



# Pohjoismainen saamelaissoopimus

13. marraskuuta 2002 nimitetyn suomalais-norjalais-ruotsalais-  
saamelaisen asiantuntijatyöryhmän  
27. lokakuuta 2005 luovuttama luonnos



Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioiden ministereille sekä  
saamelaiskäräjien puheenjohtajille

Pohjoismaista saamelaissopimusluonnosta valmistelemaan asetettu  
asiantuntijaryhmä on saanut työnsä valmiiksi ja luovuttaa mietintönsä.

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

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

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

Asiantuntijaryhmällä on ollut työssään toivomus päästä yhteisiin  
kannanottoihin myös vaikeissa kysymyksissä. Mietintöön ei sisälly eriäviä  
mielipiteitä tai vaihtoehtoisia ehdotuksia.

Oslossa, 26 päivänä lokakuuta 2005

Carsten Smith  
Puheenjohtaja

Hans Danelius

Matti Niemivuo

Ing-Lill Pavall

Martin Scheinin

Mattias Åhrén

Malin Brännström

John Bernhard Henriksen

Heikki J. Hyvärinen

Marcus Laurent

Carina Mårtensson

Anne Marit Pedersen

Kirsti Strøm Bull  
Susann Funderud Skogvang



## Ehdotus pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi

<b>1. Sopimustekstit.....</b>	<b>9</b>
1.1 Sopimusteksti suomeksi .....	9
1.2 Sopimusteksti ruotsiksi .....	27
<b>2. Nimittäminen ja mandaatti .....</b>	<b>44</b>
<b>3. Tiivistelmä.....</b>	<b>47</b>
3.2 Nimittäminen ja mandaatti .....	47
3.3 Lähtökohdat ja työskentelymuoto .....	47
3.4 Yleisiä kysymyksiä .....	47
3.5 Saamelaisista .....	48
3.6 Kansainväliset instrumentit .....	48
3.7 Saamelaisten asema pohjoismaisessa saamelaisopimuksessa .....	50
3.8 Yksittäisiä säännöksiä koskevia huomautuksia.....	50
3.9 Sopimusluonnoksen sisältö .....	50
<b>4. Lähtökohdat ja työskentelymuoto .....</b>	<b>57</b>
<b>5. Sopimukseen liittyviä yleisiä kysymyksiä .....</b>	<b>63</b>
5.1 Johdanto .....	63
5.2 Oikeudet ja velvoitteet määrittelevä sopimus vai puitesopimus? .....	63
5.3 Suhde Venäjän saamelaisiin.....	63
5.4 Sopimuksen auktoritatiivinen kieli.....	64
<b>6. Saamelaiset.....</b>	<b>65</b>
6.1 Johdanto .....	65
6.2 Saamelaisten historia toiseen maailmansotaan asti.....	65
6.3 Suomen saamelaiset .....	69
6.3.1 Johdanto – määritelmä ja lukumäärä.....	69
6.3.2 Suomen virallinen saamelaispolitiikka.....	70
6.3.3 Saamelaiskäräjät.....	70
6.3.4 Saamelaisten muut yhteiskunnalliset painostuskeinot .....	71
6.3.5 Poroelinkeino .....	72
6.3.6 Saamelaisten kielelliset oikeudet .....	72
6.3.7 Saamelaisten oikeudet maahan ja veteen .....	73

6.4	Norjan saamelaiset .....	79
6.4.1	Johdanto – määritelmä ja lukumäärä .....	79
6.4.2	Norjan virallinen saamelaispolitiikka.....	79
6.4.3	Saamelaiskäräjät.....	81
6.4.4	Saamelaisten kielioikeudet.....	83
6.4.5	Elinkeinot .....	85
6.4.6	Saamelaisten oikeus luonnonvaroihin.....	87
6.5	Ruotsin saamelaiset .....	90
6.5.1	Johdanto – määritelmä ja lukumäärä.....	90
6.5.2	Ruotsin virallinen saamelaispolitiikka .....	90
6.5.3	Saamelaiskäräjät.....	92
6.5.4	Poroelinkeinon valtuuskunnat .....	92
6.5.5	Poronhoito-oikeus .....	92
6.5.6	Saamelaisten kielelliset oikeudet .....	94
6.5.7	Saamelaisten oikeus maahan ja veteen.....	95
6.6	Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiset – pääpiirteiden vertailu.....	97
6.7	Venäjän saamelaiset .....	99
6.7.1	Johdanto .....	99
6.7.2	Venäjän saamelaisten oikeudet .....	99
6.7.3	Saamen kielen opetus .....	100
6.7.4	Elinkeinot .....	101
6.8	Yhteiset saamelaiselimet ja pohjoismainen yhteistyö.....	101
<b>7.</b>	<b>Kansainväliset instrumentit .....</b>	<b>104</b>
7.1	Johdanto .....	104
7.2	Käsitteiden selkiyttäminen – syrjinnän käsite.....	105
7.3	Itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja koskeva ILO:n yleissopimus n:o 169.....	105
7.3.1	Johdanto .....	105
7.3.2	Neuvotteluvaikeudet, alkuperäiskansojen oikeus osallistua päätöksentekoprosesseihin ym. ....	106
7.3.3	Perinnäistavat ja tapaoikeus .....	109
7.3.4	Maoikeudet .....	109
7.3.5	Elinkeinotoiminta .....	109

7.3.6	Terveydenhuolto.....	110
7.3.7	Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli .....	110
7.4	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus.....	111
7.4.1	Johdanto .....	111
7.4.2	KP:n 2, 3 ja 26 artikla – syrjäntäsuoja .....	111
7.4.3	KP:n 27 artikla .....	113
7.4.4	Ihmisoikeuskomitean käsittelemät Suomen, Norjan ja Ruotsin raportit .....	118
7.5	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus .....	119
7.5.1	Johdanto .....	119
7.5.2	TSS:n 2 ja 13 artikla – syrjäntäsuoja .....	120
7.6	YK:n kaikkinaisen rotusyrjäntän poistamista koskeva yleissopimus .....	120
7.6.1	Johdanto .....	120
7.6.2	Rotusyrjäntäkomitean yleiset, alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat suositukset .....	121
7.6.3	Rotusyrjäntäkomitean havainnot ja suositukset, jotka koskevat saamelaisten oikeuksia maahan ja luonnonvaroihin .....	122
7.7	YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus .....	124
7.7.1	Johdanto .....	124
7.7.2	Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artikla – syrjäntäsuoja ..	124
7.7.3	Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklan d kohta .....	124
7.7.4	Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 30 artikla .....	125
7.7.5	YK:n lastenoikeuksien komitean antamat alkuperäiskansojen lasten oikeuksia koskevat suositukset.....	125
7.8	YK:n kaikkinaisen naisten syrjäntän poistamista koskeva yleissopimus .....	127
7.9	UNESCO:n yleissopimus syrjäntän vastustamiseksi opetuksen alalla .....	127
7.10	Euroopan ihmisoikeussopimus.....	128
7.11	Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus .....	130
7.12	Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ...	132
7.13	Suomen ja Ruotsin EU-liittymissopimuksen pöytäkirja n:o 3 .....	133
7.14	Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2000/43/EY .....	134



7.15	YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus .....	135
7.16	Itsemääräämisoikeus .....	136
7.16.1	Johdanto .....	136
7.16.2	Itsemääräämisoikeus kollektiivisena ihmisoikeutena .....	138
7.17	Luonnos YK:n julistukseksi alkuperäiskansojen oikeuksista .....	141
7.17.1	Johdanto .....	141
7.17.2	Oikeus itsemääräämiseen .....	142
7.17.3	Oikeudet maahan ja luonnonvaroihin .....	144
7.17.4	Kulttuuri .....	145
7.17.5	Koulutus .....	146
7.17.6	Terveydenhuolto.....	146
<b>8.</b>	<b>Saamelaisten asema pohjoismaisessa saamelaissojimuksessa.....</b>	<b>148</b>
<b>9.</b>	<b>Yksittäisiä säännöksiä koskevia huomautuksia .....</b>	<b>151</b>
9.1	Yleistä.....	151
9.2	Sopimuksen otsikko .....	151
9.3	Alkusanat.....	152
9.4	Yksittäiset säännökset .....	153
<b>Liite 1:</b>	<b>Valmius valtiosopimusten solmimiseen: alkuperäiskansoja koskeva yhteenveto .....</b>	<b>247</b>
<b>Liite 2:</b>	<b>Venäjän saamelaisten oikeudellinen asema.....</b>	<b>251</b>
<b>Liite 3:</b>	<b>Saamelaisten itsemääräämisoikeus .....</b>	<b>263</b>
<b>Liite 4:</b>	<b>Luonnos alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi YK-julistukseksi yhdistettynä Pohjoismaiden sekä Uuden-Seelannin ja Sveitsin esittämiin ehdotuksiin.....</b>	<b>319</b>

# 1. Sopimustekstit

## 1.1 Sopimusteksti suomeksi

### POHJOISMAINEN SAAMELAISSOPIMUS

Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitukset,

jotka toteavat,

- että saamelaiset ovat alkuperäiskansa näissä kolmessa maassa,
- että saamelaiset ovat kansa, jonka asuma-alue ulottuu yli valtionrajojen,
- että saamelaisilla on oma kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä, joihin liittyvät saamelaisten oma historia, omat perinteet, oma kieli, omat elinkeinot ja omat tulevaisuudennäkymät,
- että näillä kolmella valtiolla on kansallinen ja kansainvälinen vastuu luoda saamelaisten kulttuurille ja yhteiskuntaelämälle riittävät elinehdot,
- että saamelaisilla on itsemääräämisoikeus,
- että saamelaisten kulttuuri ja yhteiskuntaelämä rikastuttavat valtioiden koko kulttuuria ja yhteiskuntaelämää,
- että saamelaisilla on erityinen tarve kehittää yhteiskuntaelämänsä yli valtionrajojen,
- että saamelaisilla on oltava käytettävissään maata ja vettä saamelaisen kulttuurin perustaksi
- ja että saamelaisten tulevaa oikeusasemaa vahvistettaessa on erityisesti otettava huomioon se, ettei saamelaisia aikojen kuluessa ole kohdeltu samanarvoisena pohjoismaisena kansana ja että saamelaiset siten ovat joutuneet epäoikeudenmukaisuuksien kohteeksi,

jotka lähtevät harkinnassaan siitä, että saamelaiskäräjät näissä kolmessa valtiossa

- haluavat rakentaa paremman tulevaisuuden saamelaisten elämälle ja kulttuurille,
- katsovat, että valtioiden rajojen ei tule estää saamelaisten yhteenkuuluvuutta kansana tai yksilöiden tasolla,
- pitävät uutta saamelaissopimusta saamelaisten vuoden 1751 rajasopimuksen Lappalaispöytäkirjaan kodifioitujen vakiintuneiden oikeuksien uudistamisena ja kehittämisenä,

- tähdentävät sen merkitystä, että saamelaisten itsemääräämisoikeutta kansana kunnioitetaan,
- kiinnittävät erityistä huomiota siihen, että saamelaisilla on oikeuksia sellaisiin maa- ja vesialueisiin luonnonvaroihin, jotka muodostavat saamelaisten historiallisen kotimaan,
- korostavat, että saamelaisten perinteinen tietämys ja perinteiset kulttuurin ilmentymät yhdessä saamelaisten luonnonvarojen käytön kanssa muodostavat osan saamelaista kulttuuria,
- ovat sitä mieltä, että tulisi kiinnittää enemmän huomiota saamelaisten naisten asemaan perinteiden eteenpäin viejinä saamelaisyhteisössä ja heidän edustautumiseensa julkisissa toimielimissä,
- haluavat, että saamelaiset elävät kansana näissä kolmessa valtiossa,
- tähdentävät saamelaisten toivomusta, tahtoa ja oikeutta ottaa vastuu oman tulevaisuutensa kehittämisestä,
- ja haluavat pitää voimassa saamelaisten oikeudet ja vapaudet kansainvälisten ihmisoikeuksien ja muun kansainvälisen oikeuden mukaisesti,

jotka ovat laatineet tämän sopimuksen läheisessä yhteistyössä saamelaisten edustajien kanssa,

jotka pitävät erityisen tärkeänä sitä, että ennen kuin valtiot ratifioivat sopimuksen, saamelaiskäräjät sopimusvaltioissa hyväksyvät sopimuksen,

ja jotka sitoutuvat turvaamaan saamelaisten tulevaisuuden tämän sopimuksen mukaisesti, ovat sopineet seuraavasta pohjoismaisesta saamelaisopimuksesta.

# **I luku**

## **Saamelaisten yleiset oikeudet**

### **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.

### **2 artikla**

#### **Saamelaiset alkuperäiskansana**

Saamelaiset ovat alkuperäiskansa Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa.

### **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.

### **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 tarkoitettun henkilön lapsi.

### **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.

## **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.

## **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.

## **8 artikla**

### **Vähimmäisoikeudet**

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

## **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.

### **10 artikla**

#### **Oikeussäntöjen harmonisointi**

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

### **11 artikla**

#### **Yhteistyö kulttuuriin ja elinkeinoihin liittyvissä järjestelyissä**

Valtioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin helpottaakseen saamelaisten elinkeinon 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.

### **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.

### **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.

## **II luku Saamelaishallinto**

### **14 artikla**

#### **Saamelaiskäräjät**

Kaikissa sopimusvaltiossa on saamelaiskäräjät, joka on maan korkein saamelaistoimielin. 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.

### **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.

### **16 artikla**

#### **Saamelaiskäräjien neuvotteluoikeus**

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 perustavanlaatuisia ehtoja.

## **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.

## **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.

## **19 artikla**

### **Saamelaiset ja kansainvälinen edustus**

Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia valtioidenvälisissä asioissa.

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

## **20 artikla**

### **Yhteiset saamelaisorganisaatiot**

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



## **21 artikla**

### **Muut saamelaiset yhteisöt**

Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaiskyliä, siidoja, paliskuntia, kolttasaamelaisten kyläkokouksia ja muita saamelaisten toimivaltaisista organisaatioita tai paikallisia saamelaisia edustajia sekä tarvittaessa neuvotella näiden kanssa.

## **22 artikla**

### **Saamelaisalue**

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

## **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.

## **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 kielimuotoja.

## **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 ilmaisen 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.

## **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 kaiken tasoiseen jatkokoulutukseen osallistuminen ja samalla vastata saamelaisten tarpeisiin voida vastaisuudessa 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.

## **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.

## **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.

## **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.

## **30 artikla**

### **Saamelaiset lapset ja nuoret**

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

### **31 artikla**

#### **Perinteiset taidot ja kulttuurinilmaukset**

Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta hallita perinteistä tietämystään 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.

### **32 artikla**

#### **Saamelaiset kulttuurimuistomerkit**

Saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä tulee suojata lailla. Niiden hallinnoinnin 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.

### **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.

## **IV luku**

### **Saamelaisten oikeus maahan ja veteen**

#### **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, metsästykseseen 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.

#### **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 määrittellä 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 taloudellistapua.

### **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 viranomainen 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.

### **37 artikla**

#### **Korvaus ja osa tuotosta**

Saamelaisilla, joita asia koskettaa, tulee olla oikeus saada korvausta kaikesta 36 artiklan 2 ja 4 kappaleessa tarkoitetun 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.

### **38 artikla**

#### **Vuonot ja rannikkovedet**

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

Kalan ja muiden meren luonnonvarojen saaliskiintiöiden jaossa sekä näiden luonnonvarojen muussa sääntelyssä tulee asiankuuluvasti ottaa huomioon saamelaisten 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.

### **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.

### **40 artikla**

#### **Ympäristönsuojelu ja ympäristöhallinto**

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

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

## **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.

#### **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.

#### **43 artikla**

##### **Valtionrajat ylittävä poronhoito**

Saamelaisten 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 välityslautakunnan 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.

## **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.

#### **45 artikla**

##### **Sopimuslautakunta**

Tämän sopimuksen täytäntöönpanoa seuraamaan tulee perustaa pohjoismainen saamelaissopimuslautakunta. 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.

#### **46 artikla**

##### **Kansallinen täytäntöönpano**

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

#### **47 artikla**

#### **Taloudelliset veloitteet**

Valtioiden tulee vastata tämän sopimuksen määräyksien täytäntöönpanon välttämättä edellyttämistä taloudellisista voimavaroista. Sopimusvaltioiden yhteiset menot jaetaan valtioiden kesken suhteessa saamelaisten 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.

### **VII luku Loppumääräykset**

#### **48 artikla**

#### **Saamelaiskäräjien hyväksyntä**

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

#### **49 artikla**

#### **Ratifiointi**

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

#### **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.

## **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 - yhtenä suomen-, norjan-, ruotsin- ja saamenkielisenä kappaleena, joiden kaikkien tekstit ovat yhtä todistusvoimaisia.

## 1.2 *Sopimusteksti ruotsiksi*

### NORDISK SAMEKONVENTION

Regeringarna i Sverige, Finland och Norge,

som konstaterar

- att samerna är urfolket i de tre länderna,
- att samerna är ett folk bosatt över landgränserna,
- att det samiska folket har en egen kultur och ett eget samhällsliv med egen historia, egna traditioner, eget språk, egna näringar och egna framtidsvisioner,
- att de tre staterna har ett nationellt och internationellt ansvar för att skapa tillräckliga förutsättningar för samernas kultur och samhällsliv,
- att det samiska folket har rätt till självbestämmande,
- att det samiska folkets kultur och samhällsliv berikar ländernas samlade kultur och samhällsliv,
- att det samiska folket har ett särskilt behov av att utveckla sitt samhällsliv över landgränserna,
- att samerna måste ha tillgång till land och vatten som grundval för samisk kultur,
- samt att vid fastställande av det samiska folkets framtida rättsställning skall särskilt beaktas att samerna genom historien inte har behandlats som ett likvärdigt folk och därvid har utsatts för orättvisa,

som lägger till grund för sina överväganden att sametingen i de tre staterna

- vill bygga en bättre framtid för det samiska folkets liv och kultur,
- har visionen att rikenas gränser inte skall hindra det samiska folkets och de enskilda samernas gemenskap,
- ser en ny samekonvention som en förnyelse och utveckling av samernas hävdvunna rättigheter som blev kodifierade i Lappkodicillen av 1751,
- framhäver betydelsen av att rätten till självbestämmande för samerna som ett folk respekteras,

- fäster särskild vikt vid att samerna har rättigheter över de land- och vattenområden med naturresurser som är det samiska folkets historiska hemland,
- framhåller att det samiska folkets traditionella kunskap och traditionella kulturella uttryck tillsammans med folkets brukande av naturresurser utgör en del av den samiska kulturen,
- anser att det skall fästas större vikt vid de samiska kvinnornas ställning som traditionsbärare i det samiska samhället och härunder vid deras representation i offentliga organ,
- vill att samerna skall leva som ett folk inom de tre staterna,
- framhäver det samiska folkets önskan, vilja och rätt att ta ansvar för att utveckla sin egen framtid,
- och vill hävda det samiska folkets rättigheter och friheter i enlighet med de internationella mänskliga rättigheterna och den övriga folkrätten,

som har utarbetat denna konvention i nära samverkan med företrädare för samerna, som finner det vara av särskild vikt att konventionen, innan den ratificeras av staterna, godkänns av de tre sametingen, och som åtar sig att garantera det samiska folkets framtid i överensstämmelse med denna konvention, har enats om följande nordiska samekonvention.

## **Kapitel I**

### **Det samiska folkets allmänna rättigheter**

#### **Artikel 1**

##### **Konventionens ändamål**

Konventionen har till ändamål att bekräfta och stärka sådana rättigheter för det samiska folket att det kan bevara och utveckla sitt språk, sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv med minsta möjliga hinder av landgränserna.

#### **Artikel 2**

##### **Samerna som urfolk**

Samerna är urfolket i Finland, Norge och Sverige.

### **Artikel 3**

#### **Rätt till självbestämmande**

Samerna har rätt till självbestämmande som ett folk i överensstämmelse med folkrättens regler och bestämmelserna i denna konvention. Så långt det följer av dessa regler och bestämmelser har det samiska folket rätt att själv bestämma om sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling och att för sina egna syften själv förfoga över sina naturtillgångar.

### **Artikel 4**

#### **Personer som omfattas av konventionen**

Konventionen omfattar personer bosatta i Finland, Norge eller Sverige, som uppfattar sig själva som samer och som

1. har samiska som hemspråk eller har minst en förälder, farförälder eller morförälder som har eller har haft samiska som hemspråk, eller
2. har rätt att utöva samisk rennäring i Norge eller Sverige, eller
3. uppfyller villkoren för att ha rösträtt vid sametingsval i Finland, Norge eller Sverige, eller
4. är barn till en person som avses i punkt 1, 2 eller 3.

### **Artikel 5**

#### **Omfattningen av staternas ansvar**

Staternas skyldigheter enligt denna konvention gäller för alla statliga organ på nationell, regional och lokal nivå. Även andra organ för offentlig förvaltning och offentlig verksamhet har dessa skyldigheter. Detsamma gäller privata rättssubjekt när de utövar offentlig myndighet eller utför andra offentliga uppgifter.

Vid tillämpning av denna konvention skall sametingen och andra samiska organ, oavsett deras rättsliga status enligt nationell eller internationell rätt, inte anses falla under begreppet stat utom när de utövar offentlig myndighet.

### **Artikel 6**

#### **Staternas åtgärder i förhållande till det samiska folket**

De tre staterna skall på effektivt sätt skapa förutsättningar för att det samiska folket skall kunna bevara och utveckla sitt språk, sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv.

Staterna skall skapa gynnsamma förutsättningar för att upprätthålla och utveckla de samiska lokalsamhällena.

Staternas ansvar för åtgärder enligt denna konvention omfattar också i rimlig omfattning de samer som är bosatta utanför de traditionella samiska områdena.

### **Artikel 7**

#### **Icke-diskriminering och särskilda åtgärder**

Det samiska folket och enskilda samer skall tillförsäkras skydd mot all diskriminering.

För att förverkliga samernas rättigheter enligt denna konvention skall staterna vid behov vidta särskilda positiva åtgärder avseende dem.

### **Artikel 8**

#### **Minimirättigheter**

De rättigheter som skyddas i denna konvention är minimirättigheter. De hindrar inte den enskilda staten att utvidga samernas rättigheter eller att vidta mera omfattande åtgärder och kan inte användas som grund för att begränsa de rättigheter för samer som följer av andra rättsregler.

### **Artikel 9**

#### **Samiska sedvanor**

Staterna skall visa tillbörlig respekt för det samiska folkets rättsuppfattningar, rättsliga traditioner och sedvanor.

I enlighet med vad som föreskrivs i första stycket skall staterna vid utarbetande av lagstiftning på områden där det kan finnas samiska sedvanor särskilt utreda om sådana sedvanor föreligger och om de i så fall bör ges skydd eller på annat sätt beaktas i lagstiftningen. Även i rättstillämpningen skall tillbörlig hänsyn tas till samiska sedvanor.

### **Artikel 10**

#### **Harmonisering av rättsregler**

Staterna skall i samarbete med sametingen verka för fortsatt harmonisering av lagstiftning och annan reglering av betydelse för samernas verksamhet över landgränserna.

### **Artikel 11**

#### **Samarbete om kulturella och näringsmässiga ordningar**

Staterna skall vidta åtgärder för att underlätta för samerna att bedriva näringsverksamhet över landgränserna och för att tillgodose deras kulturella behov över dessa

gränser. I detta syfte skall staterna sträva efter att avlägsna sådana kvarvarande hinder för samernas näringsverksamhet som grundas på deras medborgarskap eller bosättningsort eller som i övrigt beror på att det samiska bosättningsområdet sträcker sig över flera länder samt att ge samer tillgång till det kulturella utbudet i det land där de vid varje tidpunkt uppehåller sig.

## **Artikel 12**

### **Samarbete om undervisning och välfärdsordningar**

Staterna skall vidta åtgärder för att ge samer som är bosatta i något av de tre länderna möjligheter att få undervisning, hälsovård och socialvård i ett annat av dessa länder när detta framstår som mera ändamålsenligt.

## **Artikel 13**

### **Det samiska folkets symboler**

Staterna skall respektera samernas rätt att bestämma om bruk av den samiska flaggan och andra samiska nationella symboler. Staterna skall vidare i samarbete med sametingen verka för att de samiska symbolerna synliggörs på ett sätt som markerar samernas ställning som ett eget folk i de tre länderna.



## **Kapitel II**

### **Samiskt styre**

#### **Artikel 14**

##### **Sametingen**

Det skall i vart och ett av de tre länderna finnas ett sameting, som är högsta samiska organ i landet. Sametinget företräder det samiska folket i landet och väljs genom allmän rösträtt bland samerna i detta land.

De närmare reglerna om val till sametingen fastställs i lag, som förbereds genom förhandlingar enligt artikel 16 med sametingen.

Sametingen skall ha sådana uppgifter som gör det möjligt för dem att effektivt medverka till att det samiska folkets rätt till självbestämmande enligt folkrättens regler och enligt bestämmelserna i denna konvention förverkligas. Närmare regler om sametingens befogenheter fastställs i lag.

Sametingen tar initiativ och uttalar sig i alla de angelägenheter där sametingen finner skäl till detta.

#### **Artikel 15**

##### **Sametingens självständiga beslut**

Sametingen fattar självständiga beslut i de frågor i vilka de enligt nationell eller internationell rätt har behörighet att fatta sådana beslut.

Sametingen kan ingå avtal med nationella, regionala och lokala enheter om samarbete för att stärka samisk kultur och samiskt samhällsliv.

#### **Artikel 16**

##### **Sametingens rätt till förhandling**

I angelägenheter av väsentlig betydelse för samerna skall det föras förhandlingar i sak med sametingen innan beslut fattas av offentlig myndighet. Dessa förhandlingar skall äga rum vid en tillräckligt tidig tidpunkt för att sametingen skall kunna påverka handläggning och resultat.

Staterna skall inte vidta eller tillåta sådana åtgärder som i avsevärd mån kan skada de grundläggande villkoren för samisk kultur, samiska näringar eller samiskt samhällsliv, såvida inte det berörda sametinget samtycker till detta.

## **Artikel 17**

### **Sametingens rätt under annan sakberedning**

Sametingen skall ha rätt att vara representerade i offentliga råd och kommittéer när dessa behandlar frågor som rör samiska intressen.

Ärenden som rör samiska intressen skall föreläggas sametingen innan beslut fattas av offentlig myndighet.

Staterna skall utreda om det finns behov av sådan representation eller sådana förhandsyttranden från sametingens sida. Detta skall göras vid en tillräckligt tidig tidpunkt för att sametingen skall kunna påverka handläggning och resultat.

Sametingen avgör själva när de önskar vara representerade eller avge yttrande under sådan beredning av ett ärende.

## **Artikel 18**

### **Förhållandet till parlamenten**

Staternas parlament eller deras utskott eller andra organ skall på begäran ta emot företrädare för sametingen för att dessa skall kunna redogöra för frågor av betydelse för samerna.

Sametingen skall ges möjlighet att bli hörda under parlamentens behandling av ärenden som särskilt berör det samiska folket.

Varje lands parlament fastställer närmare regler om vilka ärenden detta gäller och om det förfarande som skall tillämpas.

## **Artikel 19**

### **Samerna och internationell representation**

Sametingen skall representera samerna i mellanstatliga angelägenheter.

Staterna skall främja samernas representation i internationella institutioner och samernas deltagande i internationella möten.

## **Artikel 20**

### **Gemensamma samiska organisationer**

Sametingen kan bilda gemensamma organisationer. Staterna skall vid behov i samråd med sametingen verka för att överföra offentlig myndighet till sådana gemensamma organisationer.

## **Artikel 21**

### **Andra samiska sammanslutningar**

Staterna skall respektera och vid behov samråda med samebyar, siidaer, renbeteslag, skolksamernas byastämma och andra behöriga samiska organisationer eller lokala samiska företrädare.

## **Artikel 22**

### **En sameregion**

Staterna skall aktivt söka fastställa och utveckla det område inom vilket det samiska folket kan förvalta sina särskilda rättigheter enligt denna konvention och ländernas lagstiftning.

## **Kapitel III**

### **Samiskt språk och samisk kultur**

## **Artikel 23**

### **Samernas språkliga rättigheter**

Samerna skall ha rätt att använda, utveckla och till kommande generationer förmedla sitt språk och sina traditioner samt att verka för att kunskap i det samiska språket sprids också till samer som endast ofullständigt eller inte alls behärskar detta språk.

Samerna skall ha rätt att bestämma, behålla och få allmänt erkännande av sina personnamn och geografiska namn.

## **Artikel 24**

### **Staternas ansvar för det samiska språket**

Staterna skall göra det möjligt för samerna att bevara, utveckla och sprida det samiska språket. Staterna skall sörja för att det samiska alfabetet kan användas på ett effektivt sätt i detta syfte.

Det samiska språket skall kunna användas på ett effektivt sätt vid domstolar och myndigheter i de samiska områdena. Det samma gäller också även utanför dessa områden i sådana mål och ärenden som först behandlats i de samiska områdena eller som på annat sätt har särskild anknytning till dessa områden.

Staterna skall främja utgivning av litteratur på det samiska språket.

Bestämmelserna i denna artikel skall gälla även de mindre utbredda samiska språkformerna.

### **Artikel 25**

#### **Samiska media**

Staterna skall skapa förutsättningar för en självständig samisk mediapolitik som gör det möjligt för samiska media att styra sin egen utveckling och att erbjuda den samiska befolkningen ett rikt och mångsidigt utbud av information och meningsyttringar i frågor av allmänt intresse.

Staterna skall tillse att program på det samiska språket kan sändas i radio och television samt främja utgivning av tidningar på detta språk. I samarbete med sametingen skall staterna också främja samverkan över landgränserna mellan mediainstitutioner som erbjuder program eller artiklar på det samiska språket.

Vad som föreskrivs i andra stycket om det samiska språket skall också i rimlig omfattning gälla de mindre utbredda samiska språkformerna.

### **Artikel 26**

#### **Samisk utbildning**

Samerna i de samiska områdena skall beredas tillfälle till undervisning i och på det samiska språket. Undervisningen och studiemedelssystemet skall vara anpassade till deras bakgrund. Sådan undervisning skall möjliggöra deltagande i fortsatt utbildning på alla nivåer och samtidigt möta de behov samer har av att fortsatt kunna verka inom de traditionella samiska näringarna. Studiemedelssystemet skall utformas så att det möjliggör högre utbildning på samiska.

Samiska barn och samisk ungdom utanför de samiska områdena skall beredas tillfälle till undervisning i samiska, men också på samiska i den utsträckning det kan anses rimligt i de särskilda områdena. Undervisningen skall i största möjliga utsträckning anpassas till deras bakgrund.

De nationella läroplanerna skall utarbetas i samarbete med sametingen och anpassas till samiska barns och samisk ungdoms kulturella bakgrund och behov.

## **Artikel 27**

### **Forskning**

Staterna skall i samarbete med sametingen skapa goda förutsättningar för forskning som tillgodoser det samiska samhällets kunskapsbehov och främja rekrytering av samiska forskare. Vid planering av sådan forskning skall hänsyn tas till de språkliga och kulturella förhållandena i det samiska samhället.

Staterna skall i samarbete med sametingen främja samverkan mellan samiska och andra forskningsinstitutioner inom länderna och över gränserna samt ge stöd åt forskningsinstitutioner som särskilt ägnar sig åt forskning som avses i första stycket.

Forskning om samiska förhållanden skall bedrivas med beaktande av de etiska regler som samernas ställning som urfolk kräver.

## **Artikel 28**

### **Undervisning och information om samerna**

Det samiska folkets kultur och samhällsliv skall på ett ändamålsenligt sätt komma till uttryck i undervisningen också utanför det samiska samhället. Sådan undervisning skall särskilt syfta till att främja kunskap om samernas ställning som ländernas urfolk. Staterna skall i samarbete med sametingen erbjuda undervisning i samisk kultur och samiskt samhällsliv åt personer som skall arbeta i samiska områden.

Staterna skall i samarbete med sametingen sörja för allmän information om samisk kultur och samiskt samhällsliv.

## **Artikel 29**

### **Hälso- och socialväsen**

Staterna skall i samarbete med sametingen sörja för att hälsovården och socialtjänsten i de samiska bosättningsområdena organiseras på sådant sätt att samerna inom dessa områden tillförsäkras ett utbud av tjänster som är anpassat till deras språkliga och kulturella bakgrund.

Även utanför de samiska bosättningsområdena skall hälsovårds- och socialmyndigheterna ta hänsyn till samiska patienters och klienters språkliga och kulturella bakgrund.

### **Artikel 30**

#### **Samiska barn och unga**

Samiska barn och unga har rätt att utöva sin kultur samt att bevara och utveckla sin samiska identitet.

### **Artikel 31**

#### **Traditionella kunskaper och kulturyttringar**

Staterna skall respektera det samiska folkets rätt att förvalta sin traditionella kunskap och sina traditionella kulturella uttryck samt verka för att samerna kan bevara, utveckla och förmedla dem till kommande generationer.

Staterna skall verka för att det samiska folket, när samisk kultur kommersiellt används av andra än samer, får inflytande över verksamheten och skälig andel i det ekonomiska utbytet av denna. Den samiska kulturen skall skyddas mot användningar av kulturella uttryck som på ett missvisande sätt ger sken av att ha samiskt ursprung.

Staterna skall verka för att samernas traditionella kunskap beaktas vid beslut om samiska förhållanden.

### **Artikel 32**

#### **Samiska kulturminnen**

Samiska kulturminnen skall skyddas i lag och förvaltas av landets sameting eller av kulturinstitutioner i samarbete med sametinget.

Staterna skall vidta åtgärder för samarbete över landgränserna i fråga om dokumentation, skydd och förvaltning av samiska kulturminnen.

Staterna skall verka för att samiska kulturminnen som förts bort från de samiska områdena och som är av särskilt intresse för det samiska samhället överlämnas till lämpliga museer eller kulturinstitutioner enligt närmare avtal med ländernas sameting.

### **Artikel 33**

#### **Grundval för kulturen**

Staternas skyldigheter i fråga om den samiska kulturen omfattar också den materiella grundvalen för kulturen på så sätt att samerna skall få nödvändiga näringsmässiga och ekonomiska förutsättningar för att kunna bevara och utveckla sin kultur.

## **Kapitel IV**

### **Samisk rätt till land och vatten**

#### **Artikel 34**

##### **Traditionellt brukande av land och vatten**

Långvarigt traditionellt brukande av land- eller vattenområden utgör grund för samernas individuella eller kollektiva äganderätt till dessa områden enligt de nationella eller internationella regler som gäller för brukande under lång tid.

Om samerna, utan att anses som ägare, innehar och traditionellt har brukat vissa land- eller vattenområden för renskötsel, jakt eller fiske eller på annat sätt, skall de ha rätt till fortsatt innehav och brukande av områdena i samma utsträckning som tidigare. Om områdena brukas av samerna gemensamt med annan, skall dock samerna och den andre brukaren utöva sina rättigheter under ömsesidigt hänsynstagande till varandra och med beaktande av de konkurrerande rättigheternas natur. Särskild hänsyn skall i detta sammanhang tas till de renskötande samernas intressen. Att rätten till fortsatt utnyttjande av områdena är begränsad till brukande i samma utsträckning som tidigare skall inte hindra att formerna för utnyttjande vid behov anpassas till den tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Bedömningen av om det föreligger ett traditionellt brukande enligt denna artikel skall göras på grundval av vad som utgör traditionellt samiskt utnyttjande av land och vatten och med beaktande av att samiskt brukande ofta inte lämnar varaktiga spår i naturen.

Bestämmelserna i denna artikel innebär ingen inskränkning i den rätt att återfå egendom som samerna kan ha enligt nationell eller internationell rätt.

#### **Artikel 35**

##### **Skydd för samernas rättigheter till land och vatten**

Staterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att effektivt skydda samernas rättigheter enligt artikel 34. Särskilt skall staterna i detta syfte identifiera de land- och vattenområden som samerna traditionellt brukar.

Lämpliga förfaranden skall finnas tillgängliga i nationell rätt för att pröva frågor om samernas rättigheter till land och vatten. Särskilt skall samer i mål vid domstol om sådana rättigheter kunna få sådan ekonomisk hjälp som är nödvändig för att de skall få sin talan prövad.

## **Artikel 36**

### **Utnyttjande av naturresurser**

Samernas rätt till naturresurser inom sådana land- eller vattenområden som omfattas av artikel 34 skall särskilt skyddas. Därvid skall beaktas att fortsatt tillgång till dessa kan vara en förutsättning för bevarande av samisk traditionell kunskap och samiska kulturella uttryck.

Innan offentlig myndighet med stöd i lag meddelar tillstånd till undersökning eller utvinning av mineraler eller andra tillgångar under jord eller fattar beslut om utnyttjande av andra naturresurser inom sådana land- eller vattenområden som ägs eller brukas av samerna, skall förhandlingar föras med berörda samer och, i fall som avses i artikel 16, med sametinget.

Tillstånd till undersökning eller utvinning av naturresurser skall inte meddelas om verksamheten skulle göra det omöjligt eller allvarligt försvåra för samerna att fortsätta utnyttja områdena i fråga och detta utnyttjande är väsentligt för samisk kultur, såvida inte sametinget och de berörda samerna samtycker till detta.

Föregående bestämmelser i denna artikel gäller också för andra former av ingrepp i naturen eller brukande av naturen i områden som omfattas av artikel 34, däribland skogsavverkningar, anläggningar för vattenkraft och vindkraft, byggande av vägar och fritidshus samt militära övningar och fasta övningsfält.

## **Artikel 37**

### **Ersättning och del i utbyte**

De berörda samerna skall ha rätt till ersättning för all skada som åsamkas dem genom sådan verksamhet som avses i artikel 36 andra och fjärde styckena. Om det i nationell lag finns bestämmelser som förpliktar den som erhållit tillstånd till utvinning av naturresurser att betala en avgift till markägaren eller att ge denne del i utbytet av verksamheten, skall tillståndshavaren ha en liknande skyldighet i förhållande till de samer som traditionellt brukat och alltjämt brukar området i fråga.

Bestämmelserna i denna artikel innebär ingen inskränkning i den rätt till del i utbyte av utvinning av naturresurser som kan följa av internationell rätt.

## **Artikel 38**

### **Fjordar och kustfarvatten**

Vad som i artiklarna 34-37 föreskrivs om rättigheter till vattenområden och utnyttjande av vattenområden gäller på motsvarande sätt för samiskt fiske och annat brukande av fjordar och kustfarvatten.



Vid tilldelning av fångstkvoter för fisk och andra resurser i havet och vid andra former för reglering av dessa resurser skall det tas tillbörlig hänsyn till samiskt brukande och dess betydelse för samiska lokalsamhällen. Detta skall ske även om brukandet har minskat eller upphört till följd av att fångstkvoter inte erhållits eller på grund av andra regleringar av fisket eller utnyttjandet av andra resurser i dessa områden. Detsamma gäller om brukandet har minskat eller upphört till följd av nedgång i havsresurserna i dessa områden.

### **Artikel 39**

#### **Areal- och resursförvaltning**

Utöver de rättigheter som samerna har i form av äganderätt eller bruksrätt skall sametingen ha rätt till medbestämmande enligt artikel 16 i den offentliga förvaltningen av de områden som avses i artiklarna 34 och 38.

### **Artikel 40**

#### **Miljövård och miljöförvaltning**

Staterna skall i samarbete med sametingen bedriva aktiv miljövard för att försäkra sig om en bärkraftig utveckling av de samiska land- och vattenområden som avses i artiklarna 34 och 38.

Sametingen skall ha rätt till medbestämmande enligt artikel 16 vid miljöförvaltning som påverkar dessa områden.

## **Kapitel V**

### **Samiska näringar**

### **Artikel 41**

#### **Skydd av samiska näringar**

Samiska näringar och samisk resursanvändning skall, i den mån de utgör en viktig grundval för kulturen, åtnjuta särskilt skydd genom rättsliga eller ekonomiska åtgärder.

Som samisk näring och resursanvändning skall anses sådan verksamhet som är väsentlig för att upprätthålla och utveckla samiska lokalsamhällen.

## **Artikel 42**

### **Renskötsel som samisk näring**

Renskötsel som särskild och traditionell samisk näring och kulturform grundar sig på sedvana och skall ha särskilt rättsskydd.

För detta ändamål skall Norge och Sverige bibehålla och utveckla renskötseln som en ensamrätt för samerna i de samiska renbetesområdena.

Med beaktande av protokoll nr 3 i anslutningsfördraget till den europeiska unionen om samerna som urfolk åtar sig Finland att förstärka den samiska renskötselns ställning.

## **Artikel 43**

### **Renskötsel över landgränserna**

Samernas rätt till renbete över landgränserna grundar sig på sedvana.

Har avtal ingåtts mellan samebyar, siidaer eller renbeteslag om rätt till renbete över landgränserna, skall dessa avtal gälla. I händelse av tvist om tolkning eller tillämpning av ett sådant avtal skall en part kunna hänskjuta tvisten till avgörande av en skiljenämnd. I fråga om sammansättningen av en sådan skiljenämnd och det förfarande som skiljenämnden skall tillämpa gäller de närmare regler som fastställs gemensamt av de tre sametingen. Part som inte är nöjd med skiljenämndens avgörande av tvisten skall ha rätt att väcka talan om saken vid domstol i det land på vars territorium betesmarken är belägen.

Om det inte finns något tillämpligt avtal mellan samebyar, siidaer eller renbeteslag men däremot en gällande mellanstatlig överenskommelse om renbetesrätten, skall denna överenskommelse tillämpas. Den som anser sig kunna på sedvana grunda rätt till mera vittgående renbete än som följer av den mellanstatliga överenskommelsen skall emellertid utan hinder av överenskommelsen kunna få sina anspråk prövade av domstol i det land på vars territorium betesmarken är belägen.

## **Kapitel VI**

### **Genomförande och utveckling av konventionen**

## **Artikel 44**

### **Samarbetsråd av sameministrar och sametingspresidenter**

De ansvariga sameministerna från Finland, Norge och Sverige samt sametingspresidenterna från vart och ett av dessa tre länder skall hålla regelbundna möten.

Detta samarbete skall främja ändamålet med denna konvention enligt artikel 1. Vid mötena skall aktuella samiska ärenden av gemensamt intresse behandlas.

#### **Artikel 45**

##### **Konventionsnämnd**

En nordisk samekonventionsnämnd skall upprättas för att följa genomförandet av denna konvention. Nämnden skall ha sex medlemmer som alla skall vara oavhängiga. Var och en av de tre staterna utnämner en medlem och vart och ett av sametingen en medlem. Utnämningarna sker för en tid av fem år.

Nämnden skall avge rapporter till de tre ländernas regeringar och sameting. Den kan till ländernas regeringar och sameting framlägga förslag som främjar konventionens ändamål. Nämnden kan också göra uttalanden med anledning av frågor från enskilda personer eller grupper.

#### **Artikel 46**

##### **Nationellt genomförande**

I syfte att försäkra sig om en så enhetlig tillämpning av denna konvention som möjligt skall staterna göra bestämmelserna i konventionen direkt tillämpliga som nationell lag.

#### **Artikel 47**

##### **Ekonomiska förpliktelser**

Staterna skall svara för de ekonomiska resurser som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i denna konvention. Gemensamma utgifter för de tre länderna fördelas mellan dem i förhållande till antalet samer i varje land.

Förutom i de fall som avses i artikel 35 andra stycket skall det finnas möjlighet för samerna att få sådan ekonomisk hjälp som är nödvändig för att de skall kunna få principiellt viktiga frågor rörande rättigheterna i denna konvention prövade av domstol.

## **Kapitel VII**

### **Slutbestämmelser**

#### **Artikel 48**

#### **Sametingens godkännande**

Denna konvention skall efter undertecknandet föreläggas de tre sametingen för godkännande.

#### **Artikel 49**

#### **Ratifikation**

Denna konvention skall ratificeras. Ratifikation får dock ske först efter det att de tre sametingen lämnat sådant godkännande som avses i artikel 48.

#### **Artikel 50**

#### **Ikraftträdande**

Konventionen träder i kraft trettio dagar efter den dag då ratifikationsinstrumenten har deponerats i det norska utrikesdepartementet.

Det norska utrikesdepartementet skall underrätta Finland, Sverige och de tre sametingen om deponeringen av ratifikationsinstrumenten och om tidpunkten för konventionens ikraftträdande.

Originalexemplaret av denna konvention deponeras hos det norska utrikesdepartementet, som skall tillställa Finland, Sverige och de tre sametingen bestyrkta kopior därav.

#### **Artikel 51**

#### **Ändringar i konventionen**

Ändringar i denna konvention görs i samverkan med de tre sametingen och med iakttagande av bestämmelsen i artikel 48.

En ändring av konventionen träder i kraft trettio dagar efter den dag då avtalsparterna har meddelat det norska utrikesdepartementet, att ändringarna har godkänts av dem.

Till bekräftelse härav har avtalsparternas ombud undertecknat denna konvention.

Som skedde i .... den .... 20- - i ett exemplar på svenska, finska, norska och samiska, vilka samtliga texter har samma giltighet.

## 2. Nimittäminen ja mandaatti

Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioista vastaavien ministereiden ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien Tukholmassa 7. marraskuuta 2001 pitämässä kokouksessa päätettiin asettaa asiantuntijatyöryhmä, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotuksia pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi.

Asiantuntijatyöryhmän toimeksianto hyväksyttiin 7. marraskuuta 2001 järjestetyssä kokouksessa. Toimeksiantoon tehtiin muutoksia 13. marraskuuta 2002 pidetyssä kokouksessa, ja se on nyt sanamuodoltaan seuraava:

### ”Tausta

Pohjoismaiden neuvoston Reykjavikissa 28. helmikuuta 1995 pitämässä kokouksessa saamelaisasioista vastaavat ministerit päättivät käynnistää pohjoismaiseen saamelais sopimukseen tähtäävän työn. Asian taustalla on saamelaisten oma toivomus sopimuksen aikaansaamisesta. Asian otti ensimmäistä kertaa esille Saamelaisneuvosto vuonna 1986, ja myöhemmin sen käsittelemistä jatkoi Saamelaisneuvoston oikeudellinen komitea, joka laati luonnoksen sopimustekstiksi. Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa toimivien kolmen saamelaisten oikeuksia selvittävän elimen yhteisessä raportissa vuodelta 1988 korostettiin sopimuksen tarvetta ja sopimuksesta aiheutuvaa hyötyä.

Vuonna 1996 asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää sopimuksen tarvetta ja edellytyksiä. Työ suoritettiin yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa, ja sen tulokset esiteltiin kesäkuussa 1998 julkaistussa raportissa. Siinä otettiin esille useita aiheita, joiden sääntelemisen sopimuksessa voi olla merkityksellistä. Tässä yhteydessä mainitaan lainsäädäntötyö, saamelaiskulttuuri, saamen kieli, koulutus sekä terveys-, ympäristö- ja elinkeinokysymykset. Saamelaiskäräjien edustajat korostivat saamelaisten aseman ja saamelaisten itsemääräämisoikeuden nykyistä tarkemman sääntelyn merkitystä. Työryhmä totesi sopimukselle olevan sekä tarvetta että edellytyksiä ja suositteli sellaisen asiantuntijatyöryhmän perustamista, jonka mandaattina on sopimusehdotusten laatiminen.

Saamelaisasioista vastaavien ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien Kaarasjoella (Karasjok) 2. marraskuuta 2000 pitämässä kokouksessa ministerit olivat yksimielisiä siitä, että pohjoismaiseen saamelais sopimukseen tähtäävän yhteistyön jatkaminen on tärkeää, ja he pyysivät saamelaisasioiden pohjoismaista virkamieselintä tekemään ehdotuksen tällaisen yhteistyön jatkamisesta.

### Tehtävä

Ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat ovat tämpäpäiväisessä kokouksessa yhtä mieltä sellaisen asiantuntijatyöryhmän asettamisesta, jonka tehtävänä on laatia luonnos pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi. Ryhmässä on oltava mukana sekä Norjan, Ruotsin että Suomen edustajia.

Ryhmän tehtävänä on laatia Pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarve ja perustan nimiseen raporttiin perustuva sopimustekstiluonnos. Aineellisesta sisällöstä käytävän keskustelun yhteydessä on päätettävä, onko tarkoituksena laatia puitesopimus vai valtion ja saamelaisten oikeudet ja velvoitteet määrittävä sopimus. On myös otettava huomioon kysymys Venäjän saamelaisten mahdollisesta liittymisestä sopimukseen.

Sopimuksessa mahdollisesti säänneltäviä alueita ovat

- saamelaisten status
- saamelaiskäsitteen määrittäminen
- itsemäärääminen
- saamelaiskäräjien ja valtioiden välinen yhteistyö
- kieli
- ympäristö
- kulttuurimuistomerkkien vaaliminen
- terveys ja sosiaaliset kysymykset
- koulutus ja tutkimus
- saamelaiselinkeinot
- kulttuuri
- lapset ja nuoret

Sopimustekstiluonnoksen sisältöä laadittaessa on otettava huomioon kunkin maan kansainvälisistä instrumenteista johtuvat velvoitteet sekä tapaoikeus.

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on myös ottaa kantaa mahdollisuuteen tehdä kantelu sopimuksen täytäntöönpanosta sekä mahdolliseen tarpeeseen perustaa valvontaelin. Ryhmän on tarpeelliseksi katsoessaan myös laadittava tätä osaa koskevia ehdotuksia.

Asiantuntijatyöryhmän tulee esittää ehdotuksensa saamelaisasioiden pohjoismaiselle virkamieselimelle 31. joulukuuta 2005 mennessä.

Ryhmään tulee kuulua kustakin maasta kaksi edustajaa, joista toisen nimittää kunkin maan saamelaiskäräjät, sekä näiden kaksi varajäsentä. Edustajilla on oltava hyvät tiedot kansainvälisestä oikeudesta. Asiantuntijatyöryhmällä on tarvittaessa oikeus kutsua ryhmään mukaan lisää asiantuntijoita. Työn edistyessä työryhmän avuksi voidaan tarvittaessa palkata tutkimussihteeri.

Jokainen maa vastaa omista kustannuksistaan, ja asiantuntijatyöryhmästä aiheutuvat yhteiset kustannukset jaetaan tasapuolisesti maiden kesken.”

Helsingissä 13. marraskuuta 2002 pidetyssä kokouksessa nimitettiin seuraava asiantuntijatyöryhmä, jonka on määrä aloittaa työskentelynsä 1. tammikuuta 2003:

Korkeimman oikeuden presidentti Carsten Smith, Norja (työryhmän johtaja),

varajäsen neuvonantaja John Bernhard Henriksen,

neuvonantaja Ing-Lill Pavall, Norja – saamelaiskäräjien nimeämänä,

varajäsen hallitussihteeri (myöh. käräjätuomari) Anne Marit Pedersen,

oikeusneuvos Hans Danelius, Ruotsi,

varajäsen kanslianeuvos Carina Mårtensson,  
oikeustieteen kandidaatti Mattias Åhrén, Ruotsi – saamelaiskäräjien nimeämänä,  
varajäsen oikeustieteen kandidaatti (myöh. liittojohtaja) Malin Brännström,  
lainsäädäntöjohtaja, professori, oikeustieteen tohtori Matti Niemivuo, Suomi,  
varajäsen apulaisosastopäällikkö Marcus Laurent,  
professori, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin, Suomi – saamelaiskäräjien nimeämänä,  
varajäsen lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen.

Norja vastaa työhön liittyvistä sihteerin tehtävistä. Asiantuntijatyöryhmän johtavana sihteerinä on toiminut professori, oikeustieteen tohtori Kirsti Strøm Bull, joka työskentelee Norjan ihmisoikeuskeskuksessa Oslon yliopistossa. Toisena sihteerinä työnsä aloitti 1. helmikuuta 2005 korkeimman oikeuden tutkija Susann Funderud Skogvang.

### **3. Tiivistelmä**

#### **3.1 Sopimusteksti**

Pohjoismaisen saamelais sopimuksen luonnos esitetään *I luvussa*. Sopimuksessa on 51 artiklaa ja seitsemän lukua. Sopimusteksti esitetään tässä neljällä kielellä: norjaksi, ruotsiksi, suomeksi ja pohjoissaameksi. Asiantuntijatyöryhmän työ on kuitenkin perustunut norjankieliseen ja ruotsinkieliseen tekstiin, minkä takia kyseistä tekstiä on pidettävä alkuvaiheessa auktoritatiivisena. Asiantuntijatyöryhmä edellyttää sopimusluonnoksen suomen- ja saamenkielisen version kielellistä laaduntarkistusta. Sopimusluonnoksen tiivistelmä sopimusluonnoksesta on kohdassa 3.9.

#### **3.2 Nimittäminen ja mandaatti**

Sopimusluonnoksen *II luvussa* selostetaan asiantuntijatyöryhmän nimittämistä ja mandaattia. Asiantuntijatyöryhmä nimitettiin 13. marraskuuta 2002. Siinä on ollut kustakin maasta kaksi jäsentä ja näillä kaksi henkilökohtaista varajäsentä, ja kunkin maan saamelaiskäräjät ovat nimittäneet siihen yhden jäsenen ja yhden varajäsenen.

#### **3.3 Lähtökohdat ja työskentelymuoto**

*IV luvussa* selostetaan aluksi pohjoismaiseen saamelais sopimukseen liittyvän työn taustaa. Saamelaisneuvosto – aiemmalta nimeltään Pohjoismaainen Saamelaisneuvosto – teki vuonna 1986 ehdotuksen omasta saamelais sopimuksesta. Ehdotusta tuettiin vuonna 1988 julkaistussa raportissa, jonka olivat laatineet Norjan saamelaisoikeuskomitea (samerettsutvalget) sekä Ruotsin ja Suomen saamelaisoikeuksien selvityselimet (samerättsutredningen). Pohjoismaiden neuvoston istunnossa vuonna 1995 Suomi, Norja ja Ruotsi pääsivät yksimielisyyteen siitä, että pohjoismaisen saamelais sopimuksen tarvetta ja perustaa tulee selvittää. Tätä työtä johtamaan asetettiin vuonna 1996 työryhmä. Työryhmän raportti esitettiin kesäkuussa 1998, ja ryhmä suositteli siinä pohjoismaisen saamelais sopimuksen laatimista.

Asiantuntijatyöryhmän lähtökohtia ja työskentelymuotoa selostetaan *IV luvussa*. Asiantuntijatyöryhmä on kokoontunut 15 kertaa.

#### **3.4 Yleisiä kysymyksiä**

*V luvussa* käsitellään muutamia yleisiä kysymyksiä. Ensimmäinen käsiteltävä asia on sopimuksen luonne (5.2). Sopimus on oikeudet ja velvoitteet määrittelevä sopimus.



Suhde Venäjän saamelaisiin mainitaan kohdassa 5.3. Koska tässä on kysymys Suomen, Norjan ja Ruotsin välisestä sopimuksesta, Venäjällä asuvat saamelaiset eivät kuulu sen piiriin. Tässä kohdassa korostetaan kuitenkin, että kyseisten kolmen sopimusvaltion on järjestettävä olosuhteet sellaisiksi, että ne mahdollistavat yhteistyön myös Venäjän saamelaisten kanssa. Suomessa, Norjassa tai Ruotsissa asuvat saamelaiset, jotka ovat Venäjän kansalaisia, kuuluvat sopimuksen piiriin.

### **Saamelaisista**

Saamelaisia, heidän kulttuuriaan, elinkeinojaan, yhteiskuntaelämäänsä ja suhdettaan kansallisvaltioihin käsittelevää kirjallisuutta on saatavilla runsaasti. Viimeisten kymmenen vuoden aikana on julkaistu useita erityisesti saamelaisten olosuhteita koskevia virallisia selvityksiä. Tämän vuoksi asiantuntijatyöryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi esitellä laajasti saamelaisten historiaa ja yhteiskuntaelämää vaan on tyytynyt laatimaan lyhyen historiallisen katsauksen, ks. kohta 6.2. Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisista kerrotaan lyhyesti kohdissa 6.3–6.5. Kohdassa 6.6 luodaan vertaileva yleiskatsaus muutamiin pääkohtiin, joissa käsitellään sopimusvaltioissa elävien saamelaisten oloja. Kohdassa 6.7 tehdään lyhyesti selkoa Venäjän saamelaisten oikeudellisista oloista.

Kohdassa 6.8 kerrotaan toimielimistä, jotka käsittelevät yhteisiä saamelaiskysymyksiä valtionrajojen yli. Saamelaisia toimielimiä ovat vuonna 1956 perustettu Saamelaisneuvosto – aiemmalta nimeltään Pohjoismainen Saamelaisneuvosto – ja vuonna 2000 perustettu Saamelaisten parlamentaarinen neuvosto. Suomen, Norjan ja Ruotsin viranomaiset ovat vuodesta 1964 tehneet yhteistyötä virkamiestasolla. Tätä yhteistyötä jatkettiin vuonna 2001 perustamalla saamelaisasioiden pohjoismainen virkamieselin, jossa myös saamelaiskäräjät ovat edustettuina. Vuodesta 2000 lähtien saamelaiskäräjien puheenjohtajien ja saamelaisasioista vastaavien Suomen, Norjan ja Ruotsin ministerien kesken on harjoitettu tiivistä poliittisen tason yhteistyötä.

### **3.6 Kansainväliset instrumentit**

Asiantuntijatyöryhmän toimeksiannossa todetaan, että kunkin kolmen maan kansainvälisistä instrumenteista johtuvat velvoitteet tulee ottaa huomioon sopimusluonnosta laadittaessa. Suomi, Norja ja Ruotsi ovat kukin erikseen liittyneet kansainvälisiin yleissopimuksiin, julistuksiin ja sopimuksiin, joilla on merkitystä näiden kolmen maan saamelaisten oikeudelliselle asemalle. Tässä yhteydessä tärkeimpiä kansainvälisoikeudellisia instrumentteja ja niiden merkitystä asiantuntijatyöryhmän toimeksiannolle käsitellään tarkemmin 7 luvussa.

Kohdassa 7.3 selostetaan vuodelta 1989 peräisin olevaa itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevaa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimusta n:o 169. Norja on ratifioinut tämän yleissopimuksen mutta Suomi ja Ruotsi eivät. Molemmat maat ovat kuitenkin ilmaisseet tavoitteenaan olevan Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen n:o 169 ratifiointi. Asiantuntijatyöryhmä on yksimielinen siitä, ettei saamelaisopimuksen aineellinen sisältö voi olla ILO:n yleissopimuksen säännöksiä alemmalla tasolla.

Kohdissa 7.4 ja 7.5 käsitellään niitä vuonna 1966 tehdyn YK:n kahden yleissopimuksen – kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen – artikloja, joilla on erityistä merkitystä saamelaisille.

Muita merkittäviä YK:n yleissopimuksia ovat kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus vuodelta 1965 (kohta 7.6), lapsen oikeuksien sopimus vuodelta 1989 (kohta 7.7), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus vuodelta 1979 (kohta 7.8) ja biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus vuodelta 1993 (kohta 7.15).

Kohdassa 7.9 mainitaan syrjinnän opetuksessa kieltävä Unescon yleissopimus vuodelta 1960.

Myös Euroopan tasolla on erinäisiä kansainvälisoikeudellisia instrumentteja, joilla on merkitystä puhuttaessa kysymyksistä, joita pohjoismaisen saamelaisopimuksen on määrä säännellä. Kohdassa 7.10 selostetaan vuodelta 1950 peräisin olevaa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta. Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus vuodelta 1995 mainitaan kohdassa 7.11, ja kohdassa 7.12 selostetaan Euroopan neuvoston alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevaa peruskirjaa vuodelta 1992.

EU:n puitteissa voidaan viitata Suomen ja Euroopan unionin välisen sekä Ruotsin ja Euroopan unionin välisen liittymissopimuksen pöytäkirjaan n:o 3, joka käsittelee erityisesti saamelaisten oloja (kohta 7.13), sekä vuonna 2000 annettuun Euroopan unionin neuvoston direktiiviin 2000/43/EY, jossa säädetään rodusta tai etnisestä alkuperästä johtuvan syrjinnän estävistä vähimmäisvaatimuksista Euroopan unionissa (kohta 7.14).

Asiantuntijatyöryhmä on pitänyt kansan oikeutta itsemääräämiseen keskeisessä asemassa työskennellessään sopimustekstin parissa. Kohdassa 7.16 selostetaan, mitä oikeus itsemääräämiseen merkitsee kansainvälisoikeudellisissa yhteyksissä. Tätä esitystä täydentää liite 3, jossa käsitellään saamelaisten oikeutta itsemääräämiseen.

Kohdassa 7.17 tehdään selkoa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK-julistuksen parissa tehtävästä työstä. YK on vuodesta 1984 lähtien pyrkinyt luonnostelemaan tällaisen julistuksen. Vuodesta 1995 lähtien jäsenvaltioiden välillä on ihmisoikeuskomitean alaisessa työryhmässä käyty neuvotteluja, joihin myös alkuperäiskansojen edustajat ympäri maailmaa ovat osallistuneet aktiivisesti. Pohjoismaat ovat tehneet yhteistyötä tässä työryhmässä ja esittäneet yhteisiä ehdotuksia. Työ alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK-julistuksen parissa jatkuu edelleen.

### **3.7 Saamelaisten asema pohjoismaisessa saamelais sopimuksessa**

8 luvussa pohditaan, voivatko saamelaiset olla sopimuspuolena. Ehdotuksen mukaan saamelaisten ei ole määrä olla sopimuspuolena. On kuitenkin välttämätöntä, että saamelaiskäräjät yhtyvät sopimuksen sisältöön. Tämän takia sopimuksen ratifiointiin ja voimaantulon ehdoksi asetetaan, että saamelaiskäräjät ovat hyväksyneet sopimuksen.

### **3.8 Yksittäisiä säännöksiä koskevia huomautuksia**

9 luvussa käsitellään sopimusluonnoksen yksittäisiä artikloja koskevia huomautuksia.

Tämän ehdotuksen yleisessä osassa (luvut 2–8) on ainoastaan rajoitetusti perusteltu niitä säännöksiä, joita on ehdotuksen mukaan sisällytettävä sopimustekstiin. Tämä johtuu osittain siitä, että ne koskevat suuressa määrin asioita, joita on jo käsitelty virallisissa selvityksissä ja keskusteluissa. Yleisen osan rajoittaminen johtuu kuitenkin myös siitä, että asiantuntijatyöryhmä on päättänyt perustella ehdotettuja säännöksiä yksittäisten artiklojen yhteydessä. Tämä on ollut luonnollinen menettelytapa sopimuksen erityisen laajasta aihepiiristä johtuen.

### **3.9 Sopimusluonnoksen sisältö**

#### *3.9.1 Alkusanat*

Sopimus alkaa alkusanoilla. Sopimus on ensimmäinen Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisia koskeva yhtenäinen oikeussäännöstö. Kysymys on valtio-oikeudellisesta uudistuksesta, jota on syytä perustella alkusanoissa. Alkusanat luovat perustan sopimukselle ja ilmentävät sekä sopimusvaltioiden viranomaisten että saamelaiskäräjien näkemyksiä.

#### *3.9.2 Sopimusluonnoksen I luku: saamelaisten yleiset oikeudet*

Luonnoksen I luvussa on 13 yleisiä oikeuksia sisältävää artiklaa, joilla on perustavanlaatuista merkitystä sopimuksen muille artikloille.

*Sopimusluonnoksen 1 artiklassa* ilmoitetaan sopimuksen tarkoitus, joka on saamelaiden oikeuksien turvaaminen. Tämä tarkoittaa saamen kielen ja kulttuurin, saamelaiselinkeinojen ja saamelaisen yhteiskuntaelämän turvaamista ja kehittämistä yli valtionrajojen mahdollisimman esteettömästi.

*2 artiklassa* sanotaan, että saamelaiset ovat kyseisten kolmen maan alkuperäiskansa.

*3 artiklassa* todetaan, että saamelaisilla on kansana itsemääräämisoikeus.

*4 artiklassa* ilmoitetaan, keitä henkilöitä sopimus koskee. Sopimus koskee kyseisissä kolmessa sopimusvaltiossa asuvia saamelaisia. Artiklassa ilmoitetaan lisäksi, keitä tulee sopimuksen mukaan pitää saamelaisina.

*5 artiklassa* ilmoitetaan, keillä on sopimukseen perustuvia velvoitteita. Kaikkien julkista valtaa käyttävien toimielinten on noudatettava sopimuksen säännöksiä. Yksinkertaisuuden vuoksi sopimuksen yksittäisissä artikloissa puhutaan *valtion velvoitteista*, mutta 5 artiklan säännöksen mukaan tämä sanamuoto käsittää kaikki julkista valtaa käyttävät toimielimet – valtion lisäksi myös alueelliset, kunnalliset ja yksityisoikeudelliset oikeussubjektit, joille on annettu julkista valtaa.

*6 artiklassa* ilmoitetaan yleisin sanamuodoin valtioiden velvoitteet suhteessa saamelaisiin.

*7 artiklan* ensimmäisessä kohdassa kielletään saamelaisten syrjintä kansana ja yksilöinä. Toisessa kohdassa säädetään, että valtioiden on ryhdyttävä erityisiin saamelaisia koskeviin positiivisiin toimenpiteisiin silloin, kun se on välttämätöntä tämän sopimuksen mukaisten oikeuksien toteuttamiseksi. Tällaisia positiivisia erityistoimenpiteitä ei ole pidettävä kansainvälisoikeudellisten säännösten mukaisena epäoikeudenmukaisena syrjintänä.

*8 artiklassa* todetaan, että sopimuksen suojaamat oikeudet ovat vähimmäisoikeuksia. Sopimus ei estä jotakin valtiota antamasta saamelaisille laajempia oikeuksia kuin sopimuksen nojalla annetaan.

*9 artikla* velvoittaa valtiot osoittamaan asianmukaista kunnioitusta saamelaisten perinnäistapoja ja oikeuskäsityksiä kohtaan. Tämä on otettava huomioon uutta lainsäädäntöä laadittaessa ja tuomioistuimissa sekä hallinnossa tapahtuvan oikeudenkäytön yhteydessä.

Yhtenä sopimuksen tärkeänä tavoitteena on helpottaa saamelaisten välistä rajat ylittävää yhteistyötä. *10, 11 ja 12 artikla* sisältävät säännöksiä, jotka helpottavat tällaista yhteistyötä kulttuurin ja elinkeinojen sekä myös koulutus- ja hyvinvointijärjestelyjen alalla.

*13 artiklan* mukaan valtioiden on osoitettava kunnioitusta Saamen lipulle ja muille saamelaisille symboleille, kuten kansallislaululle ja 6. helmikuuta vietettävälle saamelaisten kansallispäivälle.

### 3.9.3 Sopimusluonnoksen II luku: saamelashallinto

Luonnoksen II luvussa säännellään ennen kaikkea saamelaiskäräjien roolia saamelaisten edustuksellisenä elimenä ja saamelaiskäräjien roolia niiden harjoittaessa yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Luvussa on yhdeksän artiklaa.

*14 artikla* määrää, että jokaisessa kolmessa maassa on oltava saamelaiskäräjät, ja ilmoittaa yleisin sanakäantein saamelaiskäräjien tehtävät. Kuten 3 artiklassa on todettu, saamelaisilla on oikeus itsemääräämiseen, ja 14 artiklan mukaan saamelaiskäräjillä tulee olla sellaisia toimeksiantoja, että se voi käyttää itsemääräämisoikeutta saamelaisten puolesta. Seuraavissa artikloissa säädetään tarkemmin, millä tavalla saamelaiskäräjät voivat toteuttaa itsemääräämisoikeutta tämän sopimuksen nojalla.

*15 artiklassa* säädetään saamelaiskäräjien itsenäisesti kansallisen ja kansainvälisen oikeuden perusteella tekemistä päätöksistä. Kun kysymys on päätöksistä, jotka edellyttävät toimivallan käyttöä, saamelaiskäräjillä on muiden toimielinten tavoin oltava niille laillinen peruste. Saamelaiskäräjät voivat tehdä päätöksiä, jotka eivät edellytä toimivallan käyttöä, ilman että niille vaaditaan laillista perustetta.

*16 artiklassa* säädetään saamelaiskäräjien oikeudesta neuvotella muiden viranomaisten kanssa. Viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa ennen päätöksentekoa asioissa, joilla on olennaista merkitystä saamelaisille. Kun kysymyksessä ovat sellaiset toimenpiteet, jotka saattavat ratkaisevalla tavalla loukata saamelaisen kulttuurin, saamelaiselinkeinojen tai saamelaisen yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia elinehtoja, päätöksiä ei voida tehdä ilman saamelaiskäräjien suostumusta.

*17 artiklassa* säännellään saamelaiskäräjien oikeutta muiden asioiden valmistelun yhteydessä. Artiklassa määrätään, että saamelaiskäräjillä on oikeus olla edustettuna julkisissa neuvostoissa ja komiteoissa, esimerkiksi lakivaliokunnissa, niiden käsitellessä saamelaisiin liittyviä asioita. Artiklassa säädetään edelleen, että saamelaiskäräjillä on oikeus saada ennakoita tutustua saamelaisten etuja koskeviin asioihin. Valtioilla on itsenäinen velvollisuus selvittää saamelaiskäräjien antaman ennakkolausunnon ja saamelaiskäräjien edustuksen tarve.

*18 artiklassa* säännellään kansanedustuslaitosten ja muiden toimielinten ja saamelaiskäräjien välisestä suhteesta. *19 artiklan* mukaan saamelaiskäräjät edustavat saamelaisia valtioidenvälisissä asioissa.

*20 artiklassa* ilmaistaan saamelaiskäräjien oikeus muodostaa yhteisiä organisaatioita.

Saamelaiskäräjät ovat suhteellisen uusia edustuksellisia toimielimiä. Saamelaisyhteisöillä on vanhastaan ollut niitä pienempiä ja luonteeltaan enemmänkin

paikallisia laitoksia. *21 artiklan* mukaan sellaisia laitoksia tulee kunnioittaa. Sama koskee saamelaisten elinkeinojärjestöjä.

*22 artiklan* mukaan valtioiden on aktiivisesti pyrittävä vahvistamaan ja kehittämään saamelaisaluetta.

### 3.9.4 *Sopimusluonnoksen III luku: saamen kieli ja saamelainen kulttuuri*

Oikeus oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja kehittämiseen kuuluu kansan keskeisiin oikeuksiin. III luku sisältää säännöksiä saamelaisten oikeuksista ja valtion velvollisuuksista, jotka koskevat saamen kieltä ja saamelaista kulttuuria. Luvussa on 11 artiklaa.

*23 artikla* vahvistaa saamelaisten oikeuden käyttää ja kehittää kieltään. *24 artikla* vahvistaa valtioiden velvollisuudet, jotka koskevat saamelaisten mahdollisuutta saamen kielen säilyttämiseen ja kehittämiseen.

*25 artiklassa* on tiedotusvälineitä koskevia erityissäännöksiä. Joukkotiedotusvälineillä on suurta merkitystä demokratian, kielen, kulttuurin ja yhteiskuntaelämän kehittymisen kannalta, ja ne ovat samalla ilmaisuvapauden tärkeä kanava. Säännös velvoittaa valtiot huolehtimaan saamenkielisten ohjelmien lähettämisestä radiossa ja televisiossa sekä edistämään saamenkielisten sanomalehtien julkaisemista.

Koulutusjärjestelmän rakenne ja koostumus on erityisen tärkeä saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän säilyttämiseksi. *26 artiklan* mukaan saamelaisalueiden lapsilla ja nuorilla on oltava oikeus saamen kielessä ja saamen kielellä annettavaan opetukseen. Saamelaisalueiden ulkopuolella asuvilla saamelaisoppilaille on oltava oikeus saamen kielen opetukseen ja kohtuullisessa määrin myös saamen kielellä annettavaan opetukseen. Valtakunnalliset opetussuunnitelmat on laadittava yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

*27 artiklassa* annetaan tutkimusta koskevia säännöksiä, ja siinä määrätään muun muassa, että saamelaisyhteiskunnan kannalta merkittävä tutkimus on turvattava.

Saamelaisten ja muun väestön välisen ymmärtämyksen lisääminen edellyttää saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän tuntemusta. *28 artiklan* säännöksissä käsitellään muun väestön saamaa saamelaisia koskevaa opetusta ja tietoa.

Terveystieteiden palveluissa ja sosiaalipalveluissa on erityisen tärkeää, että potilas voi käyttää omaa kieltään ja saada hoitoa, jossa otetaan huomioon hänen oma kielensä ja kulttuurinsa. *29 artikla* velvoittaa valtiot yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa järjestämään terveydenhuollon palvelut ja sosiaalipalvelut käyttäjien kielelliseen ja kulttuuriseen taustaan mukautetulla tavalla.

*30 artiklassa* todetaan, että saamelaisilla lapsilla ja nuorilla on oikeus harjoittaa kulttuuriaan sekä ylläpitää ja kehittää saamelaista identiteettiään. Tämän lasten ja nuorten oikeuden turvaamiseksi on erityisen tärkeää saada opetusta saamen kielessä ja saamen kielellä sekä myös opetusta, joka on muuten mukautettu saamelaiseen kulttuuriin. Tätä oikeutta koskevia tarkempia säännöksiä on 24 ja 26 artiklassa.

*31 artiklan* mukaan valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta hallita perinteisiä taitojaan ja perinteisiä saamelaisia kulttuurinilmauksiaan. Esimerkkeinä kulttuurinilmauksista ovat joikaaminen, perinnepukeutuminen, saamelaiskäsityöt (duodji) sekä saamelaiset tarut ja kertomukset. Perinteisiä taitoja ovat tuleville sukupolville välitettävät taidot ja tiedot esimerkiksi kasveista, eläimistä ja muista luonnonvaroista sekä niiden hallinnoimisesta.

*32 artikla* käsittelee saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä. Niiden hallinnoinnin tulee kuulua kaikille yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

Saamelaiskulttuurin ja saamelaiselinkeinojen säilymisen edellytyksenä on, ettei niiden aineellinen perusta heikkene. Tämän takia *33 artiklan* mukaan valtioiden saamelaiskulttuuriin liittyvät velvollisuudet käsittävät lisäksi myös aineellisen perustan.

### *3.9.5 Sopimusluonnoksen IV luku: saamelaisten oikeus maahan ja veteen*

IV luvussa on säännöksiä saamelaisten oikeudesta maa- ja vesialueisiin ja niiden hallinnoinnista. Luvussa on seitsemän artiklaa.

*24 artiklassa* sanotaan, että pitkäaikainen perinteinen maa- ja vesialueiden käyttö muodostaa perustan saamelaisten yksilölliselle tai yhteisölliselle omistusoikeudelle kansallisten ja kansainvälisten sääntöjen mukaan, ks. ensimmäinen kohta. Alueilla, joihin he eivät ole saaneet omistusoikeutta vaan käyttöoikeuden, heillä on oltava oikeus jatkaa tätä alueiden käyttöä, ks. toinen kohta. Säännös koskee oikeuksia maahan, joilla sijaitsee järviä ja vesistöjä. Artikla on rinnastettavissa itsenäisten maiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 1 momenttiin.

*35 artiklan* mukaan valtioiden velvollisuutena on määritellä ne maa-alueet, joihin saamelaisilla on 34 artiklan mukaan omistusoikeus tai käyttöoikeudet. Lisäksi kansalliseen oikeuteen on luotava tarkoituksenmukaisia menettelyjä, joiden nojalla saamelaiset voivat saada maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevat vaatimuksensa käsiteltäviksi. 35 artikla on sopusoinnussa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 2 ja 3 momentin kanssa.

*36 artiklassa* annetaan säännöksiä *34 artiklassa* tarkoitettujen alueiden luonnonvarojen hyödyntämisestä. Artikla tähtää *25 artiklan* tavoin saamelaisalueiden suojelemiseen ja sisällyttää sopimukseen Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen n:o 169 *15 artiklassa* ja kansalaisoikeuksia sekä poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen *27 artiklassa* annetut säännökset.

Jos jollekulle annetaan *36 artiklan* nojalla oikeus luonnonvarojen hyödyntämiseen tai luontoon kajoamiseen, niillä saamelaisilla, joita asia koskettaa, on *37 artiklan* mukaan oikeus saada korvausta ja mahdollisesti osa tuotosta.

*38 artiklassa* on säännöksiä vuonojen ja rannikkovesien luonnonvarojen hyödyntämisestä. Siinä säädetään, että *34–37 artiklan* määräykset koskevat vastaavalla tavalla saamelaisten harjoittamaa kalastusta ja näiden vesien muuta käyttöä. Tällä artiklalla on ensi sijassa merkitystä Norjalle sen maantieteellisten olojen takia ja siksi, että tämä perinteinen saamelainen luonnonvarojen käyttö liittyy laajasti vuonoihin ja rannikkovesiin.

*39 artiklan* mukaan saamelaiskäräjillä on oikeus osallistua alueiden ja luonnonvarojen hallintoon. Artikla täydentää *36 artiklan* määräystä. Jos lupa luonnonvarojen hyödyntämiseen on annettu *36 artiklan* nojalla, *39 artiklan* säännöstä sovelletaan luvan toteuttamisen yhteydessä.

*40 artikla* antaa saamelaiskäräjille oikeuden osallistua ympäristöhallintoon.

### *3.9.6 Sopimusluonnoksen V luku: saamelaiset elinkeinot*

Erityisesti saamelaisia elinkeinoja koskevassa sopimusluonnoksen V luvussa on kolme artiklaa.

*41 artikla* sisältää yleissäännöksen saamelaisten elinkeinojen suojelusta. Säännöstä on tarkasteltava yhdessä erinäisten muiden aineellista kulttuuriperustaa koskevien artiklojen kanssa.

*42 artikla* koskee erityisesti poronhoitoa. Siinä määrätään, että poronhoidon on oltava saamelaisten poronhoitoalueilla Norjassa ja Ruotsissa jatkossakin saamelaisten yksinoikeudella harjoittama elinkeino. Suomessa, jossa poronhoito ei ole nykyään saamelaisten yksinoikeus, valtion on vahvistettava saamelaisten poroelinkeinon asemaa.

*43 artikla* koskee valtionraajat ylittävää poronhoitoa. Määräyksessä vahvistetaan, että oikeus valtionraajat ylittävään poronhoitoon perustuu perinnäistapaan. Saamelaiskylät, siirat tai paliskunnat voivat tehdä valtionrajojen yli porojen laiduntamissopimuksia, joiden turvin poronomistajat voivat harjoittaa yhteistyötä rajan molemmin puolin. Ellei tällaisia



sopimuksia ole tehty, valtioidenvälisiä sopimuksia porojen laiduntamisesta sovelletaan olemassa olevia perinnäistapoja kunnioittaen.

### *3.9.7 Sopimusluonnoksen VI luku: sopimuksen täytäntöönpano ja kehittäminen*

Sopimusluonnoksen VI luvussa on neljä artiklaa, joiden tarkoitus on turvata sopimuksen toteuttaminen ja kehittäminen.

*44 artikla* vahvistaa sopimuksen muodossa yhteistyön, jota jo nykyään harjoitetaan kyseisten kolmen sopimusvaltion saamelaisasioista vastaavien ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien välillä.

*45 artiklassa* määrätään, että sopimuksen täytäntöönpanoa seuraamaan on perustettava saamelaisopimuslautakunta. Sopimuksen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi sopimusvaltioiden sopimusmääräykset tulee *46 artiklan* mukaan saattaa suoraan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

*47 artikla* antaa säännöksiä sopimuksen täytäntöönpanoa koskevista sopimusvaltioiden taloudellisista velvoitteista ja niiden jakautumisesta sopimusvaltioiden kesken.

### *3.9.8 Sopimusluonnoksen VII luku: loppumääräykset*

Tämän luvun neljässä artiklassa noudatetaan tavanomaista kansainvälisoikeudellista käytäntöä sillä poikkeuksella, että sopimus voidaan ratifioida ja että sitä voidaan myöhemmin muuttaa vasta sitten, kun sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät ovat antaneet niille hyväksymisensä, ks. *49 ja 51 artikla*.

#### **4. Lähtökohdat ja työskentelymuoto**

Saamelaiset ovat itse toivoneet saamelaissopimusta Saamelaisneuvoston, entisen Pohjoismaisen Saamelaisneuvoston, välityksellä. Saamelaiset ovat korostaneet olevansa yksi kansa, ja he ovat halunneet säilyttää kulttuurinsa, kielensä ja yhteiskuntaelämänsä sekä kehittää niitä yli valtionrajojen, mikä on synnyttänyt vaatimuksen omasta saamelaissopimuksesta. Pohjoismaisen Saamelaisneuvoston perustaminen vuonna 1956 oli ilmaus halukkuudesta luoda ja toteuttaa saamelaisten välistä järjestelmällistä yhteistyötä yli valtionrajojen. Tämä ilmenee selkeimmin Jällivaarassa vuonna 1971 järjestetyssä saamelaiskonferenssissa hyväksytystä päätöslauselmasta, joka alkaa sanoilla:

”Me saamelaiset olemme yksi kansa, eivätkä valtioiden rajat saa estää kansamme yhteyttä.”

Saamelaisneuvosto käynnisti omaan saamelaissopimukseen tähtäävän työn vuonna 1986 Åressa pidetyssä saamelaiskonferenssissa. Siellä tehdyn ehdotuksen pohjalta Norjan saamelaiskulttuurin toimikunta laati Saamen kulttuuri ja koulutus -nimisen mietinnön NOU 1987:34 86. Toimikunta viittaa niihin erityisvelvoitteisiin, joita Suomella, Norjalla ja Ruotsilla on saamelaisia kohtaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan nojalla, ja suosittelee, että maiden tulisi koordinoida saamelaispolitiikkansa pohjoismaisen sopimuksen avulla (s. 155). Toimikunta jatkaa:

”Lisäksi monet seikat puhuvat sen puolesta, että Pohjoismaiden on syytä pyrkiä konkreettisesti vahvistamaan saamelaisten kulttuurioikeudet Pohjolassa sopimusteitse. Pohjoismaat ovat institutionalisoineet poliittisen ja oikeudellisen yhteistyön Pohjoismaiden neuvoston välityksellä. Ne ovat pitkään työskennelleet maiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi ja siten osaltaan vaikuttaneet niin sanoaksemme alueellisen kansainvälisen oikeuden muodostumiseen tietyillä aloilla.”

Ehdotusta pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi tuettiin vuonna 1988 julkaistussa raportissa, jonka olivat laatineet Norjan saamelaisoikeuskomitean sekä Ruotsin ja Suomen saamelaisoikeuksien selvityselinten edustajat. Esimerkkeinä asioista, joita tällaisessa sopimuksessa olisi säänneltävä, raportti mainitsee valtioiden vastuun saamen kielestä, kulttuurista ja elinkeinoelämästä sekä valtioiden vastuun siitä, että saamelaiset voivat jatkaa elämäänsä yhtenä kansana.

Saamelais- ja poronhoitoasiain pohjoismainen yhteistyöelin on vuodesta 1992 lähtien ottanut useissa tilaisuuksissa esiin kysymyksen saamelaissopimuksesta (ks. tätä toimielintä koskevia tarkempia tietoja jäljempänä kohdassa 6.8). Tämän toimielimen työn ansiosta kysymys saatiin nostetuksi Pohjoismaissa poliittiselle esityslistalle. Pohjoismaiden neuvoston Reykjavikissa helmikuussa 1995 pidetyssä istunnossa Suomi, Norja ja Ruotsi pääsivät yhteisymmärrykseen pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarpeen ja perustan kartoittamisesta. Seuraavassa on ote istunnon pöytäkirjasta:

”Ministerikokous, jonka aiheena on aloite pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi, Reykjavik 28.2.1995.

Pohjoismaiden neuvoston 46. istunnon aikana Reykjavikissa pidettiin saamelaisasioita käsittelevä ministerikokous, johon osallistuivat ministerit Gunnar Bergen Norjasta, Margareta Winberg Ruotsista ja Ole Norrback Suomesta.

Ministerit päättivät saamelais- ja poronhoitoasiain pohjoismaisen yhteistyöelimen laatiman asiakirjan pohjalta, että kyseiset kolme maata käynnistävät pohjoismaiseen saamelaissopimukseen tähtäävän yhteistyön.

Tarkoituksena on asettaa yhteinen työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää sopimuksen tarve ja perusta. Työ organisoidaan yhteistyössä saamelaiskäräjien ja Saamelaisneuvoston kanssa. Norja saa tämän työn käynnistämisen tehtäväkseen.”

Asiakirjassa, johon pöytäkirjassa viitataan, sanotaan:

”Saamelaiset asuvat kansana Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa, minkä johdosta näillä mailla on yhteinen vastuu saamelaisten elinkeinoperustan, kielen ja kulttuurin ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Näiden kolmen maan yhteistä vastuuta ja yhteisiä velvoitteita saamelaisia kohtaan on tärkeää korostaa, jotta saamelaiset pystyvät kansana säilyttämään yhteisen saamelaisidentiteettinsä ja toimimaan yhtenä kansana yli rajojen.

Jotta saamen kulttuuria, kieltä ja yhteiskuntaelämää voitaisiin kehittää mahdollisimman elinvoimaisella tavalla, on ratkaisevan tärkeää, että nämä kolme maata pyrkivät koordinoitusti ja yhdessä järjestämään olosuhteet sellaisiksi, että saamelaiset pystyvät määrättyissä puitteissa itse ohjaamaan tätä kehitystä.

Ensi sijassa on erittäin tärkeää, että valtiot pyrkivät luomaan mahdollisimman pitkälle yhdenmukaistetun oikeudellisen standardin, joka turvaa saamelaisten statuksen kansana sekä heidän mahdollisuutensa pystyä edustajiensa välityksellä viemään tärkeitä saamelaispoliittisia asioita sekä kansallisten viranomaisten että pohjoismaisten yhteistyöelinten käsiteltäviksi.

Lisäksi on tärkeää mahdollisimman laajan yhdenmukaistamisen ja yhteistyön avulla pyrkiä yhdessä panostamaan sellaisiin erityisiin järjestelmiin ja toimenpiteisiin, joista voidaan saada entistä enemmän hyötyä ja voimavaroja.”

Saamelaisneuvosto antoi tukensa saamelaissopimuksen parissa tehtävälle työlle Murmanskissa vuonna 1996 järjestetyssä saamelaiskonferenssissa. Sen omassa päätöslauselmassa sanottiin muun muassa:

”Tämän takia valtioilla on erityinen velvollisuus järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelaisyhteiskunta ja sen jatkuva kehitys voidaan turvata yli valtionrajojen.

Tällaisen saamelaisten oikeudellisen, sivistyksellisen, taloudellisen, sosiaalisen, elinkeinoihin liittyvän ja poliittisen aseman turvaamisen on tapahduttava mitä pikimmin muun muassa valtioiden välisen erityisen saamelaissopimuksen muodossa.”

Myös kyseisten kolmen maan saamelaiskäräjät ovat antaneet tukensa pohjoismaiseen saamelaissopimukseen tähtäävälle työlle. Tätä asiaa koskeva päätös tehtiin kolmen saamelaiskäräjien välisessä kokouksessa vuonna 1995. Myös sekä vuonna 1996 että vuonna 1997 pidetyissä kokouksissa tehtiin pohjoismaista saamelaissopimusta koskeva päätös. Vuonna 1997 tehdyssä päätöksessä sanotaan:

”Saamelaiskäräjät edellyttävät, ettei pohjoismainen saamelaissopimus saa olla oikeudelliselta standardiltaan alempi kuin Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus tai muut alkuperäiskansoja koskevat kansainväliset instrumentit. Sopimukseen on lisäksi sisällyttävä saamelaismääritelmä. Saamelaiskäräjien on jatkettava Pohjoismaiden neuvoston jäsenyyteen tähtääviä pyrkimyksiään erillään pohjoismaisen saamelaissopimuksen parissa tehtävästä työstä.”

Työ pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarpeen ja perustan selvittämiseksi käynnistyi joulukuussa 1996. Työstä vastaavassa ryhmässä oli 12 jäsentä, neljä kustakin sopimusvaltiosta. Ryhmään osallistui kolme jäsentä jokaisen sopimusvaltion kolmesta eri ministeriöstä sekä yksi saamelaiskäräjien jäsen. Työryhmän raportti esitettiin kesäkuussa 1998, ja ryhmä suositteli siinä pohjoismaisen saamelaissopimuksen laatimista. Suositukset käyvät ilmi raportin 2.8 kohdan 2 alakohdasta:

”Pohjoismainen työryhmä on valmistellut pohjoismaiseen saamelaissopimukseen tähtäävää jatkoprosessia. Työryhmä toteaa yksimielisesti, että pohjoismaisen saamelaissopimuksen parissa tehtävä työ on tärkeää ja että sitä on jatkettava.

Työryhmä täsmentää, että pohjoismaiselle saamelaissopimukselle on tarve ja perusta. Tätä taustaa vasten työryhmä suosittelee pohjoismaiseen saamelaissopimukseen liittyvän työn jatkamista. Yksi mahdollinen tapa tehdä niin on perustaa asiantuntijatoimikunta jatkamaan asian käsittelyä ja selvittelytyötä ennen mahdollisen neuvottelutoimikunnan asettamista.” (s. 14)

Tämä on luonut tärkeän taustan asiantuntijatyöryhmän työlle.

Asiantuntijatyöryhmä on kokoontunut 15 kertaa. Kokouksia on pidetty vuorotellen kaikissa kolmessa maassa, useimmiten saamelaisalueilla. Kokouksia on järjestetty seuraavasti:

28.–29. tammikuuta 2003 Kaarasjoella (Kárásjohka)

28.–29. huhtikuuta 2003 Östersundissa (Luvlieluspje)

16.–17. kesäkuuta 2003 Inarissa (Anár)  
3.–5. syyskuuta 2003 Rørosissa (Røros)  
25.–26. marraskuuta 2003 Tukholmassa  
27.–29. tammikuuta 2004 Espoossa (Hanasaarella)  
21.–23. huhtikuuta 2004 Tromssassa (Romsa)  
8.–10. kesäkuuta 2004 Arvidsjaurissa (saamelainen paikannimi)  
30. elokuuta – 1. syyskuuta 2004 Turussa  
23.–25. marraskuuta 2004 Oslossa (Voksenåsen)  
25.–27. tammikuuta 2005 Kiirunassa (Giron)  
5.–7. huhtikuuta 2005 Enontekiössä (Ednotak)  
31. toukokuuta – 3. kesäkuuta 2005 Tenossa (Deatnu-Tana)  
30. elokuuta – 1. syyskuuta 2005 Uumajassa (Upme)  
25.–26. lokakuuta 2005 Oslossa

Asiantuntijatyöryhmän ensimmäiseen tammikuussa 2003 pidettyyn kokoukseen osallistuivat sekä varsinaiset jäsenet että varajäsenet. Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtaja ilmaisi olevan toivottavaa, että varajäsenet osallistuisivat myös ryhmän seuraaviin kokouksiin. Varajäsenillä ei kuitenkaan ollut läsnäolovelvollisuutta.

Asiantuntijatyöryhmä pohti ensimmäisessä kokouksessaan toimeksiantonsa pohjalta niitä kysymyksiä, joita sopimuksen olisi määrä säännellä. Tuohon kokoukseen ei luonnollisestikaan ollut laadittu minkäänlaista sopimustekstilunnonsta. Ryhmän jäsenet olivat yksimielisiä siitä, että ryhmän puheenjohtajan tulisi tämän keskustelun pohjalta laatia ensimmäinen tekstilunnonsta, josta voitaisiin keskustella ja jota voitaisiin muokata tarkemmin. Seuraavassa kokouksessa ryhmän puheenjohtaja esitti luonnoksen, jossa oli rajallinen määrä artikloja. Sopimusluonnosta on käsitelty lukuisia kertoja myöhemmissä kokouksissa. Luonnosta on laajennettu asteittain asiantuntijatyöryhmän jäsenten tekemien ehdotusten pohjalta. Kaikkia artikloja on pohdittu seikkaperäisesti.

Työlle on luonut puitteet asiantuntijatyöryhmän mandaatti, joka on laaja. Luettelo aiheista, joita sopimuksessa voidaan säännellä, kattaa useimmat sellaiset elämän osa-alueet, joilla on mahdollista soveltaa saamelaisia koskevia erityisiä oikeussäännöksiä. Aiheluettelo ei ole tyhjentävä, koska se alkaa sanoilla: ”alueita, joita sopimuksella voidaan säännellä, voivat olla”. Mandaatissa ei mainita konkreettisesti kysymystä saamelaisten oikeudesta maahan ja veteen. Kysymyksen tärkeyden takia asiantuntijatyöryhmä on kuitenkin katsonut luonnolliseksi käsitellä myös sitä. Kysymys oikeudesta maahan ja veteen on tärkeä osa

itsemääräämisoikeutta, ja mandaatissa mainitaan nimenomaisesti, että itsemääräämisoikeutta tulee käsitellä.

Saamelaisten itsemääräämisoikeus on toimeksiannon mukaisesti ollut asiantuntijatyöryhmän keskeisenä aiheena. Tästä kysymyksestä on samaan aikaan käyty kiivasta keskustelua YK:ssa, jossa valmistellaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julkilausumaa. Asiantuntijatyöryhmä on seurannut tarkkaan tätä YK:ssa käynnissä olevaa työtä. Ryhmän puheenjohtaja onkin osallistunut Genevessä järjestettyihin istuntoihin syyskuussa 2003 ja 2004. John B. Henriksen on ollut Norjan delegaation jäsen muutaman vuoden ajan, Mattias Åhrén on osallistunut istuntoihin saamelaiskäräjien edustajana ja ryhmän sihteeri toimi vuoden 2003 istunnossa tarkkailijana. Tämä yhteydenpito YK:ssa työskenteleviin henkilöihin teki selväksi sen, että itsemääräämisoikeutta koskevaa kysymystä tulisi selvittää laajalta kansainvälisoikeudelliselta pohjalta, mikä onkin tehty liitteessä 3. Asiantuntijatyöryhmä on koko työskentelynsä ajan pitänyt Genevessä harjoitettua pohjoismaista yhteistyötä suuntaa antavana periaatteena.

Jokaiseen luonnokseen on myös tehty huomautuksia. Nämä huomautukset muotoiltiin alkuajoina sellaisiksi, että niiden avulla voitaisiin selittää tekstiluonnokseen jatkuvasti tehtyjä muutoksia. Marraskuusta 2004 lähtien huomautukset on muotoiltu siten, että ne voidaan esittää asiantuntijatyöryhmän ehdotuksessa.

Asiantuntijatyöryhmän omien kokousten lisäksi ryhmän puheenjohtaja, yksittäiset jäsenet ja sihteeri ovat osallistuneet ryhmän työhön liittyviin muihin kokouksiin. Edellä on esimerkiksi mainittu heidän osallistumisensa Genevessä järjestettyihin kokouksiin, joissa on pohdittu alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevää YK:n julistusta.

Hans Danelius piti esitelmän pohjoismaiseen saamelaissopimukseen liittyvästä työstä saamelaiskonferenssissa Honningsvågissa 7.–9. lokakuuta 2004. Viikkoa aikaisemmin Carsten Smith ja Kirsti Strøm Bull vierailivat Hattfjelldalissa ja Tärnabyssä saadakseen tietoa saamelaisten paikallisyhteisöjen välisestä valtionrajat ylittävästä yhteistyöstä.

Marraskuussa 2004 pidetyn asiantuntijatyöryhmän kokouksen yhteydessä järjestettiin myös tapaaminen Norjan ja Ruotsin välisestä uudesta poronhoitosopimuksesta neuvottelevien Norjan ja Ruotsin valtuuskuntien kanssa. Tammikuussa 2005 Kiirunassa (Giron) pidetyn asiantuntijatyöryhmän kokouksen aikana järjestettiin tapaaminen Saamelaisneuvoston hallituksen kanssa. Enontekiössä (Ednotak) huhtikuussa 2005 järjestetyn asiantuntijatyöryhmän kokouksen yhteydessä pidettiin kokous myös Suomen ja Norjan poronhoitojärjestöjen johtajien kanssa. Lisäksi Tenossa (Deatnu-Tana) kesäkuussa 2005 pidetyn kokouksen jatkeeksi asiantuntijatyöryhmän jäsenet osallistuivat Sirmassa (Sirbmá)

järjestettyyn avoimeen kokoukseen, jossa muun muassa saatiin tietoa rajan yli tapahtuvasta yhteistyöstä ja erityisesti Utsjoen (Ochejohka) kanssa toteutetusta koulualan yhteistyöstä.

Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjät pitivät 24. helmikuuta 2005 ensimmäisen yhteisen täysistuntonsa Jokkmokissa (Johkámohki). Carsten Smith piti tässä kokouksessa esitelmän, jossa hän kertoi pohjoismaiseen saamelaissopimukseen liittyvästä työstä. Hän esitelmöi samasta aiheesta myös Norjan kunta- ja alueministeriön järjestämässä ministeriöiden välisessä kokouksessa joulukuussa 2004 ja Barentsin neuvoston parlamentaarikkojen konferenssissa Bodössä 30. kesäkuuta 2005.

Carsten Smith, Hans Danelius ja Ing-Lill Pavall osallistuivat 9. elokuuta 2005 Kiirunassa (Giron) Ruotsin seitsemän saamelaiskylän edustajien kanssa järjestettyyn tapaamiseen. Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtaja on lisäksi tavannut yksittäisiä henkilöitä, jotka ovat pystyneet antamaan ryhmän työn kannalta merkittäviä tietoja. Ryhmä on myös vastaanottanut aloitteita henkilöiltä ja laitoksilta, muun muassa Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa toimivaa saamelaisradiota ja -televisiota koskevan selvityksen, jonka on laatinut Lia Markelin NRK Sámi Radion, SR Sámi Radion, SVT Sápmi ja YLE Sámi Radion toimeksiannosta.

## **5. Sopimukseen liittyviä yleisiä kysymyksiä**

### **5.1 Johdanto**

Aluksi on luonnollista kommentoida muutamia yleisiä kysymyksiä, joihin asiantuntijatyöryhmä on joutunut ottamaan kantaa. Osa näistä kysymyksistä on noussut esille jo asiantuntijatyöryhmän saamassa toimeksiannossa, osa on ilmaantunut työn edistyessä. Ensimmäisenä esille nousee kysymys siitä, onko pohjoismaisen saamelais sopimuksen määrä olla oikeudet ja velvoitteet määrittelevä sopimus vai puitesopimus, toisena suhde Venäjän saamelaisiin ja kolmantena kysymys sopimuksen auktoritatiivisesta kielestä. Myös kysymys siitä, ovatko saamelaiset sopimuksen osapuolena, kuuluu niihin keskeisiin asioihin, joita asiantuntijatyöryhmän on toimeksiantonsa mukaan käsiteltävä. Tätä kysymyksenasettelua käsitellään ehdotuksessa omassa luvussaan (8 luku).

### **5.2 Oikeudet ja velvoitteet määrittelevä sopimus vai puitesopimus?**

Puitesopimus sisältää tavanomaisen juridisen kielenkäytön mukaan pääasiassa ohjelmallisia määräyksiä tavoitteista, joiden saavuttamiseksi valtiot sitoutuvat työskentelemään. Puitesopimusten yhteydessä puhutaan säännönmukaisesti päätavoitteista, pääperiaatteista ja suhteellisen yleisluonteisista velvoitteista. Puitesopimus ei anna – ainakaan laajassa määrin – uusia konkreettisia oikeuksia tai velvoitteita yksittäisille henkilöille.

Työn vähitellen edistyessä ei ole ollut epäilystäkään siitä, että asiantuntijatyöryhmä on laatinut luonnoksen sopimukseksi, joka antaa saamelaisille konkreettisia oikeuksia ja vastaavasti valtioille velvoitteita. Tähän tulokseen on päädytty asiantuntijatyöryhmän suoritettua toimeksiannossa mainittuja yksittäisiä aloja koskevan tarveanalyysin ja tarvearvioinnin. Sopimuksen määräysten yksityiskohtaisuusaste vaihtelee, sillä se perustuu eri alueilla esiintyvien tarpeiden arviointiin. Tämä käy laajasti ilmi yksittäisiin säännöksiin tehdyistä huomautuksista. Muutamilla alueilla, muun muassa saamelaisten kielioikeuksien kohdalla, teksti on yksityiskohtaista, ja luonnoksessa ehdotetaan osittain erittäin konkreettisia oikeuksia ja velvoitteita. Työlle on saatu puitteet nykyisistä, kyseisiä kolmea maata enemmän tai vähemmän velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista.

### **5.3 Suhde Venäjän saamelaisiin**

Asiantuntijatyöryhmän on toimintaohjeen mukaan pohdittava suhdetta Venäjän saamelaisiin, koska saamelaiset ovat alkuperäiskansa myös Venäjällä. Koska tässä on kysymys Suomen, Norjan ja Ruotsin välisestä sopimuksesta, Venäjän saamelaisia ei ole mainittu sopimustekstin



alkusanoissa eikä artikloissa. Asiantuntijatyöryhmä pitää kuitenkin toivottavana, että kyseiset kolme sopimusvaltiota järjestävät olosuhteet sellaisiksi, että myös Venäjän saamelaiden kanssa on mahdollista tehdä yhteistyötä. Tämä koskee esimerkiksi 11 artiklassa mainitun kaltaista kulttuurista ja elinkeinoihin liittyvää yhteistyötä. On syytä huomata, että jos saamelainen, joka on Venäjän kansalainen, asettuu asumaan yhteen näistä sopimusvaltioista, hän kuuluu välittömästi sopimuksen määräysten piiriin.

Asiantuntijatyöryhmä piti kokouksen Venäjän saamelaiden edustajien kanssa tammikuussa 2005 Kiirunan (Giron) kokouksen yhteydessä ja sai tällöin tietoa Venäjän saamelaiden historiasta, elämästä ja oikeuksista.

Asiantuntijatyöryhmä on työnsä kuluessa keskustellut Venäjän saamelaisiin liittyvistä asioista Rovaniemellä sijaitsevan Lapin yliopiston saamen kielen lehtorin Leif Rantalan kanssa. Hän on selvittänyt Venäjän saamelaiden oikeudellista asemaa. Hänen selvityksensä on ehdotuksen liitteenä 2. Venäjän saamelaisia koskeva lyhyt selonteko on kohdassa 6.7.

Eri valtioiden poliittisten viranomaisten tehtävänä on arvioida, mihin lisätoimenpiteisiin on mahdollisesti ryhdyttävä suhteessa Venäjän viranomaisiin. Asiantuntijatyöryhmä ilmaisee toivovansa, että sopimusluonnoksen perustana olevat näkökohdat voivat muodostaa laajemmassa kehitysperspektiivissä läpimurron myös suhteessa Venäjän saamelaisiin.

#### **5.4 Sopimuksen auktoritatiivinen kieli**

Sopimuksen auktoritatiivisia kieliä ovat suomi, norja, ruotsi ja pohjoissaame. Kaikki tekstit ovat yhtä todistusvoimaisia. Asiantuntijatyöryhmä on lisäksi päättänyt, että sopimusluonnosteksti on käännettävä inarinsaameksi, luulajansaameksi, koltansaameksi ja eteläsaameksi sekä venäjäksi ja englanniksi. Nämä sopimustekstit eivät ole auktoritatiivisia.

## **6. Saamelaiset**

### **6.1 Johdanto**

Saamelaiset ovat yksi kansa, joka on tunnustettu alkuperäiskansaksi ja joka asuu Suomen, Norjan, Venäjän ja Ruotsin alueella. Sana ”saamelainen” tulee saamen kielen sanasta *Sápmi*, joka merkitsee sekä saamelaisten perinteisesti asuttamaa maantieteellistä aluetta että varsinaista saamelaisten kansanryhmää. Tämä käsite tunnetaan kaikissa saamen murteissa. *Sápmi* tarkoittaa siis sekä *Saamenmaata* että *saamelaisia*, ja se on kansakunta, jolla ei ole valtiota tai valtionrajoja mutta jolla on yhteinen kieli, kulttuuri ja historia.

Saamelaisten alun perin asuttama alue on suuri ja ulottuu Norjassa sijaitsevan Femundenin sisäjärvestä etelässä Ruotsin Taalainmaalla sijaitsevaan Idreen, Venäjän pohjoisosassa sijaitsevaan Kuolan niemimaahan ja edelleen pitkälle kaakkoon Suomen sisäosiin. Alueen sisäiset kulttuuriset ja elinkeinoiniin liittyvät vaihtelut ovat suuria. Tämän vuoksi saamelaisyhteisöt ovat varsin monimuotoisia.

Suurin osa saamelaisista, noin 50–65 000, asuu Norjassa ja heistä taas puolet Finnmarkissa (Ruijassa). Ruotsissa asuu noin 20 000, Suomessa noin 8 000 ja Venäjän puolella noin 2 000 saamelaista.

Saamelaisia, heidän kulttuuriaan, elinkeinojaan, yhteiskuntaelämäänsä ja suhdettaan kansallisvaltioihin käsittelevää kirjallisuutta on saatavilla runsaasti. Viimeisten kymmenen vuoden aikana on julkaistu useita erityisesti saamelaisten olosuhteita koskevia virallisia selvityksiä. Saamelaiskysymyksiä on käsitelty myös selvityksissä, jotka eivät koske nimenomaan saamelaisia. Tämän vuoksi asiantuntijatyöryhmä ei ole katsonut tarpeelliseksi esitellä laajasti saamelaisten historiaa ja yhteiskuntaelämää vaan on tyytynyt laatimaan lyhyen historiallisen katsauksen, ks. kohta 6.2. Norjan, Ruotsin, Suomen ja Venäjän saamelaisista kerrotaan lyhyesti kohdissa 6.3–6.7.

### **6.2 Saamelaisten historia toiseen maailmansotaan asti**

Vuonna 1998 valmistuneessa pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarvetta ja perustetta käsittelevässä raportissa, joka on asiantuntijatyöryhmän työn perustana olevaa aineistoa, on oma saamelaisten historiaa käsittelevä lukunsa, jonka on kirjoittanut fil. kand. Steinar Pedersen. Asiantuntijatyöryhmä ei näe tarvetta tarkastella aihetta erikseen historiallisesta näkökulmasta vaan tyytyy toistamaan edellä mainitussa luvussa esitetyn joiltakin osin

täydennetyt yhteenvedon tärkeistä vuosiluvuista ja tapahtumista, jotka liittyvät saamelaiden ja valtioiden väliseen suhteeseen:

- Kristillisen ajanlaskun alku Saamelaiset ovat oma etninen ryhmänsä, ja saamelaisen kulttuurin piirteet ovat jäljitettävissä edelliselle vuosituhannelle.  
Saamelaiset asuttavat laajoja osia Keski-Skandinaviaa ja sen pohjoispuolisia, nykyisestä Suomesta Laatokalle ja koko Kuolan niemimaalle ulottuvia alueita, jotka käsittivät yhteensä noin 6–700 000 km<sup>2</sup>. He hallitsivat yksin huomattavia osia tästä alueesta.
- 890 Pohjoisnorjalainen talonpoikaispäälikkö Ottar matkustaa Tromssasta pohjoiseen Vienanmeren sisäosiin. Hän kohtaa Jäämeren rannikolla ainoastaan saamelaisia metsästäjiä, kalastajia ja linnunpyytäjiä.
- 1323 Pähkinäsaaren rauha. Ruotsin ja Novgorodin välinen raja.
- 1326/29 Norjan ja Novgorodin välinen kahdenvälinen verotussopimus: kyseiset valtiot verottavat yhdessä Tromssan ja Kuolan niemimaan etelärannikolla sijaitsevan Væleån välisellä alueella asuvia saamelaisia.
- 1300–1500-luku Saamelaiset joutuvat useilla paikkakunnilla moninkertaisen verotuksen, ryöstelyn ja painostuksen kohteiksi. Perämeren sisäosista kotoisin olevat pirkkalaiset (Birkarl) ovat Ruotsin valtiovallan edeltäjiä saamelaisten verottajina. Pohjanmaalla poronhoitoa harjoittavat saamelaiset maksavat kirkonkymmenyksiä elinkeinonsa harjoittamisesta. Laamanni antaa Ruotsissa tuomioita lappalaisten ja ei-lappalaisten välisissä kiistoissa.
- 1517 Venäjän suuriruhtinas julistautuu saamelaisten päälliköksi, antaa yksityiskohtaisia toimintaohjeita verovoudeilleen ja tunnustaa saamelaisten omistusoikeuden alueisiinsa.
- 1551 Ruotsin kuningas ottaa vastatakseen pirkkalaisten siihen asti suorittamasta saamelaisten verottamisesta aivan Pohjoiselle jäämerelle asti ja tunnustaa saamelaisten omistusoikeuden alueisiinsa.
- 1570 Stettinin rauha: Tanska-Norja ja Ruotsi sopivat rajojen säilyttämisestä ennallaan. Poronhoidolle on voinut olla merkitystä sillä, että nyt hyväksyttiin toisen maan alamaisten oikeudet oman maan rajan sisäpuolella.
- 1584 Juhana III vahvistaa Suvantovaaran lappalaiskylän ”ylimuistaisen nautintaoikeuden” Sonkamuotkassa.
- 1595 Täyssinän rauha: Venäjä luovuttaa Jäämeren rannikkoa koskevan Varangin länsipuolisten alueiden verotusoikeuden ja herruuden Ruotsille, joka täten laajentaa toimintaansa Ruijassa.
- 1602 Kaarle IX:n verollepanoa koskeva kirje, joka koskee lappalaisten metsää, maata, jokia ja vesistöjä.  
Kaarle IX:n ”turvakirje kaikkia ulkopuolisia vastaan” yksittäisille Kemien

- Lapin lappalaiskylille, koska ”kylät” maksoivat veroa Ruotsin kruunulle.
- 1607 Kaarle IX:n kirje, jonka mukaan lappalaiset saivat ”perintöoikeuden maahan lappalaiselinkeinojen harjoittamista varten” ja jonka mukaan ”heidät on määrää panna verolle vapaavuosien jälkeen”.
- 1608 Kaarle IX painatti Kuningas Kristofferin maalaisin, joka oli voimassa yleisenä lakina Ruotsissa vuoteen 1736 asti. Lakikirjan otsikkosivulla oli hänen vuodesta 1604 alkaen käyttämänsä kuninkaan titteli: ”Carl then IX Sweriges/Finnars/Carelers/Lappars i Norlanden/the Kajaners och Esters i Lijf.land Konung”.
- 1611–12 Ruotsin ja Norjan välillä käytiin Kalmarin sotaa muun muassa Pohjoiskalotin pohjoisimman osan herruudesta.
- 1613 Knäredin rauha: Ruotsi joutuu luopumaan vaatimuksistaan Jäämeren rannikon suhteen, ja Tanska-Norja saa yksinään lainkäyttövallan Norjan pohjoisimpien osien rannikko- ja vuonoalueisiin. Määräysten mukaan silloisen Finnmarkin (Ruijan) sekä Inarin sisäosat ovat Ruotsin lainkäyttövallan mutta myös tanskalais-norjalaisen veronkannon alaisia. Varanginvuonon eteläpuolella oleviin Näytämön (Neiden), Paatsjoen ja Petsamon siitoihin ei kajottu. Ne jäivät Venäjän lainkäyttövallan ja lisäksi myös tanskalais-norjalaisen veronkannon alaisiksi.
- 1645 Brömsebron rauha: Norja menettää Jämtlandin ja Härjedalenin Ruotsille.
- 1673 Kaarle XI:n käskykirje rinnastaa ”perintötalollisen” ja ”lappalaisen”.
- 1695 Västerbottenin lappalaisalueiden verollepano: lappalaiskylät pannaan verolle.
- 1723/1734 Kaivosten plakaatit vuodelta 1723 painetaan saamen kielellä vuonna 1734.
- 1751 Norjan ja Ruotsin (Suomen) välinen raja määritetään. Finnmarkin sisäosat siirtyvät Norjan yksipuolisen lainkäyttövallan alaisuuteen. Inari jää Ruotsin lainkäyttövallan alaisuuteen mutta on myös verovelvollinen Venäjälle. Rajasopimuksen laajan lisäpöytäkirjan – myöhemmältä nimeltään ”Lappekodisillen” – on määrää varmistaa ”lappalaisen kansakunnan säilyminen” (”den Lappiske nations Conservation”). Lisäpöytäkirjassa olennaisimpia asioita ovat saamelaiden elinkeinovapaus, Kautokeidon lappalaiskylän mainitseminen, oma saamelainen oikeusjärjestelmä ja saamelaiden puolueettomuus.
- 1809 Suomi erotetaan Ruotsista, ja siitä tulee Venäjän tsaarin alainen suuriruhtinaskunta. Suomen ja Ruotsin välinen raja määritetään (1810). Sillä ei ole merkitystä vuoden 1751 rajalle. Inari vapautetaan Venäjälle maksettavasta verosta vuonna 1814.

- Saamelaisten vastavuoroinen, Lappekodisillenisä säännelty luonnonvarojen hyödyntäminen jatkuu entiseen tapaan, nyt Suomen ja Norjan välisen rajan yli.
- 1814 Norja irrotetaan Tanskan yhteydestä, ja Ruotsi vastaa Ruotsin ja Norjan ulkopoliitikasta.
- 1826 Venäjän ja Norjan välinen raja jakaa viimeisen yhteisen saamelaisalueen. Nykyisestä Etelä-Varangista (Sør-Varanger) tulee Norjan aluetta. Venäläisiksi rekisteröidyt Paatsjoen saamelaiset saavat vuonna 1834 oikeuden jatkaa lohikalastusta Norjan puolella sijaitsevalla merellä.
- 1833 Suomen ja Venäjän välinen raja määrätään.
- 1852 Vaikka Lappekodisilleniä ei kumotakaan muodollisesti, Suomen ja Norjan välinen raja suljetaan poronhoidolta ja Suomen kansalaisilta kielletään kalastuksen ja metsästyksen harjoittaminen Norjassa. Tästä aiheutuu huomattavia haittavaikutuksia Pohjoiskalotin poronhoitojärjestelmille. Norja (Ruotsi) kieltäytyy vuonna 1859 Suomen tarjouksesta, jonka mukaan Norja saisi ottaa haltuunsa Suomen kaikkein pohjoisimman osan. Tarjous tehtiin rajan sulkemisesta saamelaisille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi.
- 1883 Ruotsin ja Norjan välinen porosaamelaisia koskeva yhteinen saamelaislaki. Se täydentää Lappekodisilleniä, jota ei kuitenkaan kumota.
- 1889 Suomen ja Ruotsin välinen raja suljetaan poronhoidolta. Vuonna 1852 tapahtuneen rajan sulkemisen haittavaikutukset lisääntyvät.
- 1905 Norjan ja Ruotsin välinen unioni puretaan. Norja pyrkii pääsemään eroon Ruotsin saamelaisten harjoittamasta porojen laiduntamisesta. Kodisilleniä kiistellään, mutta periaatteessa ollaan yksimielisiä siitä, ettei sitä voi irtisanoa. Seuraavina vuosina laiduntamisasiasta käydään katkeraa köydenvetoa Norjan ja Ruotsin välillä.
- 1917 Suomi itsenäistyy.
- 1919 Yksimielisyys ensimmäisestä poronhoitosopimuksesta. Ruotsin porosaamelaisten laidunalueita Norjassa rajoitetaan. Tämä johtaa Ruotsissa pohjoisesta etelään suuntautuviin sisäisiin pakkomuuttoihin.
- 1920 Tarton rauha: Suomi saa osan Norjan ja Venäjän välisen rajan itäpuolella sijaitsevasta Venäjän alueesta ja pääsyn Pohjoiselle Jäämerelle niin kutsutun ”Jäämeren käytävän” ("Ishavskorridoren") kautta. Monista itä- eli kolttasaamelaisista tulee nyt Suomen alamaisia.
- 1923 Vuodelta 1834 peräisin olevat oikeudet kumotaan Norjan lunastaessa entiset Venäjän, nyt Suomen itäsaamelaisten lohenkalastusoikeudet Etelä-

Varangissa tekemällä sopimuksen Suomen valtion kanssa.

1924 Kaikki maaverot – jopa lapinvero – kumotaan Suomessa annettavalla lailla.

1944 Aseleposopimuksen solmiminen. ”Jäämeren käytävä” luovutetaan takaisin Neuvostoliitolle.  
Monet itäsaamelaiset päättävät muuttaa Suomeen.  
Neuvostoliiton ja Pohjoismaiden saamelaisten välinen yhteys katkaistaan yli 40 vuoden ajaksi.

Tärkeimmät tämänjälkeiset tapahtumat käyvät ilmi seuraavista kohdista.

### **6.3 Suomen saamelaiset**

#### *6.3.1 Johdanto – määritelmä ja lukumäärä*

Suomen saamelaiskäräjät on viimeksi vuonna 2003 toimitettujen saamelaiskäräjävaalien yhteydessä kerännyt tietoja Suomen saamelaisten lukumäärästä ja kielisyydestä. Vaaleissa äänioikeutettujen henkilöiden antamien tietojen pohjalta saamelaisia arvioitiin olevan noin 8 000. Saamelaisten kotiseutualueella (Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnissa sekä *Lapin paliskunnaksi* nimetyllä Sodankylän kunnan poronhoitoalueella) asui 3 669 saamelaista, joka on noin 46 % saamelaisten kokonaismäärästä. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuu noin 4 000 ja ulkomailla 585 saamelaista (yhteensä noin 54 %). Kotiseutualueella asuvat saamelaiset muodostavat vähemmistön, joka on noin 1/3 kokonaisväestöstä. Koko Suomen väestöstä saamelaisten osuus on 0,16 %.

Sen määrittely, kuka on Suomen saamelainen, perustuu lakiin saamelaiskäräjistä (974/1995; 3 §). Lähtökohtana on, että henkilö pitää itseään saamelaisena ja että hänellä on kielellinen yhteys saamelaisiin. Itseidentifikaation lisäksi edellytetään, että 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään, että 2) hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa, tai 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Saamelaiskäräjien toimintakertomuksessa vuodelta 2004 todetaan, ettei ainoastaan laissa olevan saamelaismääritelmän perusteella ole mahdollista vahvistaa, keistä henkilöistä saamelaisten alkuperäiskansan ryhmä muodostuu. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin

vuonna 1999 vahvistanut perusteet, joiden mukaan henkilö on merkitty äänioikeutetuksi saamelaiskäräjävaaleissa.

### 6.3.2 Suomen virallinen saamelaispolitiikka

Suomen perustuslain (731/1999) perusoikeusluvussa myönnetään saamelaisille alkuperäiskansan asema. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään muun muassa, että ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.” Perustuslain hallintoa ja itsehallintoa koskeviin säädöksiin sisältyy seuraava määräys (121 §:n 4 momentti): ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Perustuslain perustelujen mukaan saamelaisten asemasta alkuperäiskansana määrätään kansainvälisten yleissopimusten antamien oikeuksien nojalla. Käsitteellä kulttuuri tarkoitetaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon lukeutuvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, metsästys ja kalastus. Saamelaiskäräjät katsoi toimintakertomuksessaan (vuodelta 2004), että Suomi tunnustaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana valtiosääntöoikeudellisella tasolla mutta kohtelee saamelaisia käytännössä lähinnä alueellisena kielivähemmistönä. Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon ja saamelaiskysymysten koordinointiin liittyvät kysymykset ovat vuodesta 1996 lähtien kuuluneet oikeusministeriön tehtäviin. Myös monet muut ministeriöt käsittelevät saamelaiskysymyksiä. Maa- ja metsätalousministeriön tehtäviin kuuluvat muun muassa poronhoitoa, kalastusta ja riistataloutta koskevat kysymykset, kun taas opetusministeriö käsittelee opetukseen ja kulttuuritoimintaan liittyviä kysymyksiä. Saamelaisväestöä koskevien asioiden yhteensovittamisesta on vuodesta 1960 lähtien vastannut saamelaisvaltuuskunta. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Lapin läänin maaherra. Valtuuskuntaan kuuluu lisäksi kuuden ministeriön edustajat ja kuusi saamelaiskäräjien nimittämää jäsentä.

### 6.3.3 Saamelaiskäräjät

Saamelaiset harjoittavat kotiseutualueen kulttuuri-itsehallintoaan saamelaiskäräjien kautta. Saamelaiskäräjillä on 21 jäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjävaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan. Saamelaiskäräjien tehtävänä on saamelaiskäräjälain 5 §:n mukaan hoitaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat.

Saamelaiskäräjälain 6 §:ssä määrätään myös, että saamelaiskäräjien tulee edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

Saamelaiskäräjälain yhtenä keskeisenä määräyksenä on viranomaisille määrätty neuvotteluelvoite. Saamelaiskäräjälain 9 § kuuluu seuraavasti:

”9 § *Neuvotteluelvoite.* Viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella:

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

Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.”

Saamelaiskäräjien toimintakertomuksen (vuodelta 2003) mukaan saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen on pysähtynyt, saamelaiskäräjien resurssit ovat erittäin niukat ja saamelaiskäräjiltä puuttuu perustuslain edellyttämä itsehallinto. Toimintakertomuksen mukaan saamelaiskäräjät on jätetty suomalaisen hallintojärjestelmän ulkopuolelle siten, että sen tahdonilmaisut jäävät ottamatta huomioon hallinnon suunnittelu- ja valmistelutyössä.

#### *6.3.4 Saamelaisten muut yhteiskunnalliset painostuskeinot*

Lainsäädäntötyössä on otettu huomioon eduskunnan mahdollisuudet saamelaisten kuulemiseen. Eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 37 §:ssä määrätään, että lakiehdotusta tai muuta ”erityisesti saamelaisia koskevaa” asiaa käsittelevän eduskunnan valiokunnan on varattava ”saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, ellei erityisistä syistä muuta johdu”.



Kolttalakiin (253/1995) sisältyy määräyksiä lainoista ja muista tukitoimista sekä tietyistä kolttasaamelaisille kuuluvista erityisoikeuksista. Kolttalain tarkoitus on sen 1 §:n mukaan muun muassa ”...edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.”

### 6.3.5 Poroelinkeino

Poronhoito on perustuslain 17 §:n 3 momentin, joka vastaa hallitusmuodon aiempaa 14 §:n 3 momenttia, perustelujen mukaan osa saamelaisten kulttuurimuotoa. Näitä pykälää koskevissa hallituksen esityksissä (HE 309/1993 vp. ja HE 1/1998 vp.) viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Perustuslakivaliokunta katsoi alalla tehtyjen kansainvälisten yleissopimusten ja saamelaiskulttuuriin kuuluvan poronhoidon merkityksen perusteella, että saamelaisille voitiin antaa etuoikeus harjoittaa poronhoitoa saamelaisten kotiseutualueella. (PeVL 8/1993 vp.). Perustuslain 22 §:ssä edellytetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kun on kyse saamelaisten tärkeimmästä perinteisestä elinkeinomuodosta – poronhoidosta – Suomen lainsäädäntö pitää siitä huolimatta lähtökohtanaan, että oikeus poronhoidon harjoittamiseen on yleinen oikeus, joka kuuluu jokaiselle sellaiselle ETA-valtioiden kansalaiselle, joka asuu pysyvästi poronhoitoalueella. Saamelaisten kotiseutualueella (Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnissa sekä *Lapin paliskunnaksi* nimetyllä Sodankylän kunnan poronhoitoalueella) poronhoito on käytännössä saamelaisten elinkeino ja kulttuurimuoto. Kotiseutualueella toimii 13 paliskuntaa, joiden suurin sallittu eloporojen määrä on nykyään (elokuussa 2004) 85 100 eli 38,5 % koko poronhoitoalueen porojen yhteismäärästä. Saamelaiset omistavat noin 85 % kotiseutualueen poroista, ja 11:llä alueen 13 paliskunnasta saamelaisilla on ääntenemmistö.

### 6.3.6 Saamelaisten kielelliset oikeudet

Uusi saamen kielilaki (1086/2003) tuli voimaan Suomessa 1.1.2004. Samalla kumottiin laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991). Uutta saamen kielilakia valmisteltiin oikeusministeriössä saamelaiskäräjien vuonna 2002 laatiman ehdotuksen pohjalta. Ennen kuin esitys annettiin eduskunnalle, sen sisällöstä neuvoteltiin saamelaiskäräjien kanssa.

Saamen kielilain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja osaltaan turvata saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään, inarinsaamea, pohjoissaamea tai kolttasaamea, tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Lisäksi julkinen valta veloitetaan toteuttamaan ja edistämään saamelaisten kielellisiä oikeuksia (1 §). Lakia sovelletaan saamelaisten

kotiseutualueen valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten lisäksi myös tiettyihin kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeisiin viranomaisiin tämän alueen ulkopuolella. Uusina viranomaisina, joihin tätä lakia sovelletaan, kielilakiin sisällytettiin kolttien kyläkokoukset, vähemmistövaltuutettu sekä Paliskuntain yhdistys (2 §). Lisäksi lakia sovelletaan tietyissä tapauksissa myös liikelaitoksiin ja valtion tai kunnan omistamiin yhtiöihin (17 §).

”Tavoitteena on, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.” (1 §:n 3 mom.).

### 6.3.7 Saamelaisten oikeudet maahan ja veteen

#### *Tausta*

Suomessa on vuodesta 1952 lähtien tehty valtion toimesta viisi kokonais selvitystä, jotka ovat sisältäneet lakiehdotuksia saamelaisten oikeuksista maahan ja veteen sekä perinteisiin elinkeinoihin. Hallitus ei ole antanut yhtään näistä selvityksistä hallituksen lakiesityksenä eduskunnalle. (Saamelaisasiain komitean mietintö, KM 1952:12; Saamelaiskomitean mietintö, KM 1973:46; Saamelaisvaltuuskunnan mietintö I, ehdotus saamelaislaiksi ja tiettyjen lakien muuttamiseksi, KM 1990:32; selvitysmies Pekka Vihervuoren Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen n:o 169 johdosta tekemä ehdotus, OM:n yleisen osaston julkaisu 3/1999; Saamelaiskomitean mietintö, KM 2001:14).

Vuonna 1990 Suomen hallitus lähti siitä, että Suomen on mahdollisesti ILO:n alkuperäiskansasopimukseen liittyessään turvattava saamelaisille voimassa olevaa lainsäädäntöä laajemmat oikeudet saamelaisten perinteisesti omistamiin ja asuttamiin maihin sekä näiden maiden luonnonvarojen käyttöön. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on samana vuonna määrännyt, että kysymys saamelaisten mahdollisesta maanomistusoikeudesta on otettava nopeasti eduskunnan käsiteltäväksi.

Kun Suomessa valmisteltiin saamelaisten kotiseutualueen kulttuuri-itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä, päätettiin maa-oikeuksia koskevat kysymykset jättää lainvalmistelun ulkopuolelle, koska mahdollisten lainsäädäntöteitse tapahtuvien ratkaisujen katsottiin edellyttävän vieläkin tarkempia selvityksiä.

Sisäasiainministeriö antoi (vuonna 1993) Saamelaisparlamentille tehtäväksi selvittää saamelaisten oikeutta maa-alueisiin ja valmistella saamelaislakia. Oikeusministeriö on lainvalmistelussa yhtäältä käsitellyt luonnosta maankäytön hallintokysymyksiä koskevaksi lainsäädännöksi pitäen lähtökohtanaan saamelaisten vahvistettua oikeutta hyödyntää

Metsähallituksen omistuksessa olevia maa-alueita ja toisaalta tutkinut maankäyttöä omistusoikeuden näkökulmasta.

Maa-omistusoikeuksia koskevat selvitykset ovat osoittautuneet pitkälliseksi ja monisäikeiseksi prosessiksi. Apulaisoikeuskansleri totesi joulukuussa 1998 oikeusministeriölle lähettämässään kirjelmässä, että maa-omistuskysymyksellä on merkitystä arvioitaessa saamelaiden perusoikeuksien laajuutta ja sisältöä sekä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen n:o 169 ratifioinnin edellytyksiä. Apulaisoikeuskansleri kehotti oikeusministeriötä ryhtymään välittömiin toimiin saamelaiden mahdollisen maanomistusoikeuden selvittämiseksi.

#### *Pekka Vihervuoren tekemä selvitys*

Oikeusministeriö antoi vuonna 1999 hallintoneuvos Pekka Vihervuorelle tehtäväksi selvitysmiehenä – puuttumatta maanomistusoikeutta koskevaan kysymykseen – laatia ehdotus Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen n:o 169 ratifioinnin esteiden poistamiseksi. Vihervuoren ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjien yhteyteen tulisi perustaa maa-omistusoikeusneuvosto, jonka tehtävänä olisi yhdessä saamelaiskäräjien kanssa antaa lausuntoja kotiseutualueiden maankäyttösuunnitelmista ja -projekteista. Vihervuori ehdotti myös erityisen maa-omistusoikeusrahaston perustamista hallinnoimaan alueella tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, esimerkiksi metsänhakuusta, saatavien tiettyjen tulojen kanavoiminta. Tämän lisäksi hän ehdotti maankäyttölainsäädäntöön tiettyjä muutoksia poronhoidon entistä paremmaksi turvaamiseksi.

Vihervuoren selvitys otettiin vastaan sekavin tuntein. Monissa lausunnoissa hänen ehdotuksiaan pidettiin monimutkaisina ja vieraina. Saamelaiskäräjät näki Vihervuoren selvityksessä tiettyjä puutteita mutta katsoi, että sen sisältämät ehdotukset ovat tarpeellisia Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnista riippumatta.

#### *Saamelaistoimikunta 2001*

Vuonna 2000 oikeusministeriö asetti samanaikaisesti erillisen asiantuntijan (Wirilanderin) sekä erityisen saamelaistoimikunnan selvittämään maanomistuskysymystä. Noin kolmasosa toimikunnan jäsenistä edusti saamelaisia, ts. saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta. Toimikunnan tehtävänä oli laatia selvitys ja tehdä ehdotuksia siitä, miten valtion hallinnoimien maiden käyttö saamelaiden kotiseutualueella voidaan järjestää tavalla, joka yhtäältä turvaa saamelaisen alkuperäiskansan oikeudet ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta ottaa huomioon paikalliset elinolosuhteet. Ehdotuksen tuli myös täyttää Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansasopimuksen n:o 169

ratifioinnin esteiden poistamisen vähimmäisehdot. Toimikunnan tuli myös etenkin tarkastella sitä, missä määrin ja minkälaisin mahdollisin muutoksin Pekka Vihervuoren tekemät ehdotukset ovat toteutettavissa. Toimikunnan tuli nimenomaisesti ottaa huomioon myös kolttien oikeudet ja heihin liittyvät erityispiirteet.

Toimikunta ehdotti joulukuussa 2001 luovuttamassaan mietinnössä, että keskeisten maankäyttöratkaisujen päättämistä varten perustettaisiin erityinen saamelaisten kotiseutualueen johtokunta. Johtokunnassa olisivat ehdotuksen mukaan edustettuina sekä saamelaiset että muut paikalliset asukkaat ilman takeita saamelaisenemmistöä. Toimikunta ei ollut mietinnössään yksimielinen. Myös mietinnön johdosta annetut lausunnot olivat äärimmäisen ristiriitaisia.

Toimikunta totesi saamelaiskäräjien jatkavan maan omistusoikeutta koskevaa selvitystyötä ja ehdotti, että saamelaisten kotiseutualueen omistusoikeuskysymys tulisi selvittää perusteellisesti Wirilanderin ehdotuksen mukaisesti.

Neuvotteluja käytiin sekä saamelaiskäräjien kanssa että hallituksen piirissä. Lainvalmistelu jatkui oikeusministeriössä.

#### *Oikeusministeriön lakiehdotus vuodelta 2002*

Vuonna 2002 tehdyn lakiehdotuksen mukaan saamelaisten kotiseutualueelle tuli perustaa erityinen neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi antaa lausuntoja alueen maankäyttöön liittyvistä keskeisimmistä kysymyksistä. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuina sekä saamelaiskäräjät että muu paikallinen väestö.

Ehdotuksen mukaan Metsähallitus voisi poiketa neuvottelukunnan antamasta lausunnosta vain erityisistä syistä. Neuvottelukunnan varsinaisen merkityksen voitiin ajatella piilevän siinä, että se olisi keskeisissä maankäyttökysymyksissä helpottanut ja tehostanut luonnonvarojen hoidon, käytön ja suojelun koordinoitua nykytilanteeseen verrattuna sekä turvannut saamelaiskulttuurin ja luontaisten elinkeinojen edellytykset ottaen samalla paikalliset olosuhteet ja niiden kehittämistarpeet huomioon.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan saamelaisten myötämääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia maankäyttökysymyksissä voitiin pitää riittävinä alueen historian, maankäytön, väestörakenteen sekä maa-alueiden pitkäaikaisen valtiollisen omistuksen valossa niin käytännössä kuin lainsäädännössäkin. Ratkaisu ei vaikuttaisi kunnalliseen itsehallintoon eikä myöskään loukkaisi yksityisten oikeudenomistajien oikeuksia. Ratkaisu ei myöskään lisäisi osaltaan alueen ristiriitoja. Muun väestön myötämääräämisoikeuden turvaamista pidettiin perusteltuna ottaen huomioon, että Suomessa elävät saamelaiset ovat vuosisatojen

kuluessa harjoittaneet elinkeinojaan rinnan suomalaisten kanssa, vaikka lappalaiselinkeinot olivatkin lain mukaan alun perin ainoastaan saamelaisia.

Oikeusministeriön ehdotus lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Lausunnoissa esitettiin ristiriitaisia käsityksiä siitä, miten kysymys maan omistusoikeudesta vaikuttaisi maankäytön hallinnon järjestämiseen lainsäädäntöteitse. Lakiehdotusta ei voitu antaa eduskunnalle tämän takia eikä varsinkaan siksi, että myös saamelaiskäräjät vastusti lakiehdotusta.

Kysymys maan ja veden omistusoikeudesta saamelaisten kotiseutualueella on osoittautunut siinä määrin monimutkaiseksi, että siitä on katsottu aiheelliseksi tehdä erityinen selvitys. Oikeusministeriö ja ulkoministeriö eivät katso lainopillisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi pyrkiä ratkaisemaan kysymystä saamelaisten oikeudesta maahan tuomioistuinkäsittelyn avulla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan arkistolähteisiin perustuva historiallinen tutkimus tarjoaisi sellaista vaihtoehtoa vakaamman pohjan poliittiselle päätöksenteolle.

#### *Juhani Wirilanderin selvitys*

Saamelaisselvityksen tekemisen alkuvaiheessa vuonna 2000 oikeusministeriö pyysi oikeusneuvos Juhani Wirilanderia asiantuntijana laatimaan oikeudellisen arvion tähänastisten selvitysten kiinteistöoikeudellisesta merkityksestä saamelaisten kotiseutualueen maanomistusoloille. Wirilander luovutti selvityksensä oikeusministeriölle elokuussa 2001. Selvityksessä, jota Wirilander itse luonnehti perustelluksi lausunnoksi, hän tutki omistusoloja ja niiden kehittymistä kotiseutualueilla. Wirilanderin mukaan ei ole riidatonta näyttöä siitä, että entiset lapinkylät olisivat omistaneet alueensa. Käräjäoikeuden pöytäkirjan tietojen mukaan näyttöä on sen sijaan siitä, että lapinkyliin kuuluneilla perheillä ja kylän osakkailla on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajanhallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet, ja että nämä ja muutkin alueet on otettu huomioon lapinveroa määrättäessä. Wirilanderin mukaan on myös olemassa käräjäoikeuden päätöksiä, joissa on viittaus Lapissa sijaitsevaan niin kutsuttuun isännättömään alueeseen. Wirilander selostaa selvityksessään myös, kuinka kruunun ote on voimistunut ja kuinka valtion omistuksia on vähitellen alettu merkitä kiinteistörekisteriin.

Wirilander korosti, että saamelaisten kotiseutualuetta koskevien kysymysten perusteellinen tutkiminen edellyttää alkulähteisiin perustuvaa tutkimusta.

Saamelaistoimikunta ehdotti, että mainitunlainen historiantutkimus olisi pantava alulle Wirilanderin suosittelulla tavalla.

### *Historiallinen tutkimus*

Olemassa olevat selvitykset osoittavat, että suomalaiset ja saamelaiset ovat eläneet paikoitellen rinnatusten jo vuosisatojen ajan ja harjoittaneet saamelaisia tai vastaavia elinkeinoja. Tämä huomioon ottaen on katsottu, että asutus- ja väestöhistoriallisilla sekä maankäyttöön liittyvien oikeuksien kehittymistä koskevilla tosiseikoilla on erittäin suuri merkitys pyrittäessä saamaan aikaan tasapainoinen ja oikeudenmukainen ratkaisu. Käsitellessään kysymystä toukokuussa 2002 hallitus pitikin tärkeänä, että entisten Kemin ja Tornion Lappien alueen asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriaa 1700-luvun puolivälistä 1900-luvun alkuun ryhdytään tutkimaan arkistomateriaalin perusteella. Tutkimusta koskevaa päätöstä valmisteltiin neuvottelematta asiasta saamelaiskäräjien kanssa.

Eduskunta hyväksyi maa- ja metsätaloustutkimukselle rahoituksen vuoden 2002 II lisätalousarviossa, minkä jälkeen oikeusministeriö teki tutkimusta koskevan tarjouspyynnön. Määräaikaan mennessä oikeusministeriöön saapui ainoastaan yksi tarjous, jonka oli tehnyt Oulun ja Lapin yliopistojen yhteinen tutkimusryhmä. Tutkimusryhmän raportin odotetaan valmistuvan vuoden 2005 loppuun mennessä.

Oikeusministeriö on asettanut tätä tutkimustyötä varten erityisen seurantaryhmän, johon myös saamelaiskäräjiä on pyydetty nimeämään edustajansa. Saamelaiskäräjät on kuitenkin päättänyt jättäytyä seurantaryhmän työn ulkopuolelle, mitä hallitus pitää valitettavana.

### *Saamelaiskäräjien selvitykset*

Saamelaiskäräjät on tehnyt omaa kotiseutualueiden maa- ja metsätalouteen liittyvää selvitystyötään. Syyskuussa 2002 saamelaiskäräjät julkisti asettamansa maanomistustyöryhmän ensimmäisen maa- ja metsätalouteen liittyvän selvityksen osamietinnön. Mietinnön lähtökohtana oli, että valtion maanomistusoikeuden perusta on juridisesti kestävä. Valtion maanomistus kiistettiin. Saamelaiskäräjien selvityksen mukaan saamelaisalueen metsämaat olisivat vasta noin kolmekymmentä vuotta sitten vuonna 1976 tehdyllä jakolain muutoksella (984/1976) siirtyneet muodollisesti valtion omistukseen. Tällöin säädettiin, että kiinteistöillä tarkoitetaan itsenäisiä maanomistuksen yksiköitä, jotka merkitään maarekisteriin, ja että myös valtiolle kuuluvat metsämaat ja kansallis- sekä luonnonpuistot on merkittävä maarekisteriin kiinteistöinä.

*Saamelaisten maa- ja metsäoikeuksista tehtyjen selvitysten sekä maa- ja metsäoikeuksien toteutumisen arviointeja*

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi omistusoikeutta valtion metsämaahan saamelaisten kotiseutualueella koskevassa lausunnossaan (PeVL 29/2004 vp. HE 169/2003 vp.), että viimeaikainen tutkimus on kyseenalaistanut valtion omistusoikeuden. Saman lausunnon mukaan on myös käynyt ilmi, että lapinkylien perheillä ja kylän osakkailla on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajanhallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön osoitetut alueet.

YK:n ihmisoikeuskomitea antoi päätelmänsä Suomen raportista (vuodelta 2004). Komitea lausui uudelleen huolensa sekä siitä, ettei Suomi ole onnistunut ratkaisemaan saamelaisten maanomistusoikeuteen liittyvää kiistaa, että erilaisista julkisista ja yksityisistä maankäyttötavoista, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisiin elinkeinoin – erityisesti poronhoitoon – ja vaarantavat heidän perinteisen kulttuurinsa ja elintapansa ja täten heidän identiteettinsä.

*Tasavallan presidentin huhtikuussa 2000 ja 2004 pitämät puheet*

Tasavallan presidentti Tarja Halonen käsitteli puheessaan Suomessa asuvien saamelaisten historian kuluessa osakseen saamaa kohtelua saamelaiskäräjien avajaisissa Utsjoella huhtikuussa 2000. Presidentti totesi, että vuosisatojen kuluessa saamelaisten asema ja oikeudet maan ja veden käyttäjinä perinteisesti omistamallaan alueilla ovat kaiken aikaa heikentyneet, koska näitä oikeuksia ei ole otettu lainsäädännössä asianmukaisesti huomioon.

Hän käsitteli maa- ja metsäoikeuksia myös saamelaiskäräjien avajaisissa Hettassa Enontekiöllä huhtikuussa 2004. Puheessaan hän totesi, että ratkaisujen olisi oltava sekä hallituksen että saamelaisten hyväksyttävissä. Hän toivoi, että näiden kysymysten parissa parhailaan työskentelevä kolmen Pohjoismaan asettama yhteinen asiantuntijaryhmä päätyy selkeään ja yksiselitteiseen ehdotukseen. Tasavallan presidentti ei pitänyt poissuljettuna, että asiassa edettäisiin vähittäin kohti lopulliseksi asetettua tavoitetta. Hän kannusti sekä saamelaiskäräjiä että maan hallitusta ennakkoluulottomasti ja rakentavassa hengessä vielä pohdiskелеmaan erilaisia lähestymistapoja. Välitavoitteiden saavuttaminen ei luonnollisestikaan saisi pysäyttää maahan liittyvien oikeuksien kehittämistä.

## **6.4 Norjan saamelaiset**

### *6.4.1 Johdanto – määritelmä ja lukumäärä*

Suurin osa saamelaisista asuu Norjassa. Ei ole olemassa yhtään yleistä, yleispätevää määritelmää siitä, kuka on saamelainen tai mitä kriteereitä on asetettava lähtökohdaksi arvioitaessa, kuka on saamelainen. Viralliset väestönlaskennatkaan eivät ole antaneet luotettavaa kuvaa saamelaisten levittäytymisestä, koska niiden virhemarginaalit ovat olleet suuria. Tämän johdosta saamelaisten kokonaismäärää ei ole mahdollista ilmoittaa konkreettisesti. Usein saamelaisia arvioidaan kuitenkin olevan yhteensä noin 80 000–100 000, joista suurin piirtein 50 000–65 000 asuu Norjassa. Sulauttamispaineen takia saamelaiset eivät itsekään ole aina halunneet ilmaista etnistä identiteettiään. Tältä perustalta Pohjoismaissa on laadittu omat kriteerit, joissa saamelaisväestön määrää laskettaessa yhdistyvät sekä subjektiiviset että objektiiviset tunnusmerkit. Löydämme 12. kesäkuuta 1987 annetun saamelaislain nro 56 2–6 §:stä positiivisoikeudellisen, tyhjentävän määritelmän siitä, kuka voidaan lukea kuuluvaksi saamelaisväestöön. Ensinnäkin henkilön on annettava lausunto, jonka mukaan hän kokee itsensä saamelaiseksi. Lisäksi joko hänen kotikielensä on saame (kirjain a), hänen toisen vanhempansa, isovanhempansa tai isovanhempiensa vanhempien kotikieli on (ollut) saame (kirjain b) tai hän on sellaisen henkilön lapsi, joka kuuluu tai on kuulunut saamelaisväestöön (kirjain c). Saamelaisväestöön rekisteröityneitä henkilöitä on (kesäkuussa 2005) noin 12 500.

### *6.4.2 Norjan virallinen saamelaispolitiikka*

Noin sadan vuoden ajan (suunnilleen vuodesta 1850 lähtien) Norjan virallisena politiikkana oli pyrkiä sulauttamaan saamelaiset norjalaiseen yhteiskuntaan. Nykyisen virallisen asenteen mukaan Norjan valtio on perustettu kahden kansan – saamelaisten ja norjalaisten – alueelle. Molemmilla kansoilla on sama oikeus saada kehittää kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämänsä. Tämä periaatteellinen samanarvoisuus on vahvistettu perustuslain 110 a §:ssä, niin kutsutussa saamelaispykälässä. Tämä määräys lisättiin 27. toukokuuta 1988 annetulla perustuslain säännöksellä, jonka sanamuoto on:

”Valtion viranomaisten velvollisuutena on järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelaisella kansanryhmällä on mahdollisuus kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä turvaamiseen ja kehittämiseen.”

Saamelaispykälässä annetaan oikeudellisesti sitovat suuntaviivat sekä moraalinen ja poliittinen velvollisuus, joiden mukaan Norjan viranomaisten tulee muotoilla itselleen



saamelaispolitiikka ja toteuttaa sitä. Tärkeimpiä tämän määräyksen taustalla olleista tavoitteista oli hyvittää entisiä vääryyksiä ja luopua lopullisesti entisten aikojen sulauttamispolitiikasta. Määräyksessä todetaan samalla, että valtion viranomaisten tulee vastaisuudessa ryhtyä sellaisiin yhteiskunnallisen kehityksen edellyttämiin toimenpiteisiin, joilla turvataan saamelaisen kansanryhmän kieli, kulttuuri ja yhteiskunnallinen elämä sekä niiden kehitysmahdollisuudet. Määräykseen on antanut virikkeen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia (KP) koskevan YK:n yleissopimuksen 27 artikla.

Norja on lisäksi liittynyt useisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin sekä muihin sopimuksiin ja julistuksiin, joilla on merkitystä saamelaisten oikeudelliselle tilanteelle. Niitä käsitellään jäljempänä 7 luvussa. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin mainita, että ensimmäinen saamelaisille tärkeä kansainvälisoikeudellinen instrumentti, Lappekodisillisopimus, sai päivänvalon jo vuonna 1751. Se oli Norjan ja Ruotsin välisen 7. lokakuuta 1751 solmitun rajasopimuksen lisäpöytäkirja ja koski niiden saamelaisten oikeuksia, joita rajanveto kosketti. Kodisillinen päätarkoituksena oli säilyttää ”lappalaisten kansakunta” ja järjestää ”lappalaisten tavanomaiset siirtymiset paikasta toiseen”, jotta tulevaisuudessa rajan yli muuttamisesta ei aiheutuisi ”minkäänlaisia riitoja tai väärinkäsityksiä”. Voidaan myös mainita, että Norjan perustuslakiin lisättiin vuonna erityinen 110 c §, joka vahvisti ihmisoikeuksien asemaa Norjan lainsäädännössä. Tämän seurauksena muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus liitettiin 21. toukokuuta 1999 annetun ihmisoikeuslain 2 ja 3 §:n nojalla osaksi Norjan lainsäädäntöä siten, että sillä oli etusija suhteessa tavalliseen Norjan lakiin. Lisäksi 17. kesäkuuta 2005 annettu Finnmarkin laki (Finnmarksloven) n:o 85 liitettiin osittain itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevaan ILO:n yleissopimukseen n:o 169, ja sille annettiin osittainen etusija suhteessa Norjan muuhun lainsäädäntöön, vrt. 4 §.

Sekä perustuslain säännökset 110 a § ja 110 c § että saamelaisiin kohdistuvat Norjan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet antavat suuntaviivoja Norjan saamelaispolitiikalle ja -lainsäädännölle. Hallituksen taholta on ilmaistu, että Norjan saamelaispolitiikan tarkoituksena ei ole antaa saamelaisille erityisasemaa vaan vähentää aiemman norjalaistamispolitiikan kielteisiä vaikutuksia, saada aikaan kansalaisten todellinen samanarvoinen kohtelu ja ehkäistä syrjintää.

Kunnallis- ja alueministeriö on kantanut päävastuun saamelaisasioista ja vastannut kokonaisvaltaisesta saamelaispolitiikasta. Lokakuusta 2005 alkaen tämä vastuu on siirtynyt työ- ja sosiaaliministeriölle. Ministeriöllä on oma valtiosihteeri, jonka vastuualueena ovat saamelaispoliittiset asiat. Muiden ammattiministeriöiden velvollisuutena on toteuttaa Norjan

saamelaispolitiikkaa omilla hallinnonaloillaan. Työ- ja sosiaaliministeriö vastaa saamelaispolitiikkaa koskevasta tiedottamisesta, saamelaispoliittisten etujen valvomisesta eri hallinnonaloilla, saamelaispoliittisiin toimenpiteisiin kohdennettujen määrärahojen seurannasta sekä toimimisesta ammattiministeriöiden ja saamelaiskäräjien välisenä yhdyssiteenä. Se vastaa myös asianmukaisten menettelytapojen noudattamisesta saamelaiskäräjien edustajia kuultaessa ja heidän kanssaan toimittaessa tai neuvoteltaessa. Lisäksi se avustaa muita ministeriöitä toimittamalla niille saamelaisia suoraan koskevista asioista tehtyjä selvityksiä. Saamelaiskäräjät on hallituksen ensisijainen yhteistyökumppani, jonka kanssa käydään vuoropuhelua saamelaispolitiikasta ja sen perusteluista.

### *6.4.3 Saamelaiskäräjät*

Saamelaiskäräjät on Norjan saamelaisten vaaleilla valittava edustuselin. Se perustettiin saamelaiskäräjistä ja muista saamelaisten oikeussuhteista 12. kesäkuuta 1987 annetulla lailla n:o 56 (saamelaislaki). Ensimmäiset saamelaiskäräjät avasi 9. lokakuuta 1989 kuningas Olavi V. Saamelaiskäräjillä on 39 edustajaa, jotka on valittu eri puolilla maata sijaitsevista 13 vaalipiiristä, vrt. saamelaislain 2 §:n 4 mom. Vuonna 2005 järjestetyistä saamelaiskäräjävaaleista lähtien saamelaiskäräjillä on lisäksi neljä tasauspaikkaa. Hyväksytyjen äänien lukumäärän mukaan lasketut neljä suurinta vaalipiiriä saavat kukin yhden lisäpaikan eli neljä paikkaa saamelaiskäräjillä verrattuna muiden vaalipiirien kolmeen paikkaan. Vaalit järjestetään suurkäräjävaalien yhteydessä, ja vaalikausi on neljä vuotta, vrt. saamelaislain 2 §:n 3 momentin kolmas ja neljäs kohta.

Saamelaiskäräjien tehtäväalue käy ilmi saamelaislain 2 §:n 1 momentista. Sen mukaan saamelaiskäräjien tehtäväalueeseen sisältyvät kaikki asiat, jotka käräjien käsityksen mukaan koskettavat erityisesti saamelaisten kansanryhmää. Saamelaiskäräjillä on saamelaislain 2 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan aloiteoikeus. Tämän määräyksen mukaan saamelaiskäräjät voi oma-aloitteisesti esittää kysymyksiä ja antaa lausuntoja kaikista tehtäväalueeseensa kuuluvista asioista. Se voi myös omasta aloitteestaan viedä asioita julkisten viranomaisten, yksityisten laitosten ym. käsiteltäviksi. Saamelaislain 2 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskäräjät on myös kuulemiselin. Tästä määräyksestä seuraa, että muiden virallisten elinten tulee antaa saamelaiskäräjille tilaisuus lausuntonsa antamiseen, ennen kuin ne tekevät päätöksiä saamelaiskäräjien tehtäväalueeseen kuuluvista asioista. Saamelaislain 2 §:n 2 momentti ei kuitenkaan aseta minkäänlaista velvollisuutta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa vaan sisältää ainoastaan voimakkaan kehotuksen pyytää saamelaiskäräjiltä lausuntoa yksittäisistä kysymyksistä. Velvollisuus pyytää saamelaiskäräjien lausuntoa voi kuitenkin

perustua muihin säännöksiin. Esimerkiksi 10. helmikuuta 1967 annetun hallintolain 17 § ja 37 § velvoittavat hakemaan lausuntoja asianosaisilta osapuolilta, jotta asiasta saadaan riittävästi tietoja. Ellei tällaista lausuntoa haeta, asian käsittelyssä saattaa tapahtua virhe.

Myös ILO:n yleissopimus n:o 169 säätelee valtioiden velvollisuutta neuvotella alkuperäiskansojen kanssa, vrt. jäljempänä oleva 7 luku. Tässä yhteydessä voidaan mainita sopimus, jonka Norjan hallitus teki toukokuussa 2005 saamelaiskäräjien kanssa velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa saamelaisille tärkeissä asioissa. Tätä sopimusta selostetaan tarkemmin 16 artiklaan liittyvissä huomautuksissa.

Saamelaiskäräjät ovat sekä neuvoa-antava että päättävä elin. Saamelaislain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan saamelaiskäräjillä on päätäntävalta silloin, kun saamelaislaki niin edellyttää tai kun siitä on säädetty muulla tavalla. Esimerkkejä saamelaislakiin perustuvasta päätäntävällästä ovat saamelaiskäräjien hallinnon, organisoinnin ja asian käsittelyn sääntely, saamelaiskäräjien vaalimääräykset sekä varojen kohdentaminen saamelaiselle kulttuurille ja järjestöelämälle. Saamelaiskäräjillä on edelleen säännökseen perustuva oikeus päättää saamen kielen opetuksen sisällöstä, vrt. opetuslain 6 §:n 4 mom., sekä antaa määräyksiä saamen lipun käyttämisestä, vrt. saamelaislain 1 §:n 6 mom. Lisäksi saamelaiskäräjille annettiin 1. tammikuuta 2006 alkaen tehtäväksi vastata saamelaisten kulttuurimuistomerkkien hallinnosta sen lisäksi, että se toimii muiden virallisten toimielinten ammattipoliittisena neuvostona saamelaisten kulttuurimuistomerkkien suojelua koskevista asioista, vrt. kulttuurimuistomerkeistä 9. kesäkuuta 1978 annettu laki n:o 50 asianomaisine määräyksineen. Saamelaisten kulttuurimuistomerkkien suojelu oli tosin ollut saamelaisten eli saamelaisen kulttuurimuistomerkkineuvoston valvonnassa jo vuosikautia tätä ennenkin.

Saamelaiskäräjät hallinnoi omaa tulo- ja menoarviotaan kansallisten viranomaisten antamissa puitteissa. Saamelaiskäräjien tulo- ja menoarvioon on viime vuosina siirretty lisää sellaisia rahoitusjärjestelmiä, jotka aiemmin sisältyivät valtion tulo- ja menoarvioon. Saamelaiskäräjät jakaa joka vuosi noin 85 miljoonaa kruunua erilaisiin saamelaisiin kulttuuri-, elinkeino-, koulutus- ja kieleen liittyviin tarkoituksiin. Saamelaiskäräjistä on lisäksi yhä useammassa asioissa tullut pakollinen kuulemiselin. Tämän takia saamelaiskäräjien todellisen vaikutusvallan voidaan sanoa olevan suurempi kuin se nimenomainen tehtäväalue, jolla saamelaiskäräjillä on ratkaiseva päätäntävalta.

Saamelaiskäräjien valta on 17. kesäkuuta 2005 annetun Finnmarkin lain myötä kasvanut huomattavasti, sillä sen vaikutusvalta Finnmarkin (Ruijan) maahallintoon on lisääntynyt. Finnmarkin laki edellyttää uuden itsenäisen toimielimen perustamista. Sille siirretään Finnmarkissa sijaitsevien nykyään valtion omistuksessa olevien (Statskog SF)

maiden omistusoikeus. Uuden toimielimen nimeksi tulee Finnmarkseiendommen, ja sitä johtaa kolmesta saamelaiskäräjien valitsemasta edustajasta ja kolmesta Finnmarkin lääninhallituksen (fylkesting) valitsemasta edustajasta muodostuva hallintoelin. Saamelaiskäräjät saa oikeuden antaa suuntaviivoja siitä, millä tavalla takamaiden käytön muuttumisen vaikutuksia saamelaisten kulttuuriin, poronhoitoon, elinkeinonharjoittamiseen ja yhteiskuntaelämään tulee arvioida.

#### *6.4.4 Saamelaisten kielioikeudet*

Norjassa on kolme elävää saamelaismurretta/kielimuotoa: pohjoissaame, joka on laajimmalle levinnyt, seuraavana luulajansaame ja viimeisenä eteläsaame. Lisäksi Neidenin alueella Itä-Finnmarkissa asuu pieni ryhmä itäsaamelaisia, jotka puhuvat omaa saamelaismurretta. Kieli on yksi vahvimmista ja sitkeimmistä elävistä etnisen ja kulttuurisen omaleimaisuuden tunnusmerkeistä. Saamelaiset kielimuodot muodostavat saamelaiskulttuurin erittäin keskeisen elementin Norjassa sata vuotta harjoitetusta virallisesta norjalaistamispolitiikasta huolimatta.

Saamen kieltä koskevat säännökset lisättiin saamelaislain 1 §:n 5 momenttiin ja 3 lukuun 21. joulukuuta 1990 annetulla lailla n:o 78, ja ne tulivat voimaan 1. tammikuuta 1992. Näitä säännöksiä kutsutaan yleisesti ”kielilainiksi”. Kielilain pohjana olevan perusnäkömyksen mukaan saamen kieli ja norjan kieli ovat tasa-arvoisia ja jonka mukaan niiden tulee olla yhdenvertaisia kieliä, vrt. saamelaislain 1 §:n 5 mom. Norjassa on tämän lain hyväksymisen myötä kaksi virallista kieltä, norja ja saame. Kielilain tarkoituksena on kohentaa saamen kielen virallista asemaa Norjassa, millä halutaan ehkäistä saamelaisen identiteetin heikkenemistä entisestään sekä kannustaa saamen kielen vahvistamiseen ja edelleen kehittämiseen. Tämä käy ilmi lain valmistelutöistä, mietinnöstä NOU 1985:14, Saamelainen kulttuuri ja koulutus, sekä hallituksen esityksestä Ot.prp. n:o 60 (1989–90).

Useimmat saamen ja norjan kielen yhdenvertaisuutta koskevat konkreettiset määräykset on määrä toteuttaa saamen kielen alueeksi määritetyllä hallintoalueella (3 §:n 1 momentin 1 kohta). Tämä alue käsittää nykyään seuraavat kunnat: Kárávjohka-Kaarasjoki (Karasjok), Guovdageaidnu-Kautokeino, Unjárgga-Uuniemi (Nesseby), Porsáנגgu-Porsanki (Porsanger) ja Deatnu-Teno (Tena) Finnmarkissa sekä Gáivuotna-Kaivuonon (Kåfjord) kunnan Tromssassa. Myös Nordlandissa sijaitseva Divttasvuotna-Tiitisvuonon (Tysfjord) kunta liitetään 1. tammikuuta 2006 saamen kielen hallintoalueeseen. Tällä alueella saame ja norjan kieli ovat täysin tasa-arvoisia kieliä virallisissa yhteyksissä.

Saamelaislaissa annetaan saamen kielestä lisäksi koko maata koskevia säännöksiä. Saamelaislain 3 §:n 2 momentin ensimmäisestä kohdasta seuraa, että sellaiset lait ja

säädökset, jotka ovat kaikkien saamelaisten tai osan heistä kannalta ”erityisen kiinnostavia”, on käännettävä saamen kielelle. Tämä määräys koskee sekä uusia että jo aiemmin hyväksytyjä lakeja ja säädöksiä. Saamelaiskäräjien ja muiden saamelaisten toimielinten näkemystä siitä, mikä on saamelaisten kannalta erityisen kiinnostavaa, pidetään tärkeänä asiaa arvioitaessa. Saamelaislain 3 §:n 8 mom. antaa edelleen ”jokaiselle” oikeuden saamen kielen opetukseen. Tämä ei koske ainoastaan saamelaisia. Kaikilla, myös ei-saamelaisilla, on oikeus saamen kielen opetukseen Norjassa riippumatta siitä, missä päin maata he asuvat. Määräys ei kuitenkaan tarkoita saamen kielen opetusta lastentarhoissa, peruskoulussa tai keskiasteen koulussa. Toisin sanoen saamelaislain 3 §:n 8 mom. antaa oikeuden saamen kielen aikuisopetukseen.

Oikeutta saamen kielen käyttöön lastentarhoissa säännellään lastentarhoista 5. toukokuuta 1995 annetun lain n:o 19:n 7 §:n kolmannessa kohdassa. Tämän määräyksen mukaan saamelaisalueilla sijaitsevien saamelaislasten lastentarhojen tulee kehittää saamen kieltä ja kulttuuria. Peruskouluopetukseen tai keskiasteen opetukseen sovelletaan puolestaan 17. heinäkuuta 1998 annetun opetuslain n:o 61 6 lukua. Uuden opetuslain valmistelutöistä voidaan mainita mietintö NOU 1995:18 ja hallituksen esitys Ot.prp.n:o 46 (1997–98). Päätettäessä oikeudesta saamen kielessä ja saamen kielellä annettavaan opetukseen on erityisesti otettu huomioon saamelaisoikeuden alalla tapahtunut oikeudellinen kehitys ja Norjan kansainväliset velvoitteet tällä alalla. Opetusasioita käsitelleen lakikomitean erityisenä pyrkimyksenä oli saattaa saamenkielisen opetuksen oikeudellinen kehitys vastaamaan kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimusta n:o 169. Opetuslain 6 §:n 2 momentin ensimmäisestä kohdasta seuraa, että saamelaisalueilla kaikilla on oikeus saamen kielen ja saamenkieliseen opetukseen. Saamelaisalueiden ulkopuolella saamelaisilla on oikeus saamen kielen opetukseen riippumatta siitä, kuinka moni oppilas haluaa sellaista opetusta tai missä päin maata he asuvat, vrt. opetuslain 6 §:n 2 momentin viides kohta. Hallintoalueen ulkopuolella jokaisella (niin saamelaisilla kuin muillakin) on oikeus saamen kielen ja saamenkieliseen opetukseen, kun vähintään kymmenen oppilasta toivoo tällaista opetusta ja niin kauan kuin ryhmässä on jäljellä vähintään kuusi oppilasta, vrt. opetuslain 6 §:n 2 momentin toinen kohta. Mitä keskiasteen opetuksen tulee, saamelaisilla on oikeus saada saamenkielistä opetusta keskiasteen koulussa, vrt. opetuslain 6 §:n 3 mom. Opetuslain 6 §:n 4 momentin ensimmäisen kohdan mukaan kaikille oppilaille on annettava saamelaisten kieltä, kulttuuria ja yhteiskuntaelämää koskevaa opetusta.

#### 6.4.5 Elinkeinot

##### *Poronhoito*

Saamelaisista elinkeinosta puhuttaessa ihmiset ajattelevat usein ensisijaisesti poronhoitoa. Poronhoito onkin saamelaisille tärkeä elinkeino kulttuurisesti katsottuna. Tämä elinkeino koetaan ja hyväksytään Norjassa erityisesti ja tyypillisesti saamelaiseksi elinkeinoksi. Poronhoito on jaettu Norjassa kuuteen poronhoitoalueeseen (reinbeiteområder), jotka puolestaan on jaettu 90 poronhoitopiiriin (reinbeitedistrikt). Poronhoitoalueilla oikeus harjoittaa poronhoitoa on lailla vahvistettu yksinoikeus, joka myönnetään sellaisille saamelaista sukua oleville henkilöille, joilla on yhteys poronhoitoa harjoittavaan perheeseen. Oikeutta Norjan poronhoitoalueilla tapahtuvaan poronhoitoon säännellään poronhoidosta 9. kesäkuuta 1978 annetulla lailla no 49 (poronhoitolaki). Poronhoidon oikeudellista asemaa ei poronhoitolaissa kuitenkaan ole säännelty tyhjentävästi. Lakia on syytä täydentää perinnäistapaan, ikimuistoiseen nautintaoikeuteen, muihin poronhoitoa koskeviin lakisäädöksiin sekä kansainvälisoikeudellisiin määräyksiin perustuvilla oikeuksilla. Poronhoitoa käsittelevä lakikomitea (Reindriftslovutvalget) ehdottaa mietinnössään NOU 2001:35 poronhoitolakiin muutoksia, jotka aiempaa laajemmin ottavat huomioon poronhoito-oikeuden tapaoikeudellisen perustan ja ilmentävät sitä.

Saamelaisten poronhoito ulottuu Venäjän rajalta koillisessa Femundeniin kaakossa. Saamelaisten elämä ja elinkeinoelämä ovat liittyneet poroihin ammoisista ajoista alkaen, mutta vain harvat Norjan saamelaiset ovat nykyään tekemisissä poronhoidon kanssa. Poronhoidon ei voida myöskään historiallisesti sanoa olleen suurin saamelaiselinkeino. On tavallista sanoa, että porosaamelaisten osuus Norjan saamelaista on nykyään noin 10 %.

##### *Yhdistelmäelinkeinot, kalastus ja maatalous*

Useimmat poronhoidon kanssa tekemisissä olevat saamelaiset asuvat Saamenmaan (Sápmi) sisäosissa. Rannikolla elävät saamelaiset harjoittavat poronhoitoa varsin pienessä mittakaavassa. Siellä kalastus ja maatalous ovat olleet yhdessä tavallisin saamelaiselinkeino. Kalastusta harjoitetaan enimmäkseen pienillä veneillä vuonoissa. Kalastuksen merkityksen saamelaisena kulttuurina Norjassa on tunnustanut myös suurkäräjien lakivaliokunta käsitellessään Finnmarkin lakia. Valiokunnan mietinnön Innst.O. n:o 80 (2004–2005) sivulla 30 sanotaan:

”Merikalastus kuuluu tärkeänä osana saamelaiskulttuurin elinkeinoperustaan. Merisaamelaisia rannikkokalastuksen perinteitä turvataan nykyisissä säädöksissä

riittämättömästi. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa merisaamelaisten mahdollisuus jatkaa rannikkokalastusta.”

Yhdistetty kalastus ja maatilatalous on nimenomaan rannikolla asuvan saamelaisväestön yksiselitteisimmin valitsema elinkeinostrategia, ja sen voidaan tämän takia sanoakin olevan kulttuurinen tunnusmerkki. Meren voimavarojen alati lisääntyvä verottaminen ja kansainvälisten sekä kansallisten kiintiöjärjestelmien luominen johtivat siihen, että vapaaseen kalastukseen perustuva luonnonvarojen käyttö vaikeutui 1980- ja 1990-luvulla. Rannikko- ja vuonoalueilla elävät saamelaiset harjoittivat kalastusta yhdistettynä muuhun elinkeinotoimintaan, minkä takia he kohtasivat ongelmia kiintiöiden saamisessa. He eivät yksinkertaisesti olleet kalastaneet riittävästi. Tämä oli kalastuspolitiikan tahaton sivuvaikutus, ja saamelaiskäräjät on huomauttanut viranomaisille, että saamelaisten perinteinen elinkeinoperusta on vaarassa.

Myös saamelaiselle maataloudelle on ominaista, että sitä on harjoitettu vain pienessä mittakaavassa. Maatilataloutta harjoitetaan saamelaisalueilla useimmiten muiden ammattien ja elinkeinojen ohessa. Maatalous on perinteisesti ollut avoin ja joustava elinkeino. Se on työllistänyt tiettyinä ajanjaksoina eli sadonkorjuuajankoina ihmisiä, jotka eivät ole työskennelleet pysyvästi tämän elinkeinon parissa, ja se on antanut maatilallisille mahdollisuuksia hyödyntää muita työmarkkinoiden markkinarakoja. Tyypillisen saamelaisperinteen mukaisesti maatalouden ja maatilatalouden organisoinnissa ei saamelaisalueilla kovinkaan laajasti tähdätä samaan sektoripainotteiseen ja täystyöllisyystavoitteeseen, jota on pidetty Norjan maatalouspolitiikan tärkeänä lähtökohtana. Saamelaisalueiden maatalous on pääasiassa muodostunut rehunviljelystä ja melko pienessä mittakaavassa maito- ja lihakarjan kasvatuksesta.

### *Sivuelinkeinot*

Lisäksi on monia saamelaisia sivuelinkeinoja kuten lohenkalastus, lakanpoiminta, metsästys ja ansastus. On myös syytä mainita duodji, saamelaiskäsityöt/käyttötaide. Käsitöissä käytetään luonnonmateriaaleja kuten puuta, nahkaa, kiviä ja villaa yhdistettynä tinalankaan, kissankultaan ja muihin luonnonmateriaaleihin. Perinteiset saamelaiset elämäntavat on rakennettu luontoon ja vuodenaikojen vaihteluihin perustuvien yhdistelmäelinkeinojen varaan. Elämäntavan ja voimavaraperustan muutokset ja ihmisten poismuutto palkkatyön takia ovat vähentäneet luonnontuotteiden merkitystä saamelaisten elinkeinoelämässä, kun taas palvelujen osuus on kasvanut. Etenkin suurehkoissa taajamissa saamelaisten elinkeinorakenne

muistuttaa nykyään varsin paljon enemmistökansan elinkeinorakennetta. Haja-asutusalueilla luonto on kuitenkin vastaisuudessakin tärkeä elinkeinon tarjoaja.

Etenkin Finnmarkissa turismi on lisääntynyt voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Metsästyksen ja vapaa-ajankalastukseen liittyvä turismi on kasvanut tieverkon ja muun infrastruktuurin kehittymisen vanavedessä. Finnmarkissa ”valtion maiksi” kutsuttuja alueita on pidetty jokamiehenoikeuden piiriin kuuluvina alueina, jonne kaikilla on ollut vapaa pääsy riippumatta heidän yhteyksistään kyseiseen lääniin. Esimerkkinä voidaan mainita, että vapaa-ajankalastajien Tenossa pyytämien lohien määrä muodostaa noin 40 % kokonaissaaliista. Tämä on luonut uusia elinkeinoja (myös) Finnmarkin saamelaisille.

Voidaan mainita, että Guovdageaidno-Kautokeinin kunta komeilee kansallisen mittapuun mukaan aivan kärjessä itsenäisten elinkeinonharjoittajien määrää laskettaessa. Siellä on yksi yhden miehen yritys kolmea asukasta kohti. Suurin piirtein puolet yrityksistä työskentelee poronhoidon ja muun alkutuotannon parissa. Tuorein rahoituksen järjestymistä odottava hanke liittyy ahvenenkasvatukseen ja suunnitelmiin käynnistää ahvenfileiden vienti Sveitsiin. Mobiilioperaattori Chess on äskettäin perustanut toimipisteen Guovdageaidnw-Kautokeinoon, jossa sillä on 14 työntekijän palveluosasto.

#### *6.4.6 Saamelaisten oikeus luonnonvaroihin*

Saamelaisten oikeudet Norjan luonnonvaroihin on aihe, josta on kiistelty useiden vuosikymmenten ajan ja joka on edelleenkin osittain selvittämättä Norjan lainsäädännössä. Norjan saamelaisten oikeudellisen aseman selvittämiseen ja turvaamiseen tähtäävä työ käynnistyi Saamelaisoikeuskomitean (Samerettsutvalget) nimittämisellä vuonna 1980. Nimittämisen taustalla oli riita perinteisillä saamelaisalueilla Alta-Kautokeinin vesistön patoamishankkeen yhteydessä suoritetuista toimenpiteistä. Komitea esitteli vuonna 1984 ensimmäisen selvityksensä ”Saamelaisten oikeudellinen asema”, NOU 1984:18. Tämä mietintö loi perustan perustuslain 110a §:lle sekä saamelaislaille. Komitea jatkoi työskentelyään, jonka pääpaino oli Finnmarkin oikeudellisissa oloissa ja pinta-alan käytössä, ja julkisti vuonna 1997 selvityksen ”Saamelaiskulttuurin luontainen perusta”, NOU 1997:4. Saamelaisoikeuskomitean taustamateriaalina toimivat kaksi selvitystä, ”Oikeus Finnmarkin maa- ja vesialueisiin sekä näiden alueiden hallinto”, NOU 1993:34, ja ”Maan ja veden käyttö historiallisesta näkökulmasta”, NOU 1994:21. Lisäksi samanaikaisesti Saamelaisoikeuskomitean mietinnön kanssa valmistui erityinen kansainvälisoikeudellinen selvitys ”Alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeudet kansainvälisen oikeuden ja ulkomaisen lainsäädännön mukaan”, NOU 1997:5.



Yksi keskeinen Finnmarkin maahan ja veteen liittyvä ongelma on, kenellä on omistusoikeus niihin läänin maihin, joita ei ole aiemmin merkitty maarekisteriin. Tämä alue käsittää noin 96 % läänin kokonaispinta-alasta, joka on 48 000 km<sup>2</sup>. Virallinen selvitys NOU 1997:4 loi pohjan hallituksen esitykselle Ot.prp. n:o 53 (2002–2003) ”Laki Finnmarkin läänin maiden ja luonnonvarojen hallinnosta ja niitä koskevista oikeussuhteista (Finnmarksloven)”. Esitys kohtasi paljon vastustusta saamelaisten sekä kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeusasiantuntijoiden keskuudessa, minkä seurauksena lakivaliokunnan myöhempi mietintö, Innst.O. n:o 80 (2004–2005), täytti huomattavasti paremmin Norjan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet kuin hallituksen esitys. Maakäräjät hyväksyi Finnmarkslovenin 24. toukokuuta 2005, ja laki vahvistettiin 17. kesäkuuta 2005. Se tulee voimaan kuninkaan määräämänä ajankohtana. Tällä lailla perustetaan uusi hallintoelin, ”Finnmarkseiendommen”, jolle siirretään kiinteistökirjan mukaiset oikeudet läänin siihen osaan, joka nyt on Statskogin omistuksessa. Lisäksi perustetaan ”Finnmarkskommisjonen” -niminen toimikunta, jonka tehtävänä on osaltaan määrittää saamelaisten ja muiden tahojen yksilöllisiä ja yhteisiä maankäyttö- ja omistusoikeuksia. Henkilöiden, joilla on omasta mielestään oikeuksia ”Finnmarkseiendommenin” omistamaan alueeseen, tulee ilmoittaa vaatimuksensa tälle toimikunnalle. Toimikunnan tekemiä ratkaisuja tutkimaan tulee perustaa oma syrjäseutujen tuomioistuin (Utmarksdomstol). Tämän tuomioistuimen ratkaisut voidaan viedä suoraan korkeimman oikeuden käsiteltäviksi.

Kesällä 2001 nimitettiin uusi Saamelaisoikeuskomitea. Sille annettiin tehtäväksi selvittää saamelaisten asemaa eli heidän omistusoikeuttaan ja käyttöoikeuttaan maahan ja veteen Finnmarkin ulkopuolisilla saamelaisten asutusalueilla. Komitean tulee mandaattinsa mukaisesti muun muassa määritellä nämä kyseiset alueet ottamalla huomioon ne Norjan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, jotka perustuvat ILO:n yleissopimuksen n:o 169:n 14 artiklan 2 momenttiin.

Norjan tuomioistuimet ovat samanaikaisesti tämän selvitystyön kanssa ottaneet kantaa myös erinäisiin yksittäistapauksiin, joissa on suoraan ollut kysymys saamelaisten oikeuksista luonnonvaroihin. Näissä tapauksissa on arvioitu ikimuistoista nautinto-oikeutta koskevia säännöksiä. Sen, että saamelaisten maankäyttö voi luoda perustan maankäyttöoikeuksille, vahvisti Norjan korkein oikeus kahdessa tuomiossa vuodelta 1968, Brekken-tuomiossa, Retstidende-lehti 1968 sivu 349, ja Altevann-tuomiossa, Retstidende-lehti 1968 sivu 429. Korkeimman oikeuden viime vuosina tekemissä päätöksissä on tapahtunut kehitystä suhteessa perinteisten norjalaisten oikeuslähteiden arviointiin. Tässä suhteessa keskeisessä asemassa on kaksi korkeimman oikeuden päätöstä vuodelta 2001. Niin kutsuttu Selbu-asia, johon on

viitattu Retstidende-lehdessä 2001 sivulla 769, koski saamelaisten poronhoidon harjoittajien ja yksityisten maanomistajien välistä kiistaa Selbun kunnassa Sør-Trøndelagin (Etelä-Trøndelagin) läänissä. Kysymys oli siitä, oliko Essandin ja Riast/Hyllingin poronhoitopiireillä porojen laiduntamisoikeus yksityisillä takamaa-alueilla poronhoitoalueiden rajojen sisäpuolella. Korkein oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että ikimuistoista nautintaoikeutta koskevat norjalaiset oikeussäädökset, jotka perustuvat perinteisiin norjalaisiin oikeuslähteisiin ja joita voidaan mukauttaen soveltaa poronhoitoon, olivat riittävä perustelu laiduntamisoikeuden olemassaololle näillä kiistellyillä alueilla. Korkein oikeus otti lähtökohdaksi, että vaatimukset tulee mukauttaa kyseiseen maankäyttöön ja että niissä on otettava huomioon saamelaisten erityinen maa-alueen käyttö.

Niin kutsuttu Svartskogen-asia, johon on viitattu Retstidende-lehdessä 2001 sivulla 1229, koski valtion ja maanomistajien välistä kiistaa Olmavankan (Mandalen) seudulla Kåfjordin kunnassa Pohjois-Tromssassa (Nord-Troms). Kiistassa oli kysymys siitä, kuka omisti Olmavankassa sijaitsevan suurehkon takamaa-alueen, Svartskogenin. Korkein oikeus päätti yksimielisesti, että Olmavankan maanomistajat olivat ikimuistoisen kollektiivisen nautinnan perusteella saaneet omistusoikeuden kiisteltiin alueeseen. Korkein oikeus painotti muun muassa, että seudun väestö koostui pääosin saamelaisista, jotka osasivat huonosti norjan kieltä, että saamelaisten ja norjalaisten välisessä kommunikaatiossa saattoi syntyä kulttuurisia ja kielellisiä väärinkäsityksiä eivätkä saamelaiset suhtaudu perinteisessä kollektiivisessa luonnonvarojen hyödyntämisessään omistusoikeuteen samalla tavalla kuin ei-saamelaiset.

Näiden Norjan korkeimman oikeuden kahden päätöksen perusteella voidaan todeta, että ikimuistoinen nautintaoikeus on tärkeä oikeusperusta, jonka nojalla Norjan saamelaiset voivat saada omistus- ja maankäyttöoikeuksia. Lisäksi korkein oikeus osoittaa näiden tuomioidensa myötä muuttaneensa näkemystään saamelaisten perinnäistavoista sekä oikeuslähteistä, joita voidaan käyttää tulkittaessa Norjan säädöksiä saamelaisoikeudellisissa kysymyksissä.

Korkeimman oikeuden antama Kåfjord-tuomio, Retstidende-lehden 1985 sivu 247, on esimerkkinä siitä, että saamelaisten maankäyttö voi luoda perustan myös merikalastukselle.

## **6.5 Ruotsin saamelaiset**

### *6.5.1 Johdanto – määritelmä ja lukumäärä*

Ruotsissa arvioidaan asuvan noin 20 000 saamelaista. Ruotsin saamelaisista noin 4 700 on poronmestajia, ja näistä henkilöistä noin 2 000 saa elantonsa poronhoidosta. Muita perinteisiä saamelaiselinkeinoja ovat metsästys ja kalastus. Nykytilanteessa monet saamelaiset ovat kuitenkin joutuneet täydentämään perinteisiä elinkeinojaan muulla työllä pystyäkseen ylipäättään elättämään itsensä. Poronlihan hinta on laskenut jyrkästi, ja saamelaiselinkeinot ovat kaivostoiminnan, metsätalouden, vesivoimaloiden ja infrastruktuurin kehittämisen kaltaisten intressitahojen jatkuvan painostuksen alaisina.

Saamelaisen määritelmä sisältyy saamelaiskäräjälakiin (1992:1433). Määritelmän mukaan saamelainen on henkilö, joka pitää itseään saamelaisena ja joka osoittaa toteen, että hän on käyttänyt saamea kotikielensä tai että jompikumpi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on käyttänyt saamea kotikielensä, sekä henkilö, jonka vanhempi on merkitty saamelaiskäräjien äänestysluetteloon ja joka saa äänestää saamelaiskäräjävaaleissa.

### *6.5.2 Ruotsin virallinen saamelaispolitiikka*

Valtiopäivät tunnustivat vuonna 1977 saamelaiset Ruotsin alkuperäiskansaksi. Saamelaisten on myös katsottu muodostavan Ruotsissa etnisen ja kielellisen vähemmistön (ks. komiteamietintö SOU 1986:36). Ruotsin saamelaisten asemaa alkuperäiskansana ei ole sitä vastoin turvattu perustuslaissa toisin kuin Norjassa ja Suomessa on tehty. Hallitus lausui poronhoitoelinkeinoa koskevassa esityksessään (prop. 1992/93:32 s. 31), että saamelaiset nauttivat etnisenä vähemmistönä hallitusmuodossa (HM) annettua suojaa ja ettei ole ollut tarpeellista ryhtyä soveltamaan saamelaisten asemaa koskevaa erillistä säännöstä. Hallitusmuodon 1 luvun 2 §:n 4 momentissa säädetään, että etnisten, kielellisten ja uskonnollisten vähemmistöjen mahdollisuuksia oman kulttuuri- ja yhteiskuntaelämänsä ylläpitämiseen ja kehittämiseen tulee edistää. Saamelaiskäräjien tulevaa organisaatiota selvittämään asetetun valtion selvityskomitean (komiteamietintö SOU 2002:77), näkemyksen mukaan olisi aiheellista harkita uudelleen, tulisiko saamelaisille myöntää perustuslaissa erityisasema.

Hallitusmuodon 2 luvussa on yhteiskunnan ja yksityisen henkilön väliseen suhteeseen liittyviä perusoikeusmääräyksiä. Hallitusmuodon 2 luvun 15 §:n mukaan laista tai muusta säädöksestä ei saa seurata, että jotakuta henkilöä kohdellaan huonosti sen johdosta, että hän rotunsa, ihonväriensä tai etnisen alkuperänsä takia kuuluu vähemmistöön. Hallitusmuodon 2

luvun 18 §:n nojalla yksityistä henkilöä suojataan omaisuuden haltuunotolta pakkolunastuksella tai muulla vastaavalla määräämistoimella ilman, että kyseisestä menetyksestä maksetaan korvausta. Saamelaisen poronhoito-oikeutta elinkeino-oikeutena käsitellään poroelinkeinolaissa, ja se mainitaan myös HM:n 2 luvun 20 §:ssä, jonka mukaan saamelaisilla on yksinoikeus harjoittaa poroelinkeinoja Ruotsissa.

Poroelinkeinoon harjoittaminen katsotaan Ruotsissa yleisen edun mukaiseksi, ja poroelinkeinoja pidetään samalla saamelaiskulttuurin tärkeänä perustana. Ruotsi on myös kansainvälisellä tasolla sitoutunut huolehtimaan poroelinkeinoon säilyttämisestä. Ruotsin ympäristökaaren (miljöbalken) 3 luvun 5 §:ssä sanotaan, että poroelinkeinoon kannalta merkitykselliset maa- ja vesialueet tulee mahdollisuuksien mukaan suojata sellaisilta toimenpiteiltä, jotka voivat merkittävästi vaikeuttaa elinkeinoon harjoittamista. Kansainvälisellä tasolla Ruotsi on mm. liittynyt vuonna 1966 solmittuun YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, jonka mukaan saamelaiset voivat perustella oikeuttaan omaan kulttuurielämään. YK:n Human Rights Committeeen ratkaisemissa tapauksissa poroelinkeinoon on katsottu muodostavan merkittävän osan saamelaisen kulttuurista.

Syrjinnän kieltävän lain (2003:307) tarkoituksena on ehkäistä muun muassa johonkin etniseen ryhmään kuulumisesta aiheutuvaa syrjintää. Lailla on tarkoitus toteuttaa EU-direktiivi syrjinnän torjumisesta (rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi 2000/43/EY). Jos henkilö, joka katsoo tulleensa syrjityksi, esittää seikkoja, jotka antavat aiheen olettaa hänen joutuneen syrjinnän kohteeksi, tulee lain 21 §:n mukaan syrjinnästä syytetyn henkilön osoittaa, ettei syrjintää ole tapahtunut.

Ruotsi ei ole vielä liittynyt itsenäisten maiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevaan kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukseen n:o 169. Valtio asetti selvityskomitean (SOU 1999:25), jonka tehtävänä oli ottaa kantaa Ruotsin mahdollisuuksiin ratifioida yleissopimus ja tutkia, mitä lainsäädäntötoimia tai muita toimenpiteitä vaadittaisiin, jotta Ruotsin voitaisiin katsoa noudattavan yleissopimusta. Selvitystä koskevassa toimintaohjeessaan hallitus korosti olevan toivottavaa, että Ruotsi voisi liittyä yleissopimukseen alkuperäiskansojen perusoikeuksien turvaamiseksi.

Hallitus katsoi välttämättömäksi tehdä perusteellinen selvitys saamelaisen oikeudesta maa-alueisiin, jotta Ruotsi voisi ratifioida yleissopimuksen. Tätä tarkoitusta varten asetettiin kaksi uutta selvityskomiteaa, rajojen vetämistä selvittävä komitea (Gränsdragningskommissionen) sekä metsästyksen ja kalastuskomitea (Jakt- och

fiskeutredningen). Rajojen vetämistä pohtivan komitean tehtävänä on ollut selvittää poronhoito-oikeuden käsittämän maa-alueen laajuutta. Komitean on toimeksiantonsa osana selvitettävä, missä määrin saamelaisilla on perinteisesti maata tai missä määrin he käyttävät maata yhdessä muiden kanssa ILO:n yleissopimuksessa tarkoitetuilla tavoilla. Komitean on tehtävä selkoa työnsä tuloksista joulukuuhun 2005 mennessä.

### *6.5.3 Saamelaiskäräjät*

Saamelaiskäräjien toimintaa säännellään saamelaiskäräjälaissa (1992:1433). Saamelaiskäräjät toimii sekä kansan valitsemana 31-jäsenisenä toimielimenä että hallituksen alaisena viranomaisena. Saamelaiskäräjien ensisijaisena tehtävänä on huolehtia saamelaiskulttuuriin liittyvistä kysymyksistä. Saamelaiskäräjien tulee edistää elävää saamelaiskulttuuria tekemällä aloitteita toimintamuodoiksi ja ehdotuksia saamelaiskulttuuria edistäviksi toimenpiteiksi. Ruotsin saamelaiskäräjät ei välttämättä anna lausuntoja saamelaisiin liittyvistä kysymyksistä, vaan sen pääasiallisena tehtävänä on vastata saamelaisten käytettäviksi annettavien varojen jakamisesta. Lisäksi saamelaiskäräjien tehtävänä on nimittää saamelaiskoulun johtokunta, johtaa saamen kieleen liittyvää työtä, osallistua yhteiskuntasuunnitteluun ja informoida saamelaisten olosuhteista. Poronhoitopoliittinen komitea (Rennäringspolitiska kommittén) on ehdottanut, että saamelaiskäräjille on siirrettävä entistä useampia viranomaistehtäviä osana saamelaisten itsemääräämisen vahvistamista (SOU 2001:101).

### *6.5.4 Poroelinkeinon valtuuskunnat*

Tällä hetkellä poroelinkeinosta alueellisella tasolla vastaava viranomainen on lääninhallitus. Valtion maatalousvirasto on poroelinkeinoon liittyvistä asioista vastaava valtakunnallinen hallintoviranomainen.

Lääninhallintoa koskevista ohjeista annetun asetuksen (2002:864) mukaan niin Jämtlannin, Västerbottenin kuin Norrbotteninkin läänissä on oltava poroelinkeinoja käsittelevä valtuuskunta, jonka vastuualueesta päättää kunkin läänin lääninhallitus. Näin ollen nämä eri läänien poroelinkeinoja käsittelevät valtuuskunnat saavat erilaiset valtuudet tehdä päätöksiä poroelinkeinoa koskevissa asioissa. Valtuuskunnat eivät kuitenkaan yleisesti päätä myös muita elinkeinoja koskevista luonteeltaan melko merkittävistä asioista.

### *6.5.5 Poronhoito-oikeus*

Poronhoito-oikeutta säännellään poroelinkeinolaissa (1971:473). Henkilöllä, joka on saamelaista syntyperää ja jolla on saamelaiskylän jäsenyys, on oikeus harjoittaa poronhoitoa.

Poronhoito-oikeus käsittää henkilön oikeuden hyödyntää maata ja vettä itseään ja porojaan varten. Poronhoito-oikeus on siis kiinteän omaisuuden käyttöoikeus. Se perustuu ikimuistaiseen nautintaoikeuteen ja on voimassa määräämättömän ajan. Tätä oikeutta on kuitenkin rajoitettu niin, että se on voimassa ainoastaan poronhoitoalueella. Poronhoitoalue käsittää Norrbottenin, Västerbottenin, Jämtlannin, Västernorrlandin, Taalainmaan ja Gävleborgin läänit.

Ruotsissa on yhteensä 51 saamelaiskylää. Ne on jaoteltu tunturisaamelais-, metsäsaamelais- ja toimilupasaamelaiskyliksi. Tunturisaamelaiskylät muuttavat porojensa kera kesäisin tunturiin ja talvisin itään havupuumetsiin. Metsäsaamelaiskylät pysyvät metsäalueilla ympäri vuoden. Tornionlaaksossa harjoitetaan toimilupaan perustuvaa poronhoitoa. Tämä poronhoidon muoto tarkoittaa, että myös ei-saamelaiset saavat harjoittaa poronhoitoa erityisellä luvalla. Tällaiset luvat ovat määräaikaista.

Poronhoitoalue on jaettu ympärivuotisiin laitumiin ja talvilaitumiin. Ympärivuotisilla laitumilla saamelaiset saavat käyttää maata laiduntamiseen sekä metsästä ja kalastaa ympäri vuoden. Ympärivuotiset laitumet määritellään poroelinkeinolaissa. Talvilaitumilla saamelaisilla on oikeus laiduntaa poroja siellä, missä poronhoitoa harjoitetaan jo vanhastaan.

Saamelaisilla on vanhastaan myös metsästyks- ja kalastusoikeuksia. Poroelinkeinolain 25 §:ssä määrätään, että saamelaiskylän jäsen saa metsästä ja kalastaa saamelaiskylän alueella silloin, kun poronhoito on sallittua siellä. Tämä merkitsee, että oikeus metsästykseseen ja kalastukseen on voimassa ympärivuotisilla laitumilla koko vuoden. Saamelaisilla on myös oikeus metsästykseseen ja kalastukseen valtiolle kuuluvan maan viljelyrajan alapuolella sekä niillä poronhoitoalueilla, joilla poroja hoidetaan metsissä. Muilla viljelyrajan alapuolella sijaitsevilla mailla saamelaisilla on oikeus metsästä ja kalastaa lokakuun 1. päivästä huhtikuun 30. päivään. Tärkeän osan metsästyksestä muodostaa hirvenmetsästyks, jota pidetään saamelaiskyläiden ja saamelaiskyläiden jäsenten merkittävänä tulolähteenä.

Saamelaiskylällä ja sen jäsenillä ei ole oikeutta luovuttaa metsästysoikeutta muille. Tämä luovutusosoikeus kuuluu edelleenkin valtiolle ja sen läänin lääninhallitukselle, jossa metsästysoikeus on määrä luovuttaa. Metsästyks- ja kalastusoikeuden saa kuitenkin luovuttaa ainoastaan, mikäli se ei aiheuta huomattavaa haittaa poronhoidolle. Poronelinkeinoasetuksen 3 ja 5 §:n mukaan metsästyks- ja kalastusoikeus tulee periaatteessa antaa kaikilla viljelyrajan yläpuolella sijaitsevilla mailla, mikäli siitä ei aiheudu merkittävää haittaa poronhoidolle. Saamelaiskylät voivat anoa lääninhallitukselta tiettyjen luonnon kannalta herkkien alueiden ja järvien sulkemista pois, mikäli se on tarpeellista poronhoidolle aiheutuvien häiriöiden ehkäisemiseksi ja saamelaiskyläiden jäsenten kalastusvesien tarpeen tyydyttämiseksi.

Vuonna 1993 poroelinkeinoasetukseen tehtiin muutoksia (1993:384), jotka laajensivat mahdollisuuksia antaa oikeuksia pienriistan metsästykseseen ja urheilukalastukseen tunturialueella. Valtiovallan asenteena oli, ettei saamelaiskylien jäsenten oikeuksia pidetty pätevänä oikeuksina ja että varsinainen metsästys- ja kalastusoikeus kuului kiinteistön omistajalle. Näin ollen kysymyksessä olisi luovutettavissa oleva oikeus. Saamelaisten taholta on arvosteltu laajasti tätä pienriistan metsästystä ja kalastusoikeutta koskevaa päätöstä.

Vuonna 2003 hallitus asetti uuden selvityskomitean, metsästys- ja kalastusoikeuksien komitean, selvittämään niiden oikeuksien perusteita ja laajuutta, joiden nojalla saamelaiskylien jäsenillä ja maanomistajilla on mahdollisuus metsästä ja kalastaa Lapissa ja tuntureilla sijaitsevilla porolaidunalueilla. Selvityskomitean tehtävänä on tehdä toimenpide-ehdotuksia metsästykseseen ja kalastukseen liittyvän yhteistyön ja yhteishallinnon parantamiseksi. Komitea on helmikuussa 2005 luovuttanut asiaa koskevan osamietinnön, ja sen on määrä jättää lopullinen mietintönsä hallitukselle 1. joulukuuta 2005 mennessä.

#### *6.5.6 Saamelaisten kielelliset oikeudet*

Saamen kielellä on Ruotsissa vähemmistökielenä erityisasema. Ruotsi on ratifioinut alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (vähemmistökieliä koskevan yleissopimuksen) sekä Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen. Vähemmistökieliä koskeva yleissopimus perustuu siihen, että kielet liittyvät kiinteänä osana alkuperäiskansoihin ja muihin etnisiin vähemmistöihin. Ruotsissa puhutaan saamea eri muodoissa: pohjoissaamea, luulajansaamea ja eteläsaamea. Saamen kieltä on mahdollista käyttää asioitaessa Ruotsin hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa, kuten laki oikeudesta käyttää saamea hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa (1999:1175) määrää. Tällä hetkellä tämä on kuitenkin mahdollista ainoastaan neljässä kunnassa niin kutsutulla saamen kielen hallintoalueella.

Laissa mainittujen hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten tulee pyrkiä kommunikoidaan saamea puhuvien henkilöiden kanssa saamen kielellä. Hallintoalueella sijaitsevien kuntien on lapsen huoltajan pyynnöstä annettava lapselle mahdollisuus sellaiseen esikoulupaikkaan, jossa koko toiminta tai osa toiminnasta on saamenkielistä. Sama koskee myös vanhustenhuollon palveluita. Saamenkieliset joukkotiedotusvälineet lähettävät nykyään saamenkielisiä radio- ja tv-ohjelmia yhteistyössä rajojen yli. Näillä lähetyksille on kuitenkin annettu Ruotsin valtiollisessa mediassa suhteellisen rajoitetusti tilaa. Saamenkielisiä sanomalehtiä julkaistaan Ruotsissa määrällisesti huomattavasti vähemmän kuin Norjassa.

Koululain (1985:1100) 8 luvun ja saamelaiskouluista annetun asetuksen (1995:205) mukaan Ruotsin saamelaisilla on mahdollisuus antaa lastensa saada peruskouluopetuksensa saamelaiskoulussa ensimmäisestä kuudenteen luokkaan. Saamelaisoppilaille, joilla ei ole mahdollisuutta saada koulutustaan saamelaiskoulussa, on oikeus nk. äidinkielenopetukseen. Tähän kielenopetukseen saamelaiset ovat oikeutettuja, vaikka lapsi ei käyttäisikään saamen kieltä päivittäin kotonaan. Sitä vastoin kunta ei ole velvollinen tarjoamaan äidinkielenopetusta, ellei sopivaa opettajaa ole. Kunta on velvollinen antamaan saamen kielen opetusta äidinkielenopetuksena. Ruotsin saamelaisopiskelijoille ei, toisin kuin Norjassa, ole varattu opiskelupaikkoja missään yliopistossa, korkeakoulussa tai koulutuslaitoksessa.

#### *6.5.7 Saamelaisten oikeus maahan ja veteen*

Valtiovalta uskoi 1600-luvulla, että saamelaiset ja maanviljelijät voisivat käyttää maa-alueita rinnakkain nk. rinnakkaisteorian mukaisesti, koska he käyttivät maita eri tarkoituksiin. Historia osoittaa kuitenkin, että saamelaiset pakotettiin vähitellen siirtymään muualle pois maatalouden tieltä, ensiksi rannikolta ja sitten laaksoista suurten jokien varsilta. Valtiovalta yritti pitää maatalouden ja poronhoidon erillään vetämällä vuonna 1749 nk. lapinrajan. Maanviljely hakeutui vähitellen yhä kauemmas länteen ja ylitti siten lapinrajan, ja vuonna 1867 vedettiin uusi raja, viljelyraja. Maanviljely ylitti sittemmin myös tämän rajan. Nykyään viljelyrajasta on pikemminkin tullut raja, jonka yläpuolella saamelaisten on pysyteltävä porojensa kanssa välttyäkseen ristiriidoilta mm. maanviljelijöiden kanssa. Näin tästä rajasta, jonka alkuperäisenä tarkoituksena oli osaltaan turvata poronhoidon etuja, on tullut maanviljelyksen suoja poronhoitoa vastaan.

Saamelaiset ja uudisasukkaat kilpailivat 1800-luvulla ensi sijassa kalastuksesta ja nurmilaitumista. Myös tässä asiassa valtio yritti välttää konflikteja toimeenpanemalla nk. isonjaon, jonka tarkoituksena oli selvittää sekä uudisasukkaiden että saamelaisten oikeudet. Isonjaon tarkoituksena oli myös selvittää niin uudisasukkaiden kuin saamelaistenkin oikeus maahan ja veteen kruunun maihin nähden. Vuonna 1886 saatiin ensimmäinen poronhoitolaki, jonka oli määrä täsmentää saamelaisten oikeus käyttää maata suhteessa sekä kruunuun että yksittäisiin maanomistajiin. Nykyinen poroelinkeinolaki on vuodelta 1971. Niin kutsutussa verotunturikysymyksessä (Skattefjällsmålet), jossa korkein oikeus teki ratkaisunsa vuonna 1981, ennakkopäätös NJA 1981 s.1, saamelaiset esittivät muun muassa, että Jämtlannin verotunturien omistajia olivat saamelaiset eikä valtio. Saamelaisten ei katsottu näyttäneen toteen, että heillä oli ikimuistoiseen nautintaan perustuva omistusoikeus näihin alueisiin. Tuomiossa lausuttiin myös, että soranotto-oikeus kotikäyttöä varten voitaisiin todennäköisesti



tulkita osaksi saamelaisten yleistä oikeutta käyttää maata ja vettä ja että poronhoito-oikeus käsitti oikeuden myös muuhun laidunmaahan kuin porolaitumiin ja nurmilaitumiin. Korkein oikeus totesi edelleen, että poronhoito-oikeus on maan käyttöoikeus, jolla on sama perustuslain suoja kuin omistusoikeudella ilman korvausta tapahtuvia pakkotoimia vastaan.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana on ollut käynnissä useita oikeusprosesseja, joissa yksityiset maanomistajat ovat kyseenalaistaneet saamelaiskyläiden poronlaiduntamisoikeuden. Kaikissa tapauksissa maanomistajat ovat haastaneet saamelaiskylät oikeuteen ja väittäneet, ettei saamelaiskylällä ole poronlaiduntamisoikeutta heidän kiinteistöjensä alueella. Eräässä ratkaisussa, joka koski poronhoitoa Härjedalenissa, oikeuteen haastettujen neljän saamelaiskylän ei katsottu pystyvän todistamaan, että niillä oli oikeus käyttää yksityisessä omistuksessa olevia maita porolaitumina. Korkein oikeus ei antanut tässä asiassa muutoksenhakulupaa. Kolmelle saamelaiskylälle on annettu tiedoksi yksipuoliset tuomiot, koska ne ovat vastaajina katsoneet, ettei niillä ole taloudellisia edellytyksiä lähteä oikeusprosessiin. Tällä hetkellä on käynnissä oikeusprosessi, joka koskee Tåssåsenin saamelaiskylän talvilaitumia Jämtlannissa. Siellä maanomistajat ovat saaneet Östersundin käräjäoikeuden hyväksymisen kanteelleen, ja tuomiosta on valitettu. Asian pääkäsittely alkaa syksyllä 2005 Uumajan käräjäoikeudessa, johon Västerbottenissa sijaitsevan Nordmalingin alueen maanomistajat ovat haastaneet kolme saamelaiskylää asiassa, joka koskee oikeutta porojen laiduntamiseen talvilaitumilla. Saamelaisten taholta on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan tuomioistuinten soveltamat toteennäyttövelvollisuutta koskevat säännökset eivät ole kohtuullisia, kun on kysymys porotalouden maankäytöstä. Saamelaisten mielestä on myös kohtuutonta, että saamelaiskyläiden on itse maksettava näihin juttuihin liittyvät oikeudenkäyntikustannukset.

6.6 Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiset – pääpiirteiden vertailu

	Suomi	Norja	Ruotsi
Saamelaismääritelmä	<p>Laki saamelaiskäräjistä (974/1995; 3 §)</p> <p>Itseidentifikaation lisäksi henkilöltä edellytetään, että 1) hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään tai 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.</p>	<p>Saamelaislaki (56/1987) 2–6 §</p> <p>Ensinnäkin henkilön on annettava lausunto, jonka mukaan hän kokee itsensä saamelaiseksi. Lisäksi joko hänen kotikielensä on saame (kirjain a), hänen toisen vanhempansa, isovanhempansa tai isovanhempiensa vanhempien kotikieli on (ollut) saame (kirjain b) tai hän on sellaisen henkilön lapsi, joka kuuluu tai on kuulunut saamelaisväestöön (kirjain c).</p>	<p>Saamelaiskäräjälaki (1992:1433)</p> <p>Määritelmän mukaan saamelainen on henkilö, joka pitää itseään saamelaisena ja joka osoittaa toteen, että hän on käyttänyt saamea kotikielenään tai että jompikumpi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on käyttänyt saamea kotikielenään, sekä henkilö, jonka yksi vanhempi on merkitty saamelaiskäräjien äänestysluetteloon.</p>
Tunnustettu alkuperäiskansaksi	Kyllä, perustuslaissa (731/1999) 17 §:n 3 mom.	Kyllä, ILO:n yleissopimuksen n:o 169 vuonna 1990 tapahtuneessa ratifioinnissa.	Kyllä, hallitus lausui vuonna 1977 esityksessään 1976/77:80, että saamelaiset ”ovat Ruotsin alkuperäisväestö”.
Lukumäärä	Noin 8 000 (5 155 rekisteröity viralliseen saamelaisluetteloon).	50–65 000 (noin 12 500 rekisteröity viralliseen saamelaisluetteloon).	Noin 20 000 (noin 7 000 rekisteröity viralliseen saamelaisluetteloon).
Perustuslain suoja	Perustuslain 17 §:n 3 mom. ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä	Perustuslain 110a § ” <i>Valtion viranomaisten velvollisuutena on</i>	Ei

	<i>romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.”... 121 § 4 mom. ”... Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”</i>	<i>järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelaisella kansanryhmällä on mahdollisuus kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä turvaamiseen ja kehittämiseen”.</i>	
Saamelaiskäräjät	Perustettu vuonna 1996 (korvasi vuonna 1973 perustetun saamelaisparlamentin).	Perustettu vuonna 1987.	Perustettu vuonna 1993.
Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia (KP) koskeva YK:n yleissopimus	Sisällytetty lainsäädäntöön 1976.	Sisällytetty lainsäädäntöön 1999.	Ratifioitu, ei sisällytetty lainsäädäntöön.
ILO:n yleissopimus n:o 169	Ei ratifioitu.	Ratifioitu vuonna 1990, osittain sisällytetty Finnmarkin lakiin (85/2005).	Ei ratifioitu.
Päävastuullinen ministeriö	Oikeusministeriö.	Työ- ja sosiaaliministeriö.	Maatalousministeriö.
Kielisuoja	- Perustuslain 17 §:n 3 mom., 121 §:n 4 mom. - Saamen kielilaki 2003 - KP:n 27 artikla - European charter for Regional or Minority Languages, 1992.	- Perustuslain 110 a § - Kielilaki 1990 - KP:n 27 artikla - ILO:n yleissopimus n:o 169 - European charter for Regional or Minority Languages, 1992.	- Laki (1999:1175) oikeudesta käyttää saamen kieltä hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa - KP:n 27 artikla – European charter for Regional or Minority Languages, 1992.
Saamelaisten yksinoikeus poronhoitoon	Ei, poronhoitolaki 1990.	Kyllä, poronhoitolaki 1978.	Kyllä, poroelinkeinolaki 1971.

## **6.7 Venäjän saamelaiset**

### *6.7.1 Johdanto*

Tämä Venäjän saamelaisia käsittelevä tekstiosuus perustuu pääasiassa Leif Rantalan<sup>1</sup> laatimaan esittelyyn, joka on kokonaisuudessaan otettu mukaan tämän ehdotuksen liitteeksi 2.

Venäjällä sanotaan yleensä asuvan noin 2 000 saamelaista. Suurin osa heistä elää Kuolan niemimaalla, jossa he asuttavat koko niemimaan aluetta etelärannikkoa lukuun ottamatta. Useimmat Venäjän saamelaiset asuvat Lovozeron (Lujávri) kunnassa, mutta myös Kuolan ja Murmanskin kaupungeissa asuu melko paljon saamelaisia.

Venäjän saamelaisten keskuudessa tavataan nykyään kolme saamelaista kieliryhmää. Suurin niistä on kildininsaame (Lovozero) ja seuraavaksi suurin turjansaame (Kuolan niemimaan pohjoisrannikko). Lisäksi pieni saamelaisten ryhmä puhuu Notozeron eli Nuortijärven murretta/kolttasaamea (Kuolan kaupunki). Venäjän saamen kirjakieli perustuu kyrilliseen kirjoitukseen.

Venäjällä ei ole omia saamelaiskäräjiä. Venäjän saamelaiset eivät ole edustettuina kansallisessa duumassa eivätkä myöskään Murmanskin alueduumassa.

### *6.7.2 Venäjän saamelaisten oikeudet*

Saamelaiset ovat Venäjällä yksi monista alkuperäiskansoista toisin kuin Pohjoismaissa, joissa saamelaiset ovat ainoa alkuperäiskansa. Kuolan niemimaalla asuu saamelaisten ja venäläisten lisäksi komeja ja nenetsejä. Tämän johdosta saamelaisten oikeudet turvataan suureksi osaksi Venäjän yleisissä alkuperäiskansojen suojasta annetuissa säännöksissä.

Venäjä on Norjan ja Suomen tavoin sekä ratifioinut että sisällyttänyt lainsäädäntöönsä kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen. Tämän yleissopimuksen 1 ja 27 artikla velvoittavat siten myös Venäjää ja sen viranomaisia saamelaisiin nähden. Venäjä ei ole kuitenkaan ratifioinut itsenäisten maiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevaa kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimusta n:o 169.

Venäjän vuonna 1993 annettuun perustuslakiin sisältyy alkuperäiskansojen suojelua koskeva määräys. Tämä määräys kuuluu suomennettuna seuraavasti:

---

<sup>1</sup> Asiantuntijatyöryhmä on konsultoinut saamelaisiin liittyvissä kysymyksissä Lapin yliopistossa Rovaniemellä työskentelevää saamen kielen lehtoria Leif Rantala.

”Venäjän federaatio takaa vähemmistöinä olevien alkuperäiskansojen (indigenous small peoples) oikeudet niiden kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisten yleissopimusten periaatteiden ja standardien mukaan, joihin Venäjän federaatio on yhtynyt.”

Perustuslaissa ei ole lueteltu, mitkä kansat kuuluvat edellä mainitun määräyksen piiriin. Venäjän federaation pohjoisosan sosiotaloudellisen kehityksen valtiojohteisista perusteista vuonna 1996 annetussa laissa sanotaan kuitenkin vähemmistön muodostavien alkuperäiskansojen olevan kansoja, jotka asuvat esi-isiensä perinteisillä asuma-alueilla, jotka ovat säilyttäneet perinteisen elintapansa, joiden lukumäärä ei ylitä 50 000 henkilöä ja joille ovat tunnusomaisia yhteiset omaperäiset etniset piirteet.

Vuonna 1999 Venäjän parlamentti hyväksyi lain, jolla turvataan alkuperäiskansojen oikeudet Venäjän federaatiossa (laki alkuperäiskansoista). Vuonna 2000 hyväksyttiin laki yleisistä periaatteista pohjoisen, Siperian ja Kaukoidän alkuperäiskansojen perheiden yhdistämisen toteuttamiseksi. Tässä yhteydessä on myös syytä mainita vuonna 2001 annettu laki pohjoisen, Siperian ja Kaukoidän alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämistä maa-alueista. Nämä kolme lakia luovat rungon perusoikeuksille, jotka taataan perustuslaissa ja kansainvälisissä normeissa. Näiden lakien mukaan alkuperäiskansoilla (45 vähemmistökansalla) on oikeus omistaa ja vapaasti hyödyntää perinteisten asuinalueittensa perinteisiä luonnonvaroja, perustaa alkuperäiskansojen alueellisia itsehallintoelimiä, saada alkuperäiskansojen edustajia mukaan hallinnon eri tasoille sekä osallistua päätöksentekoprosesseihin asioissa, jotka koskevat niiden alueiden ympäristönsuojelua. Alueet, joilla perinteisesti hyödynnetään luonnonvaroja, nauttivat erityistä suojaa. Käytännössä näihin määräyksiin ei ole kuitenkaan ollut kovinkaan helppoa vedota, ja näiden kolmen lain säätämisen jälkeen onkin tullut voimaan uudempi lainsäädäntö, joka on ristiriidassa näiden lakien alkuperäiskansoille antamien oikeuksien kanssa.

### *6.7.3 Saamen kielen opetus*

Saamen kielet ovat erityisen uhanalaisia Venäjällä, ja vain harvat nuoret käyttävät saamen kieltä aktiivisesti.

Vuonna 1994 Lovozeroon perustettiin saamelainen kieliryhmä erään lastentarhan yhteyteen. Siellä lapset saavat äidinkielen opetusta leikin ja toiminnan välityksellä. Lisäksi Lovozerossa on kaksi peruskoulua. Toinen niistä on tavallinen 11-vuotinen venäläinen peruskoulu, joka tarjoaa saamen kielen opetusta, ja toinen 11-vuotinen alkuperäiskansojen internaattikoulu, jossa opetusta annetaan saamen kielessä ja saamen kielellä. Lasten

koulunkäynti internaattikoulussa on kuitenkin kallista, eikä monilla saamelaisilla ole sen vuoksi varaa antaa lastensa käydä kyseistä koulua.

Saamelaisten ylioppilaiden on muita helpompi saada opiskelupaikka moniin korkeakouluihin ja yliopistoihin.

#### *6.7.4 Elinkeinot*

Venäjän saamelaisten pääelinkeinoina ovat kautta aikojen olleet kalastus, metsästys ja poronhoito ja usein myös näiden yhdistelmä. Vuonna 1957 annettiin asetus toimenpiteistä pohjoisten kansojen taloudellisen ja sivistyksellisen kehityksen edistämiseksi. Kymmenentuhannet Neuvostoliiton syrjäseutujen pikkupaikkakunnat määriteltiin perspektiivittömiksi. Tämä tarkoitti todellisuudessa sitä, että syrjäseutujen asukkaat joutuivat jäämään sinne pysyvästi asumaan ja että he joutuivat muuttamaan suurempiin kaupunkeihin, minkä tarkoituksena oli keskittää väestö suuriin asutuskeskuksiin. Saamelaisten kohdalla tämä pakkomuutto tapahtui vuonna 1964, jolloin monet rannikon läheisyydessä sijaitsevien pienten yhteisöjen asukkaat menettivät mahdollisuuden päästä hyödyntämään meren luonnonvaroja. Tämä pakkokeinoin tapahtunut väestön keskittäminen esti lisäksi myös luonnonvarojen perinteisen hyödyntämisen.

Poronhoito on edelleenkin monien Kuolan niemimaalla elävien saamelaisten tärkeä elinkeino, vaikka poronhoito ei olekaan saamelaisten yksinoikeus. Vain pieni osa saamelaisista harjoittaa nykyään poronhoitoa Venäjällä. Kuolan niemimaalla poronhoitoa harjoittavat myös venäläiset, ukrainalaiset ja komit. Stalinin aikana poronhoito kuten muutkin elinkeinot kollektivisoitiin pakkotoimin, minkä seurauksena luonnonvarojen perinteinen käyttö loppui.

Kuolan niemimaan saamelaisten elinkeinonharjoittamiseen liittyy muutamia etuoikeuksia. Kuolan niemimaalla poronhoitoa harjoittavat saavat ”alennusta” porolaidunalueiden vuokrasta. Saamelaiset saavat lisäksi kaataa korvauksetta enintään 50 m<sup>3</sup> metsää vuodessa. Saamelaiset saavat joillakin paikoilla myös harjoittaa verkkokalastusta ilmaiseksi tai pientä maksua vastaan.

Venäjän saamelaisten työttömyys on tällä hetkellä suuri.

### **6.8 Yhteiset saamelaiselimet ja pohjoismainen yhteistyö**

Saamelaiset ovat kansallisten järjestöjensä ja yhteenliittymiensä lisäksi muodostaneet yhteisiä toimielimiä yli valtionrajojen. Saamelaisneuvosto perustettiin vuonna 1956. Se on yhteinen saamelainen kulttuuripoliittinen ja poliittinen laitos, sillä se on Suomen, Norjan, Ruotsin ja

Venäjän saamelaisjärjestöjen yhteistyöelin. Neuvoston päätavoitteena on huolehtia saamelaisten eduista yhtenä kansana, lujittaa saamelaisten yhteenkuuluvuutta yli rajojen ja työskennellä sen puolesta, että saamelaiset tunnustetaan myös vastaisuudessa kansana, jonka sivistykselliset, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet turvataan sekä kunkin yksittäisen maan lainsäädännössä että asianomaisten valtioiden ja saamelaisten edustuksellisten elinten välisillä sopimuksilla.

Saamelaisneuvostolla on ollut suuri merkitys saamelaisten aseman ja statuksen kehittämiseksi täällä Pohjolassa ja ylipäätään alkuperäiskansojen asemalle maailmassa.

Vuonna 2000 perustettiin saamelainen parlamentaarinen neuvosto. Saamelainen parlamentaarinen neuvosto on Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjien yhteistyöelin. Saamelaisneuvostolla ja Venäjän saamelaisilla on neuvostossa tarkkailijan asema. Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston tehtävänä on työskennellä sellaisten kysymysten parissa, jotka koskevat saamelaisia yli valtionrajojen. Sen on määrä olla saamelaisten etuja vaaliva yhteinen toimielin, jonka tehtävänä on lujittaa saamelaisten yhteistyötä yli valtionrajojen.

Saamelaisparlamentaarikkojen ensimmäinen konferenssi, jonka jäseninä olivat Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjien kaikki edustajat ja johon osallistuivat myös Venäjän saamelaisten edustajat, pidettiin Jokkmokissa (Johkámohki) 24. helmikuuta 2005. Konferenssi hyväksyi historiallisen julistuksen, joka koskee saamelaisten kulttuurin ja yhteiskuntaelämän kaikkia osa-alueita.

Suomen, Norjan ja Ruotsin viranomaiset ovat yhteistyössä käsitelleet saamelaiskysymyksiä virkamiestasolla vuodesta 1964 lähtien. Yhteistyökomitean työtä jatkoi vuonna 2001 saamelaisasioiden pohjoismainen virkamieselin, jossa ovat mukana myös saamelaiskäräjien edustajat. Saamelaiskäräjien puheenjohtajien ja saamelaisasioista Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa vastaavien ministerien pysyvä poliittisen tason yhteistyö alkoi vuonna 2000. Yhteistyön käytännön järjestelyistä vastaa Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristö. Virkamieselin kokoontuu säännöllisin väliajoin pohtimaan ja käsittelemään Suomea, Norjaa ja Ruotsia koskevia saamelaiskysymyksiä.

Saamelaisten edustuksesta muussa pohjoismaisessa yhteistyössä voidaan sanoa, että saamelaisilla on yleisesti ottaen tarkkailijan asema. Saamelaiskäräjillä on tarkkailijan asema Pohjoismaiden neuvostossa, mutta keskusteluja siitä, tulisiko saamelaiskäräjien olla neuvoston jäseniä, käydään jatkuvasti.

Saamelaisilla ei ole muodollista osallistujan asemaa Barentsin neuvostossa, mutta Barentsin alueneuvostossa saamelaisilla, nenetseillä ja vepsäläisillä on yhteinen edustaja.

Lisäksi voidaan mainita, että Saamelaisneuvosto on mukana Arktisessa neuvostossa ilman äänioikeutta.



## **7. Kansainväliset instrumentit**

### **7.1 Johdanto**

Asiantuntijatyöryhmän toimeksiannon mukaan sopimustekstilunnonsta laadittaessa on otettava huomioon kunkin maan kansainvälisistä instrumenteista johtuvat velvoitteet. Tämän takia niitä on syytä selostaa tarkemmin. Suomi, Norja ja Ruotsi ovat kukin erikseen liittyneet erilaisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin tai hyväksyneet julistuksia, joilla on merkitystä näiden kolmen maan saamelaisten oikeudellisen aseman kannalta. Siihen liittyviä tärkeimpiä kansainvälisoikeudellisia instrumentteja käsitellään tarkemmin tässä luvussa. Alkuperäisväestöjen oikeuksia koskevien kansainvälisoikeudellisten normien tarkoituksena on ensi sijassa varmistaa, että alkuperäiskansojen on mahdollista suojella ja kehittää kulttuuriaan, kieltään, elintapojaan, yhteiskuntaelämäänsä ja perinteisiä alueitaan omien lähtökohtiensa mukaan. Kansainvälisen alkuperäiskansojen suojelun keskeisiä elementtejä ovat alkuperäiskansojen maa-oikeuksien ja luonnonvarojen käyttöoikeuksien kunnioittaminen ja turvaaminen, koska alkuperäiskansoilla on historiallinen yhteys omiin maa-alueisiinsa ja koska niiden kulttuuri liittyy läheisesti näiden alueiden ja alueilla esiintyvien luonnonvarojen käyttöön. Tämä on tunnusomaista myös saamelaisille.

Kansainvälisten normien tarkoituksena on taata alkuperäiskansojen erityisoikeudet, estää alkuperäiskansojen syrjintä ja osaltaan edistää todellista tasa-arvoa alkuperäiskansojen ja maan valtaväestön välillä. Monet alkuperäiskansat ovat joutuneet pitkäaikaisen syrjinnän ja sulauttamispolitiikan kohteiksi. Tämä koskee myös saamelaisia niin yksilöinä kuin kansanakin. Saamelaiset ovat historian kuluessa joutuneet kokemaan viranomaissyryntää, jossa on muun muassa ollut kyse pakkosulauttamisesta ja saamelaisten kulttuuriin, kieleen, maa-oikeuksiin ja luonnonvaroihin liittyviin oikeuksiin sekä muihin perusoikeuksiin liittyvästä syrjinnästä. Asiantuntijatyöryhmä ehdottaa saamelaissopimusluonnoksessaan nimenomaista syrjintäkieltoa, vrt. syrjimättömyyttä ja erityistoimenpiteitä koskeva 7 artikla.

Siitä huolimatta, että kansainvälisen oikeuden antama vähemmistöjen suoja eroaa joissakin suhteissa vain vähän alkuperäiskansojen suojasta, alkuperäiskansojen oikeuksien kansainvälisoikeudellinen tunnustaminen on olennaisilta osin laajempi kuin kansainvälisoikeudellinen vähemmistöjen suoja. Yksi tärkeä ero on, että alkuperäiskansojen oikeudet maahan, veteen ja omien alueittensa luonnonvaroihin tunnustetaan. Toinen tärkeä ero on, että kansainväliset alkuperäiskansojen oikeudet ilmenevät olennaisilta osin kollektiivisina oikeuksina päinvastoin kuin vähemmistöoikeudet, jotka on muotoiltu

yksilöoikeuksiksi. Saamelaiset kuuluvat molempien säännösten piiriin. Saamelaiset ovat alkuperäiskansa ja samalla myös kunkin maan etninen ja kielellinen vähemmistö.

## **7.2 Käsitteiden selkiyttäminen – syrjinnän käsite**

Käsitteitä ”syrjintä” ja ”eriarvoinen kohtelu” käytetään aika ajoin synonyymeina kuvaamaan tilanteita, joissa erilaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, tai tilanteita, joissa samankaltaisia tapauksia kohdellaan eri tavalla. Norjan lainsäädännössä on käytetty ensisijaisesti käsitettä ”eriarvoinen kohtelu”, kun taas Ruotsin ja Suomen lainsäädännössä käytetään käsitettä ”syrjintä”.<sup>2</sup>

Asiantuntijatyöryhmä käyttää käsitettä ”syrjintäperiaate” kuvaamaan oikeudenvastaista eriarvoista kohtelua, kun taas käsitettä ”eriarvoinen kohtelu” käytetään yleisenä ja neutraalina käsitteenä, joka käsittää kaikki epätasa-arvoisen kohtelun muodot. Tämä on sopusoinnussa syrjintäkiellon kansainvälisen tulkinnan kanssa. Kansainvälisen käytännön mukaan kaikkea eriarvoista kohtelua (”differentiation of treatment”) eri ole pidettävä syrjintänä (”discrimination”). Syrjintäkielto ei koske asiallista ja kohtuullista eriarvoista kohtelua, jonka tavoite on laillinen suhteessa ihmisoikeudelliseen päätavoitteeseen.<sup>3</sup> Eriarvoista kohtelua, jolta puuttuu asiallinen peruste ja joka ei siten ole oikeutettua positiivisena erityiskohteluna, on pidettävä syrjimättömyysnormin vastaisena syrjintänä. Positiivisella erityiskohtelulla tai erityistoimilla tarkoitetaan tässä yhteydessä eriarvoista kohtelua, joka erikseen tarkasteltuna voi näyttää olevan ristiriidassa syrjimättömyyskiellon kanssa mutta joka kuitenkin sallitaan jonkin maan vähemmistöjen ja enemmistökansan välisen todellisen tai tosiasiallisen tasa-arvon tavoitteen edistämiseksi.

## **7.3 Itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja koskeva ILO:n yleissopimus n:o 169**

### *7.3.1 Johdanto*

Itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus n:o 169 on keskeinen alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva kansainvälisoikeudellinen instrumentti. Yleissopimuksen yleismaailmallinen merkitys on kuitenkin rajallinen, koska toistaiseksi sen on ratifioinut ainoastaan 17 valtiota.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ks. 4. helmikuuta 1977 annettu Norjan työympäristölain no 4 55A § ja 9. kesäkuuta 1978 annetun tasa-arvolain 45 kohta.

<sup>3</sup> Ks. esim. ICCPR: General Comment no. 18: Non-discrimination, 18.10.1989, 13 §.

<sup>4</sup> Syyskuuhun 2005 mennessä ILO:n yleissopimuksen n:o 169 ovat ratifioineet seuraavat 17 valtiota: Alankomaat, Argentiina, Bolivia, Brasilia, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Fidzi, Guatemala, Honduras, Meksiko, Norja, Paraguay, Peru, Tanska ja Venezuela (lähde: ILO:n kotisivu: [www.ilo.org/ilolex](http://www.ilo.org/ilolex)).

Pohjoismaista Tanska ja Norja ovat ratifioineet yleissopimuksen. Norja oli ensimmäinen yleissopimuksen ratifioinut valtio.<sup>5</sup> Vaikka Suomi ja Ruotsi eivät olekaan ratifioineet yleissopimusta, asiantuntijatyöryhmä on yksimielinen siitä, ettei saamelaisopimuksen aineellinen sisältö voi olla ILO:n yleissopimuksen säännöksiä alemmalla tasolla. Asiantuntijatyöryhmä on siinä yhteydessä ottanut huomioon, että sekä Suomi että Ruotsi ovat ilmaisseet pyrkivänsä ratifioimaan ILO:n yleissopimuksen. ILO:n yleissopimuksen aineelliset määräykset ovatkin olleet asiantuntijatyöryhmälle tärkeitä vertailukohtia sen pohtiessa pohjoismaista saamelaisopimusta ja tehdessä sitä koskevia ehdotuksia.

ILO:n yleissopimus n:o 169 syntyi vuodelta 1957 peräisin olevaan ILO:n yleissopimukseen n:o 107, itsenäisissä maissa alkuasukkaina ja muiden heimoasteella elävien väestöryhmien suojelu ja sulauttaminen, tehdyn tarkistuksen pohjalta.<sup>6</sup> Kuten yleissopimuksen nimestä käy ilmi, ILO:n yleissopimus n:o 107 muotoiltiin aikana, jolloin alkuperäiskansat oli tuolloin yhteiskunnassa vallinneen käsityksen mukaan määrä sulauttaa suuryhteiskuntaan. Kansainvälisen oikeuden kehittyminen vuoden 1957 jälkeen on osaltaan johtanut päätökseen hyväksyä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevia uusia ILO-normeja. Yleissopimus n:o 169 on yksi tämän kehitysprosessin tuloksista. Uudessa yleissopimuksessa on tarkoitus luopua yleissopimus n:o 107:n normeille ominaisista sulauttamispyrkimyksistä.

### *7.3.2 Neuvottelovelvoite, alkuperäiskansojen oikeus osallistua päätöksentekoprosesseihin ym.*

Yksi ILO:n yleissopimuksen n:o 169 (jäljempänä ILO-169) peruseriaatteista on valtion viranomaisten velvollisuus neuvotella alkuperäiskansojen kanssa ja varmistaa heidän osallistumisensa neuvotteluihin silloin, kun suunnitellaan sellaisen toiminnan käynnistämistä tai sellaisiin toimiin ryhtymistä, joilla voi olla välitön merkitys alkuperäiskansoille. Tämä velvollisuus ilmenee etenkin 2, 4, 6 ja 7 artiklasta, 15 artiklan 2 momentista sekä 16 ja 22 artiklasta.

Yleissopimuksen 2 artiklassa luodaan periaate, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua päätöksentekoon niihin välittömästi vaikuttavissa asioissa. Valtio velvoitetaan siinä varmistamaan alkuperäiskansojen osallistuminen päätöksentekoon silloin, kun toimenpiteisiin on tarkoitus ryhtyä niiden oikeuksien turvaamiseksi ja niiden koskemattomuuden kunnioittamisen takaamiseksi. ILO-169:n 4 artiklan 2 momentti syventää ja lujittaa tätä periaatetta. Siinä määrätään, että valtio on velvollinen noudattamaan

---

<sup>5</sup> Norja ratifioi yleissopimuksen 20. kesäkuuta 1990.

<sup>6</sup> ILO Convention no. 107 Concerning the Protection and Integration of Indigenous and other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries (1957).

alkuperäiskansojen selkeästi ilmaisemia toivomuksia silloin, kun joudutaan ryhtymään erityistoimenpiteisiin alkuperäiskansan jäsenten sekä niiden instituutioiden, omaisuuden, työvoiman, kulttuurin ja ympäristön suojelemiseksi. Tällaisiin erityistoimenpiteisiin ei saa ryhtyä alkuperäiskansojen selkeästi ilmaisemien toiveiden ja priorisointien vastaisesti. Saamelaisten tapauksessa tämä tarkoittaa, ettei yksittäistä saamelaista tai saamelaisia instituutioita, omaisuutta, kulttuuria, elinkeinoja ja ympäristöä mahdollisesti koskeviin erityistoimenpiteisiin voida ryhtyä saamelaisten selkeästi ilmaisemien toiveiden ja priorisointien vastaisesti. Saamelaiskäräjiä on luonnollisesti ja lähtökohtaisesti pidettävä ensisijaisena toimielimenä, jolla on tässä suhteessa laillinen oikeus ilmaista saamelaisten toiveita ja priorisointeja.

6 artikla velvoittaa valtiota neuvottelemaan alkuperäiskansojen kanssa, kun harkitaan sellaisia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla näihin kansoihin välitön vaikutus. 6 artiklan 1 momentin sanamuodon mukaan tämä pätee sovellettaessa ILO-169:n määräyksiä. On kuitenkin kohtuullista pitää lähtökohtana, että tässä ilmaistaan perusperiaate, joka koskee valtion velvoitteita alkuperäiskansoihin nähden, ja että sitä on tämän takia pidettävä yleisperiaatteena, joka pätee myös muulloin kuin ILO-169:n soveltamisen yhteydessä. Hallitus on velvollinen luomaan mekanismeja, jotka varmistavat alkuperäiskansojen vapaan osallistumisen niitä koskevissa asioissa päätöksentekoon kaikilla tasoilla niin poliittisissa kuin hallinnollisissakin elimissä.<sup>7</sup> Tämä koskee kaiken tyyppisiä päätöksiä, joilla voi olla välitön vaikutus alkuperäiskansoihin. 6 artiklan 2 momentti asettaa tiettyjä vaatimuksia tällaisille neuvotteluille. Siinä todetaan, että neuvottelut on käytävä vilpittömin mielin ja olosuhteisiin katsoen asianmukaisella tavalla pyrkimyksenä saavuttaa yhteisymmärrys tai hyväksyntä ehdotetuille toimenpiteille. 6 artiklan 1 momentissa määrätään, että tällaisia neuvotteluja on käytävä ensi sijassa alkuperäiskansojen edustuselinten kanssa. Vaikka 6 artiklan 2 momentin määräyksen tulkitsemiselle alkuperäiskansojen veto-oikeudeksi ei olekaan perusteita, määräys velvoittaa viranomaiset hakemaan alkuperäiskansan ennakkosuostumuksen tai hyväksynnän suunnitelluille toimenpiteille.

7 artiklassa todetaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus itse päättää elämänsä, uskomuksiinsa, instituutioihinsa, henkiseen hyvinvointiinsa sekä asuttamiinsa tai muutoin käyttämiinsä maihin vaikuttavien kehittämistoimien tärkeysjärjestyksestä. Keskustelua on herättänyt se, luoko tämä määräys neuvotteluelvoitteen vai riittääkö se, että valtio kuulee

---

<sup>7</sup> International Labour Office (1996): ”Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169”, sivu 8.

alkuperäiskansoja antamalla niille tilaisuuden lausua mielipiteensä tavanomaisten kuulemisten yhteydessä. Määräys antaa vain niukasti ohjeita tämän kysymyksen suhteen. Yleissopimuksen peruseriaatetta mahdollisimman uskollisesti noudattava periaate, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ohjata omaa kehitystään, asettaa valtiolle neuvotteluelvoitteen. Päinvastainen johtopäätös merkitsisi, että alkuperäiskansojen oikeus tehdä kehitysprosessiaan koskevia omia päätöksiä olisi vailla todellista sisältöä. 7 artikla antaa myös alkuperäiskansoille oikeuden mahdollisimman laajasti hallita omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään. Alkuperäiskansojen oikeus päättää omasta kehityksestään, sellaisena kuin tämä oikeus on muotoiltuna ILO-169:n 7 artiklassa, on yhtäpitävä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevien yleissopimusten yhteisen 1 artiklan 1 kohdan mukaisen itsemääräämisoikeuden kanssa. Mainituissa kahdessa yleissopimuksessa ilmaistun itsemääräämisoikeuden mukaan ”kaikilla kansoilla” on oikeus vapaasti edistää taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään. Tämän lisäksi alkuperäiskansojen on ILO-169:n 7 artiklan mukaan saatava osallistua sellaisten kansallisten ja alueellisten kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan, toteutukseen ja arviointiin, jotka voivat suoraan koskea niitä. ILO-169:n 15 artiklan 2 momentissa määrätään alkuperäiskansojen oikeudesta osallistua alkuperäiskansojen asuttamien alueiden luonnonvaroihin kohdistuvia, suunnitteilla olevia tutkimus- tai hyödyntämishoelmia koskeviin päätöksentekoprosesseihin. Tämän määräyksen mukaan alkuperäiskansojen kanssa on aina neuvoteltava, ennen kuin alkuperäiskansojen alueiden mineraali- tai muita luonnonvaroja ryhdytään tutkimaan tai hyödyntämään muun muassa sen selvittämiseksi, vaikuttaako sellainen toiminta haitallisesti alkuperäiskansojen etuihin ja missä määrin. Valtion neuvotteluelvoite on myös mainittu erikseen ammattikoulutusohjelmia koskevassa 22 artiklassa. Määräyksestä käy ilmi, että elleivät yleiset erityisammattikoulutusohjelmat vastaa alkuperäiskansojen jäsenten erityistarpeita, viranomaisten on yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa järjestettävä alkuperäiskansojen jäsenille tarkoitettuja erityiskoulutusohjelmia ja laadittava niitä koskevia säännöksiä. Mahdollisten erityiskoulutusohjelmien tulee perustua kyseisten kansojen taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurioloihin sekä käytännön tarpeisiin. Kaikki tätä alaa koskevat tutkimukset on suoritettava yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa, joiden kanssa on neuvoteltava tällaisten ohjelmien suunnittelemisesta ja toteuttamisesta. Norjan hallituksen Indre-Finnmarkin (Sisä-Finnmark) poronhoitajille 1990-luvulla järjestämä uudelleenjärjestelyohjelma on tyypillinen esimerkki tämän määräyksen piiriin kuuluvasta koulutusohjelmasta.

### *7.3.3 Perinnäistavat ja tapaoikeus*

ILO-169: n periaatteellisena lähtökohtana on, että alkuperäiskansojen tapoja ja instituutioita tulee kunnioittaa ja että alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ne, elleivät ne ole ristiriidassa kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjen perusoikeuksien tai kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa. Yleissopimuksen 8 artiklassa määrätään, että alkuperäiskansojen perinnäistavat ja tapaoikeus on otettava asianmukaisesti huomioon kansallisia lakeja ja säädöksiä sovellettaessa. Tämä periaate koskee lähtökohtaisesti myös lakien ja säädösten laatimista.

### *7.3.4 Maa-alueoikeudet*

Maata ja luonnonvaroja koskevat oikeudet (13–19 artikla) merkitsevät epäilemättä sopimusvaltioille suurinta haastetta ILO-169:n täytäntöönpanon kannalta. Yleissopimuksessa tunnustetaan alkuperäiskansojen erityinen yhteys ja suhde omaan maa-alueeseensa ja se erityismerkitys, joka maa-alueilla on alkuperäiskansojen kulttuurille ja henkisille arvoille. Pohjoismaissa käyty oikeudellinen ja poliittinen keskustelu osoittaa toisinaan esiintyvän laajaa erimielisyyttä siitä, kuinka pitkälle valtion velvollisuus tunnustaa alkuperäiskansojen maa-alueoikeudet ulottuu. Tämä on tullut selkeimmin esiin Norjan hallituksen tehdessä lakiehdotuksen Finnmarkin läänin maa-alueiden ja luonnonvarojen hallinnosta ja niitä koskevista oikeudellisista olosuhteista (Finnmarksloven, Finnmarkin laki) – Ot.prp. (HE) n:o 53 (2002–2003).<sup>8</sup> ILO-169:n määräyksiin liittyviä ongelmia käsitellään tarkemmin yksittäisiä ehdotettuja määräyksiä koskevissa huomautuksissa saamelaisopimuksen IV luvussa.

### *7.3.5 Elinkeinotoiminta*

Määräyksillä alkuperäiskansojen oikeudesta omistaa, hallita ja käyttää tarkemmin määriteltyjä maa-alueita on merkitystä saamelaisten elinkeinoille, minkä lisäksi yleissopimukseen sisältyy myös muutamia alkuperäiskansojen perinteisiä elinkeinoja koskevia erityismääräyksiä. 14 artiklan 1 momentin viimeisessä lauseessa todetaan, että erityistä huomiota on kiinnitettävä paimentolaiskansojen ja kiertävien viljelijöiden tilanteeseen ryhdyttäessä toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on turvata alkuperäiskansojen oikeus käyttää maa-alueita, joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteistä elinkeinotoimintaansa varten. Saamelaisten kohdalla tämä tarkoittaa muun muassa, että viranomaisten on tällaisissa tapauksissa otettava huomioon saamelaisten poronhoito.

---

<sup>8</sup> Hyväksytty myöhemmin 17. kesäkuuta 2005 laiksi n:o 85.

23 artiklassa määrätään, että käsityöammatit, maaseudun ja pienyhteisöjen teollisuus sekä luontaistalous ja perinteiset metsästy-, kalastus-, ansastus- ja keräilyelinkeinot tulee tunnustaa tärkeiksi tekijöiksi näiden kansojen kulttuurien tukemisessa ja niiden taloudellisessa riippumattomuudessa ja kehityksessä. Viranomaisien on tilanteen niin edellyttäessä varmistettava, että näitä toimintojen edellytyksiä vahvistetaan ja edistetään yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Tämä tarkoittaa sen tunnustamista, että alkuperäiskansojen kulttuuri liittyy läheisesti niiden perinteisiin elinkeinoihin ja että alkuperäiskansojen yhteisöille ja niiden jäsenille saattaa aiheutua haittaa siitä, jos he joutuvat työskentelemään muiden ihmisten käsityksen mukaan heille soveltuvissa elinkeinoissa.<sup>9</sup>

### *7.3.6 Terveystenhoito*

ILO-169:n 25 artiklan 1 momentissa myönnetään, että terveydenhuoltoalalla on ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin alkuperäiskansojen mahdollisimman hyvän fyysisen ja henkisen terveyden ylläpitämiseksi. Tämä on sopusoinnussa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 1 momentin määräyksen kanssa. Siinä todetaan, että kaikilla on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. ILO-169:n 25 artiklan 2 momentissa todetaan, että alkuperäiskansojen terveystalvelujen tulee mahdollisuuksien mukaan olla saatavilla paikallisympäristössä ja että palveluissa on otettava huomioon alkuperäiskansojen taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriolot. Vaikka kielioloja ei mainitakaan yleissopimuksessa erikseen, niiden on luonnollista tulkita sisältyvän käsitteeseen ”kulttuuriolot”. Tämän on katsottava merkitsevän sen tunnustamista, että alkuperäiskansojen mahdollisimman hyvää terveydellistä tasoa on vaikea varmistaa, ellei terveystalveluja ole mukautettu niiden erityisoloihin ja elämäntilanteeseen. Tässä määräyksessä sanotaan edelleen, että alkuperäiskansojen terveystalvelut on suunniteltava ja niitä on hallinnoitava yhteistyössä kysymyksessä olevien alkuperäiskansojen kanssa ottamalla huomioon niiden perinteiset terveydenhoito-, parannus- ja lääkintämenetelmät.

### *7.3.7 Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli*

ILO-169:n 32 artikla, joka käsittelee alkuperäiskansojen välistä yhteydenpitoa ja yhteistyötä rajojen yli, on keskeinen määräys saamelaisten kannalta. Määräys velvoittaa hallitukset ryhtymään tarkoituksenmukaisiin toimiin helpottaakseen alkuperäiskansojen yhteydenpitoa ja

---

<sup>9</sup> International Labour Office (1996): ”Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169”, sivu 23.

yhteistyötä rajojen yli. Tämä koskee yhteydenpitoa ja yhteistyötä toisten alkuperäiskansojen kanssa sekä myös yhteydenpitoa ja yhteistyötä toisessa maassa asuvien oman kansan jäsenten kanssa. Määräyksessä korostetaan erityisesti yhteydenpitoa ja yhteistyötä taloudellisilla, sosiaalisilla, kulttuurisilla ja ympäristöaloilla. Valtio on velvollinen ryhtymään toimiin edistääkseen tällaista yhteydenpitoa ja yhteistyötä. 32 artiklassa mainitaan nimenomaan kansainväliset sopimukset alkuperäiskansojen tällaisten yhteyksien edistämiseksi. Pohjoismaisen saamelais sopimuksen hyväksyminen ja ratifiointi merkitsevät ILO-169:n 32 artiklan täydellistä täytäntöönpanoa.

#### **7.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus**

##### *7.4.1 Johdanto*

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva 16. joulukuuta 1966 tehty YK:n yleissopimus (KP) sisältää useita saamelaisoikeuden kannalta tärkeitä ja keskeisiä normeja. Tässä yhteydessä on erityisesti mainittava 1, 2, 3, 26 ja 27 artikla. Itsemääräämisoikeutta koskevaa yleissopimuksen 1 artiklaa käsitellään omassa luvussaan sekä liitteessä n:o 3, joka koskee saamelaisten itsemääräämisoikeutta. 2, 3 ja 26 artiklat koskevat syrjimättömyyttä. 27 artiklassa todetaan, ettei etnisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä saa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. 27 artiklan määräyksen tärkeänä tavoitteena on vähemmistöjen ja valtion valtaväestön todellinen tasa-arvo. Määräys käsittää alkuperäiskansojen osalta myös oikeuden kulttuurin aineelliseen harjoittamiseen sekä maan ja luonnonvarojen käyttöön liittyvään perinteiseen elinkeinotoimintaan. 27 artikla suojaa myös luontoon kajoamiselta alueilla, joita alkuperäiskansat käyttävät perinteiseen elinkeinonharjoittamiseen.

##### *7.4.2 KP:n 2, 3 ja 26 artikla – syrjintäsuoja*

KP:n 2 artiklan 1 kohdassa säädetään syrjintäsuojasta. Siinä todetaan, että sopimusvaltio sitoutuu kunnioittamaan ja takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä KP:ssä tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista ”rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää”. Kaikki valtion alueella oleskelevat henkilöt kansalaisuudesta riippumatta nauttivat 2 artiklan 1 kohdan mukaista syrjintäsuojaa. Sen lisäksi, että valtion tulee syrjintäsuojan ohella kunnioittaa muualla yleissopimuksessa säädettyjä oikeuksia, valtio on myös



velvollinen turvaamaan nämä oikeudet. Valtio on toisin sanoen velvollinen ryhtymään aktiivisiin toimiin taatakseen kaikki yleissopimuksen mukaiset täydet oikeudet lainsäädännöllisten tai muiden tarvittavien toimenpiteiden avulla.<sup>10</sup> Myös KP:n 3 artikla sisältää syrjimättömyysnormin, joka velvoittaa valtion aktiivisilla toimilla takaamaan kummallekin sukupuolelle yhtäläiset kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet.

KP:n 26 artiklassa säädetään yleisestä syrjimättömyysnormista, ja sen vaikutusalue on siten laajempi kuin 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan mukainen syrjintäsuoja. 3 artikla käsittää ainoastaan sukupuoleen liittyvän syrjimättömyyden, kun taas 2 artiklan 1 kohta rajoittuu syrjintään suhteessa muihin KP:ssa säädettyihin oikeuksiin. Sen sijaan 26 artiklassa säädetään yleisestä ja itsenäisestä syrjintäkiellosta:

”Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.”

KP:n 26 artiklan sanamuodon mukaan kaikenlainen syrjintä on kielletty. Tätä ehdotonta sanamuotoa ei voida kuitenkaan tulkita kirjaimellisesti. KP-sopimuksen valvontaelin, YK:n ihmisoikeuskomitea, tekee määräystä koskevassa tulkinnassaan eron kielletyn ja sallitun syrjinnän välillä.<sup>11</sup> Asiallinen syrjintä on sallittu, kun taas asiaton syrjintä kuuluu tämän määräyksen piiriin. Kuten sanamuodosta käy ilmi, määräyksen ydinalueena on viranomaisten oma toiminta, sillä määräys kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään, hallintoelimiin ja tuomioistuimiin.

YK:n ihmisoikeuskomitea on tulkinnut 26 artiklan antavan valtiolle velvollisuuden ryhtyä positiivisiin erityistoimiin (”affirmative action”) todellisen yhdenvertaisen kohtelun (”equality”) saavuttamiseksi.<sup>12</sup> Komitea toteaa todellisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen joissakin tapauksessa edellyttävän valtiolta positiivisia erityistoimia joitakin väestönosia kohtaan sellaisten olosuhteiden poistamiseksi, jotka luovat perustan oikeudenvastaisen

---

<sup>10</sup> ICCPR: General Comment no. 3: Article 2 – Implementation at the national level, 1981. Katso myös General Comment no. 4.

<sup>11</sup> Esim. ICCPR: General Comment no 18, jossa todetaan, että erityiskohtelu on joissakin tapauksissa välttämätöntä tosiasiallisen syrjinnän poistamiseksi, sekä ICCPR Communication No. 208/1986, Singh-Binder vs. Canada, jossa valittaja, joka oli sikhi, ei saanut kannatusta väitteille, joiden mukaan hänen 26 artiklan mukaisia oikeuksiaan oli loukattu, koska hän joutui käyttämään työtä tehdessään pääsuoja. Pääsuojan käyttömääräystä perusteltiin sillä, että pääsuoja suojasi valittajaa päävammoilta, minkä takia määräystä pidettiin asiallisena ja objektiivisesti perusteltuna.

<sup>12</sup> ICCPR: General Comment no. 18, Non-discrimination, § 10 (”...the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant”).

syrijinnän ylläpitämiselle tai osittain johtavat siihen. Komitea valaisee asiaa esimerkein viittaamalla valtion velvollisuuteen soveltaa syrjinnän kohteeksi joutuneeseen väestöosaan positiivista erityiskohtelua suhteessa muuhun väestöön korjatakseen tosiasiallisen syrjinnän aiheuttamia haittoja. Asiallinen positiivinen erityiskohtelu, joka tähtää tällaisen syrjinnän haittojen poistamiseen, on KP:n kannalta laillinen toimenpide. Tästä seuraa luonnollisesti, ettei epäasialliseen syrjintään johtavaa erityiskohtelua sallita. Yhtenä ehtona on myös, ettei erityistoimia jatketa pidempään kuin tilanteen korjaaminen edellyttää. Kun positiivisen erityiskohtelun tavoite on saavutettu, tätä kohtelua ei enää jatketa.

#### 7.4.3 KP:n 27 artikla

KP:n 27 artiklassa todetaan, 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.”<sup>13</sup>

On selvää, että määräys antaa myös oikeudellisen suojan alkuperäiskansoille, jotka muodostavat vähemmistön – vaikka sen sanamuodossa mainitaankin ainoastaan vähemmistöt.<sup>14</sup> KP:n 27 artiklassa säädetyt oikeudet poikkeavat muista yleissopimuksen piiriin kuuluvista yksilöllisistä oikeuksista ja täydentävät niitä. 27 artiklan oikeudet on muotoiltu yksilöoikeuksiksi. On kuitenkin selvää, että muutamilla näistä oikeuksista on merkitystä ainoastaan, kun niitä käytetään kollektiivisesti. Oikeuksia tuleekin määräyksen mukaan voida hyödyntää ja käyttää yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa. Tämän takia määräys sisältää yksilöllisten oikeuksien lisäksi myös ryhmää sinänsä ja pienempiä ryhmiä koskevan suojan.

Saamelaisten ja etenkin pohjoismaiseen saamelaissopimukseen liittyvän työn kannalta on tärkeää korostaa, etteivät valtion velvoitteet rajoitu pelkästään oman maan kansalaisiin. Suomella, Norjalla ja Ruotsilla on siten keskinäinen velvoite toimeenpanna nämä alueillaan oleskeleviin saamelaisiin kohdistuvat oikeudet riippumatta heidän kansalaisuudestaan ja siitä, asuvatko he maassa pysyvästi. Tämä käy selkeästi ilmi ihmisoikeuskomitean 27 artiklaa

---

<sup>13</sup> YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artikla: ”In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

<sup>14</sup> Katso esimerkiksi YK-asiakirja: CCPR/C/79/Add.112 (1999).

koskevasta tulkinnasta.<sup>15</sup> Komitea perustelee tulkintaansa toteamalla, että sopimusvaltiot ovat yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla velvoitettuja takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet – esimerkiksi 25 artiklan mukaiset poliittiset oikeudet – jokaiselle alueellaan olevalle yksilölle lukuun ottamatta oikeuksia, jotka nimenomaisesti koskevat ainoastaan sopimusvaltioiden omia kansalaisia.

Vaikka 27 artiklan sisältämät oikeudet ovat yksilöoikeuksia, niiden täytäntöönpano riippuu ryhmän kyvystä ylläpitää kulttuuriaan, uskontoaan ja kieltään. Tämän takia joissakin tapauksissa on välttämätöntä ryhtyä positiivisiin erityistoimiin määräyksen piiriin kuuluvia ryhmiä kohtaan. 27 artiklasta on käytännön kautta kehittynyt tärkein kansainvälinen määräys, jonka nojalla alkuperäiskansat voivat vaatia aktiivista tukea valtiolta, vaikka määräyksen sanamuoto antaa vaikutelman, että määräyksestä seuraa ainoastaan negatiivinen oikeus (oikeus suojaan). Norjan saamelaisoikeuskomitea on yhtynyt tähän päätelmään.<sup>16</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea on lausunut muun muassa seuraavaa positiivisista erityistoimista valtion positiiviset oikeudelliset vaikutuskeinot mukaan lukien:

”Although article 27 is expressed in negative terms, that article, nevertheless, does recognize the existence of a ‘right’ and requires that it shall not be denied. Consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation. Positive measures of protection are, therefore, required not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party.”<sup>17</sup>

”...accordingly positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group. In this connection, it has to be observed that such positive measures must respect the provisions of articles 2.1 and 26 of the [International] Covenant [on Civil and Political Rights] both as regards the treatment between different minorities and the treatment between the persons belonging to them and the remaining part of the population. However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27, they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria.”<sup>18</sup>

27 artikla velvoittaa valtion aktiivisesti tukemaan alkuperäiskansoja ja vähemmistöjä positiivisilla erityistoimilla, mikäli on vaara, että tällaisiin ryhmiin kuuluvilta henkilöiltä

---

<sup>15</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea: “General Comment 23 on the rights of minorities – Article 27”, para 5.1 ja para 5.2.

<sup>16</sup> Komiteamietintö NOU 1984:18 saamelaisten oikeusasemasta, s. 271.

<sup>17</sup> General Comment No. 23, para 6.1.

<sup>18</sup> Katso General Comment No. 23, para 6.2.

muuten riistettäisiin todellinen mahdollisuus muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Positiivisen erityiskohtelun tarkoituksena on toteuttaa todellinen tasa-arvo vähemmistön ja enemmistön välillä. Tällaisen positiivisen erityiskohtelun tulee perustua kohtuullisiin ja objektiivisiin kriteereihin, eikä se saa kestää pidempään kuin tällaisen todellisen tasa-arvon saavuttaminen edellyttää.

Toinen keskeinen ongelma on valtioiden velvoitteiden laajuus suhteessa vähemmistöjen kulttuuriin suojaan. Ihmisoikeuskomitean käytäntö osoittaa, että 27 artikla koskee myös kulttuurin aineellista perustaa. Tämä näkyy erityisesti suhteessa alkuperäiskansoihin. Komitea toteaa tässä yhteydessä seuraavaa:<sup>19</sup>

”With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.”

Komitea lausuu edelleen seuraavaa alkuperäiskansojen erityissuhteesta perinteisiin maa-alueisiin ja niiden luonnonvaroihin sekä siitä, mitä tämä suhde merkitsee valtion velvollisuudelle suojata ryhmän oikeus harjoittaa kulttuuriaan.<sup>20</sup>

”The enjoyment of the rights to which article 27 relates does not prejudice the sovereignty and territorial integrity of a State party. At the same time, one or other aspects of these rights of individuals protected under that article – for example, to enjoy a particular culture – may consist in a way of life which is closely associated with territory and use of its resources.<sup>21</sup> This may particularly be true of members of indigenous communities constituting a minority.”

Ihmisoikeuskomitean tulkinta siitä, millainen velvollisuus valtiolla on suojata alkuperäiskansojen kulttuurin aineellista perustaa etenkin suhteessa alkuperäiskansojen perinteisiin elintapoihin, elinkeinoin ja omien maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön, on 1980-luvun lopulta tähän päivään asti ollut käytännössä yksiselitteinen. Tämä tulee selkeästi ilmi komitean yleisestä, 27 artiklan tarkempaa aineellista sisältöä koskevasta kommentista n:o 23 sekä useista alkuperäiskansojen yksittäisistä valitusasioista, joita komitea on käsitellyt.

---

<sup>19</sup> Katso General Comment No. 23, para 7.

<sup>20</sup> Katso General Comment No. 23, para 3.2.

<sup>21</sup> Ivan Kitok v. Sweden (communication 197/1985. Official Records of the Human Rights Committee 1987/88, vol. II.

Ihmisoikeuskomitea vahvisti alkuperäiskansojen kulttuurin ja niiden perinteisten elintapojen välisen yhteyden ensimmäistä kertaa käsitellessään vuonna 1988 Ruotsista lähtöisin olevaa niin kutsuttua Kitok-asiaa. Asian ydinkysymyksenä oli, oliko valittajalla, joka oli alkuperältään porosaamelainen, oikeus säilyttää edelleen saamelaiskylän jäsenyys ja siihen kuuluva poronhoito-oikeus hänen asuttuaan monta vuotta saamelaiskylän ulkopuolella. Vaikka valittaja ei saanutkaan tukea vetoamuksilleen, komitea lausui seuraavaa alkuperäiskansojen kulttuurin ja niiden perinteisten elintapojen välisestä yhteydestä:<sup>22</sup>

”The regulation of an economic activity is normally a matter for the state alone. However, where that activity is an essential element in the culture of an ethnic community, its application to an individual may fall under article 27.”

Komitea totesi vuonna 1990 niin kutsutussa Lubicon Lake Band -asiassa 27 artiklaa rikotun. Viranomaisten antamaa lupaa käyttää alkuperäiskansojen perinteisiä alueita erilaisiin poronhoidon kanssa kilpaileviin nykyaikaisiin toimintoihin öljyn- ja kaasunporaus mukaan luettuina pidettiin 27 artiklan loukkauksena. Lubicon Lake Band -asia osoittaa, että lupa alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämien alueiden luonnonvarojen hyödyntämiseen saattaa merkitä KP:n 27 artiklan loukkausta. Komitea lausui muun muassa seuraavaa:

”The Committee recognizes that the rights protected by article 27 include the right of persons, in community with others, to engage in economic and social activities which are part of the culture of the community to which they belong...”, (...) “Historical inequities, to which the State party refers, and certain more recent developments threaten the way of life and culture of the Lubicon Lake Band and constitute a violation of article 27 so long as they continue.”<sup>23</sup>

Myös ihmisoikeuskomitean käsittelemät kaksi Suomesta lähtöisin olevaa saamelaisten valitusasiaa (kaksi ensimmäistä Länsman-asiaa) tuovat oman merkittävän lisänsä 27 artiklan tulkintaan suhteessa alkuperäiskansojen oikeuksiin. Ensimmäisessä Länsman-asiaassa oli kysymys siitä, oliko saamelaisella poronhoitoalueella tapahtuvaa kivenlouhintaa pidettävä KP:n 27 artiklaan perustuvien saamelaisoikeuksien rikkomisena.<sup>24</sup> Komitean johtopäätös oli, ettei 27 artiklaa ollut rikottu. Johtopäätöksen pääperusteluna oli, että kyseessä olevien saamelaisten kanssa oli neuvoteltu prosessista eikä toimenpide riistänyt poronhoidolta taloudellista kestävyyttä tulevaisuutta ajatellen. Komitea ilmaisee kuitenkin, että jos toimintojen sallittaisiin tapahtuvan huomattavasti suuremmassa laajuudessa, kysymyksessä voi

<sup>22</sup> Ivan Kitok v. Sweden (communication 197/1985. Official Records of the Human Rights Committee 1987/88, vol. II, p. 442.

<sup>23</sup> Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada (Communication No. 167/1984), paras 32.2 ja 33.

<sup>24</sup> I. Länsman et al. v. Finland (Communication No. 511/1992), Human Rights Committee Final, CCPR/C/51/1, p. 74.

olla 27 artiklan rikkomus. Toisin sanoen toimenpiteitä, joista on saamelaiselle poronhoidolle tai muille perinteisille elinkeinoille taloudellista haittaa, on pidettävä 27 artiklan loukkauksena. Komitea tulkitsee myös, että alkuperäiskansojen elinkeinotoiminnassaan käyttämiin perinteisiin maa-alueisiin kohdistuvia toimenpiteitä suunniteltaessa valtiolla on neuvottelovelvoite.

Ensimmäinen Länsman-asia osoittaa lisäksi, ettei 27 artikla suojaa ainoastaan perinteisiä poronhoitomenetelmiä. Komitea ilmaisee käsityksensä, ettei saamelaisten poronhoidossa käyttämällä nykyajan teknisillä työvälineillä ole mitään merkitystä suhteessa siihen oikeudelliseen suojaan, jonka 27 artikla antaa alkuperäiskansojen perinteisille elinkeinoille: [The fact that the Sami had] ”adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant.”

Komitean lausunto ensimmäisessä Länsman-asiassa osoittaa myös, että 27 artikla rajoittaa viranomaisten harkinnanvaraa intressejä arvioitaessa. Komitean lausuman mukaan artiklassa on sellaisia intressejä arvioitaessa harkinnanvaraan liittyviä rajoituksia, joista on etua yleiselle taloudelliselle yhteiskuntakehitykselle ja taloudellista hyötyä enemmistöväestölle. Komitea ei pidä valtaväestön taloudellisia tarpeita laillisena perusteena vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden oikeuksien supistamiseksi.

Toisessa Länsman-asiassa oli kysymys siitä, loukkasiko suunniteltu metsänhoito 27 artiklan mukaisia saamelaisoikeuksia. Komitea esitti johtopäätöksensä, ettei oikeuksia ollut loukattu tässäkään asiassa. Perusteena oli muun muassa se, että viranomaiset olivat käyneet neuvotteluja asianomaisten saamelaisten kanssa eikä toimenpide aiheuttanut taloudellista haittaa poronhoidolle.<sup>25</sup>

Komitea on maaliskuussa 2005 jälleen arvioinut edellä mainitun metsänhoidon seurauksia saamelaisten poronhoidolle, mutta tällä kerralla ainoastaan näyttökysymyksenä. Tässä kolmannessa Länsman-asiassa<sup>26</sup> saamelaiset esittivät, että Suomen maa- ja metsätalousministeriön päätös vähentää porojen sallittua lukumäärää Muotkatunturin paliskunnassa 15 %:lla oli uusi todiste siitä, että metsänhoito aiheuttaa enemmän vahinkoa poronhoidolle kuin komitea oli esittänyt perustellessaan päätöstään toisessa Länsman-asiassa. Komitea esitti johtopäätöksensä, että koska osapuolet olivat erimielisiä siitä, mitkä syyt

---

<sup>25</sup> J. Länsman et al. v. Finland (Communication No. 671/1995), CCPR/C/58/D/671/1995.

<sup>26</sup> Jouni Länsman, Eino Länsman and the Muotkatunturi Herdsmen’s Committee v. Finland (Communication No. 1023/2001), CCPR/C/83/D1023/2001.

johtivat porojen lukumäärän supistamiseen, komitealla ei ole aihetta muuttaa aiempaa arviotaan, jonka mukaan metsänhoidon seuraukset eivät riko 27 artiklaa.

Suomesta tuli komitean käsiteltäväksi vielä yksi asia eli Äärelä ja Näkkäläjärvi -asia. Siinä komitea päätti lokakuussa 2001, että Suomi on metsänhoitoon liittyvän kiistan hovioikeuskäsittelyn yhteydessä loukannut 14 artiklaa, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ja että tuomioistuimen johtopäätös, jonka mukaan asianomainen metsänhoito ei ollut ristiriidassa 27 artiklan kanssa, tulisi siten tutkia kansallisella tasolla.<sup>27</sup> Komitean käsitellessä Suomen määräaikaisraporttia lokakuussa 2004 Suomi selitti komitealle, että hallitus oli lähettänyt asian oikeuskanslerille, jonka johtopäätöksen mukaan edellytyksiä asian viemiseksi korkeimman oikeuden käsiteltäväksi ei ollut. Komitea pahoitteli päätelmissään, ettei Suomi ollut pannut komitean päätöstä täytäntöön, ja pyysi Suomea panemaan sen täytäntöön.<sup>28</sup>

#### *7.4.4 Ihmisoikeuskomitean käsittelemät Suomen, Norjan ja Ruotsin raportit*

YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomen, Norjan ja Ruotsin määräaikaisraportteja käsitellessään useaan kertaan ottanut esille kysymyksen KP:hen perustuvista saamelaiden oikeuksista. Komitean viimeksi ilmaisema asenne näihin kolmeen maahan voidaan tiivistää seuraavasti: Suomen viidettä raporttia käsiteltiin lokakuussa 2004, ja edellä mainitun Äärelä ja Näkkäläjärvi -asiaan tekemänsä viittauksen lisäksi komitea viittasi lopuksi sekä KP:n 27 että 1 artiklaan. Komitea pahoitteli, ettei se ollut saanut selkeitä vastauksia siihen, millainen suhde Suomen perustuslaissa olevan viittauksen saamelaisiin alkuperäiskansana ja itsemääräämisoikeutta koskevan KP:n 1 artiklan välillä on. Komitea esitti toistamiseen huolensa siitä, että kysymys saamelaiden omistusoikeudesta maahan on edelleen ratkaisematta ja että eri muodoissa tapahtuva julkinen ja yksityinen maankäyttö vaikuttaa perinteisiin saamelaisiin elinkeinoihin, etenkin poronhoitoon, minkä johdosta saamelaiden kulttuuri, elintavat ja identiteetti ovat uhattuina. Ihmisoikeuskomitea kehottaa Suomea tekemään yhteistyötä saamelaiden kanssa ja ryhtymään sellaisiin toimiin, joiden avulla maa-oikeuskiistassa päästään KP:n 27 artiklan mukaiseen saamelaiden identiteetin turvaavaan

---

<sup>27</sup> Anni Äärelä and Jouni Näkkäläjärvi v. Finland (Communication No. 779/1997), CCPR/C/73/D779/1997, kohta 8.2.

<sup>28</sup> Concluding observations of the Human Rights Committee: Finland, CCPR/CO/82/FIN. [8. The Committee regrets that the State part has only partly followed up on its observations regarding communication No. 779/1997 (Anni Äärelä and Jouni Näkkäläjärvi v. Finland). The State party is urged to give full effect to the Committee's observations. It should consider introducing appropriate procedures to give effect to the observations adopted by the Committee under the Optional Protocol.]

ratkaisuun. Komitea jopa vaati Suomea pidättäytymään maa-oikeuskysymysten ratkaisemiseen asti kaikesta sellaisesta toiminnasta, joka saattaa haitata tulevaa ratkaisua.

Norja luovutti marraskuussa 2004 viidennen KP:n täytäntöönpanoa koskevan määräaikaisraporttinsa. Ihmisoikeuskomitea ei ole vielä käsitellyt tätä raporttia. Norjan neljättä raporttia käsiteltiin lokakuussa 1999. Tässä yhteydessä komitea huomasi 1 ja 27 artiklan suhteen tiettyjä myönteisiä kehityspiirteitä, joista se mainitsi esimerkkeinä saamelaiskäräjien sekä saamen kielen aseman vahvistumisen, maa-oikeuskysymysten ratkaisuun liittyvät tietyt edistysaskeleet sekä sen, että saamelaisten kuuleminen heidän perinteisiä elinkeinojaan koskevissa asioissa taattiin.

Samassa asiakirjassa ihmisoikeuskomitea ilmaisi kuitenkin olevansa yhä huolissaan siitä, etteivät yleissopimuksen 27 artiklan piiriin kuuluvat saamelaiset elinkeinot näytä nauttivan riittävää suojaa suhteessa sen kanssa kilpailevaan erilaiseen julkiseen ja yksityiseen maankäyttöön. Esimerkkinä erityisestä huolenaiheesta komitea viittasi yksityisten maanomistajien käynnistämiin oikeusprosesseihin, jotka ovat estäneet saamelaisia harjoittamasta poronhoitoa tietyillä alueilla ja jotka lisäksi aiheuttavat heille suuria oikeudenkäyntikustannuksia. Komitea pyysi myös Norjaa raportoimaan 1 artiklaan, muun muassa 1 artiklan 2 kohtaan perustuvasta saamelaisten itsemääräämisoikeudesta.

Ihmisoikeuskomitea käsittelee Ruotsin viidettä raporttia maaliskuussa 2002. Komitea pani myönteisenä askeleena merkille ihmisoikeuksien kansallisen toimintaohjelman hyväksymisen. Toimintaohjelmassa mainitaan, että saamelaisten oikeudet on tarkoitus asettaa etusijalle. Komitea ilmaisi kuitenkin 1, 25 ja 27 artiklaan viitaten huolensa saamelaiskäräjien rajoitetusta osallistumisesta saamelaisten perinteisiä alueita ja elinkeinoja, muun muassa vesivoimaa, kaivostoimintaa, metsänhoitoa ja maan yksityistämistä, koskevaan päätöksentekoon. Ihmisoikeuskomitea kehotti Ruotsia ryhtymään toimenpiteisiin, joilla saamelaisille annetaan nykyistä enemmän vaikutusvaltaa heidän ympäristöönsä ja olemassaolonsa perustaa koskeviin päätöksiin, vrt. 1 artiklan 2 kohta.

## **7.5 YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus**

### *7.5.1 Johdanto*

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva, 16. joulukuuta 1966 tehty yleissopimus (TSS) sisältää saamelaisoikeuteen liittyvien ongelmien kannalta merkittäviä artikloja. Yleissopimuksen 1 artikla koskee itsemääräämisoikeutta. Sen määräys on identtinen KP:n 1 artiklan kanssa. Itsemääräämisoikeutta käsitellään omana kohtanaan, katso 7.16, sekä



liite 3, saamelaisten itsemääräämisoikeus. 2 artiklan 2 kohdassa säädetään syrjintäkiellosta, joka on olennaisilta osin identtinen KP:n 2 artiklan 1 kohdan kanssa. Tässä yhteydessä viitataan myös syrjimättömyyskysymysten kannalta olennaiseen 13 artiklaan.

#### *7.5.2 TSS:n 2 ja 13 artikla – syrjintäsuoja*

TSS-yleissopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa todetaan valtion sitoutuvan takaamaan, että TSS:ssä mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista ”rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää.” YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan tavoin syrjintäkielto on rajoitettu suhteessa muihin yleissopimuksessa mainittuihin oikeuksiin. TSS:n 13 artikla sisältää määräyksen, jonka tarkoituksena on ehkäistä syrjintää koulutusjärjestelmässä tapahtuvan asennemuokkauksen avulla, vaikka määräys ei olekaan aineelliselta sisällöltään syrjintämääräys. Määräyksen päämääränä on osaltaan edistää suvaitsevaisuutta ja ymmärrystä toisia ryhmiä kohtaan sekä ehkäistä syrjintää. 13 artiklassa sanotaan muun muassa, että koulutuksen on edistettävä ymmärrystä, suvaitsevaisuutta ja ystävyyttä kaikkien ”rodullisten, etnisten ja uskonnollisten ryhmien” kesken.

### **7.6 YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus**

#### *7.6.1 Johdanto*

Vaikka moniin ihmisoikeuksia koskeviin yleissopimuksiin sisältyykin syrjintäkielto, keskeisin kansainvälinen syrjintäkysymyksiä käsittelevä instrumentti on kuitenkin 21. joulukuuta 1965 tehty YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus. Siinä käsitellään ”rotusyrjintää”<sup>29</sup>. Yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa käsitteen ”rotusyrjintä” määritellään tarkoittavan:

”... kaikkea rotuun, ihonväriin, syntyperään tahi kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua, poissulkemista, rajoittamista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla.”

---

<sup>29</sup> ”Racial discrimination”.

Valtio on tämän yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan d) alakohdan mukaan velvollinen kieltämään ja lopettamaan kaikkiin tarkoituksenmukaisiin keinoin tämän määritelmän piiriin kuuluvan rotusyrjinnän siihen liittyvine tekoineen ja laiminlyönteineen.

Jotta syrjintä kuuluisi kaikkinaista rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan piiriin, siihen on liityttävä teko tai laiminlyönti, jossa on kysymys määräyksessä tarkemmin mainittuihin kriteereihin (rotu, ihonväri, alkuperä ym.) perustuvasta eriarvoisesta kohtelusta, poissulkemisesta, rajoittamisesta tai etuoikeudesta. Tämä syrjintäperusteiden luettelo sisältää vaihtoehtoisia perusteita, ja yhden kriteerin täyttyminen riittää. Ehtona on lisäksi, että teko tai laiminlyönti voi johtaa negatiiviseen eriarvoiseen kohteluun ihmisoikeuksien piiriin kuuluvilla alueilla (ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien tunnustamisen, yhdenvertaisen nauttimisen tai käyttämisen mitätöiminen tai rajoittaminen). Teon tai laiminlyönnin ei kuitenkaan edellytetä olevan motiiviltaan rasistinen, jotta se katsottaisiin rotusyrjinnäksi, sillä riittää, että sen voidaan määritellä olevan vaikutukseltaan rotusyrjintää.<sup>30</sup>

Syrjintäkieltoa ei sovelleta tiettyihin etnisiin ryhmiin tai positiivista erityiskohtelua tarvitseviin henkilöihin kohdistuviin positiivisiin erityistoimiin tai positiiviseen erityiskohteluun. Tällainen erityiskohtelu sallitaan tämän yleissopimuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaan silloin, kun se on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että etnisten ryhmien jäsenet voivat yhdenvertaisina muiden yhteiskunnan jäsenten kanssa nauttia ihmisoikeuksista ja käyttää niitä. Erityistoimien edellytyksenä on, ettei niitä jatketa sen jälkeen, kun tavoite, jonka vuoksi niihin ryhdyttiin, on saavutettu.

#### *7.6.2 Rotusyrjintäkomitean yleiset, alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat suositukset*

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, jonka mandaattina on valvoa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen mukaisten valtioiden velvoitteiden täytäntöönpanoa, on antanut valtioille yleisen, alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan suosituksen (General Recommendation No. 23).<sup>31</sup> Komitea toteaa siinä, että alkuperäiskansojen syrjintä kuuluu tämän yleissopimuksen piiriin ja että valtioiden tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin tällaisen syrjinnän ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Rotusyrjintäkomitea toteaa edelleen, että alkuperäiskansat ovat olleet ja edelleenkin ovat suurissa osissa maailmaa syrjinnän sekä ihmisoikeuksiensa ja perusoikeuksiensa riiston kohteina. Komitea korostaa erityisesti sitä, että alkuperäiskansat ovat syrjinnän seurauksena

<sup>30</sup> CERD: General Recommendation XIV, on ICERD article 1(1), 1993, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohta.

<sup>31</sup> CERD: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples, 18.08.1997.

menettäneet maa-alueita ja luonnonvaroja ”kolonialisteille, kaupallisille yhtiöille ja valtiollisille yrityksille”. Komitea lausuu, että maa-alueiden menettäminen uhkaa alkuperäiskansojen kulttuuria ja historiallista identiteettiä. Komitea antaa valtio-osapuolille muun muassa seuraavia suosituksia:<sup>32</sup>

- Valtioita pyydetään tunnustamaan alkuperäiskansojen omaleimainen kulttuuri, historia, kieli ja elämäntapa valtion kulttuurisen identiteetin rikastuttajina ja kunnioittamaan niitä sekä edistämään niiden omaleimaisuuden säilymistä.
- Valtioita pyydetään varmistamaan, että alkuperäiskansojen ryhmien jäsenet ovat vapaita ja tasa-arvoisia arvoltaan ja oikeuksiltaan ja etenkin, että ne eivät joudu syrjinnän kohteiksi alkuperäiskansataustansa tai identiteettinsä perusteella.
- Valtioita pyydetään järjestämään olosuhteet sellaisiksi, että alkuperäiskansojen kestävä taloudellinen ja sosiaalinen kehitys taataan niiden kulttuurisen taustan ja omaleimaisuuden mukaisesti.
- Valtioita pyydetään varmistamaan, että alkuperäiskansojen jäsenillä on muiden kanssa yhdenvertaiset oikeudet osallistua päätöksentekoon yhteiskunnassa eikä mitään päätöksiä, jotka välittömästi koskevat heidän oikeuksiaan ja etujaan, tehdä ilman heidän selkeästi ilmaisemaansa suostumusta.
- Valtioita pyydetään myös varmistamaan, että alkuperäiskansojen yhteisöt voivat käytännössä soveltaa ja elävöittää kulttuurisia perinteitään ja perinnäistapojaan sekä ylläpitää ja käyttää omaa kieltään.
- Valtioita pyydetään etenkin tunnustamaan ja takaamaan alkuperäiskansojen oikeus omistaa, kehittää, hallita ja käyttää yhteisiä maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan. Tapauksissa, joissa alkuperäiskansoilta on riistetty niiden perinteisesti omistamat tai muuten asuttamat tai käyttämät maat tai alueet ilman niiden vapaata ja selkeästi ilmaisemaa suostumusta, valtioita pyydetään varmistamaan, että nämä alueet ja luonnonvarat palautetaan alkuperäiskansoille. Ellei tämä ole tosiasiallisesti mahdollista, alkuperäiskansoilla on komitean mukaan oikeus korvaukseen, mahdollisuuksien mukaan vaihtoehtoisten maiden ja alueiden muodossa.

### *7.6.3 Rotusyrjintäkomitean havainnot ja suositukset, jotka koskevat saamelaisten oikeuksia maahan ja luonnonvaroihin*

YK:n rotusyrjintäkomitea on kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa selvittäviä määräaikaishavainnotteja käsitellessään tehnyt erityisiä saamelaisten oloja koskevia havainnotteja ja antanut suosituksia Suomelle, Norjalle ja Ruotsille. Niille on yhteistä se, että komitea käsittelee kaikissa kolmessa tapauksessa kysymystä saamelaisten oikeuksista maahan ja luonnonvaroihin. Komitean periaatteellisena lähtökohtana näyttää olevan, että alkuperäiskansojen maa-alueiden ja luonnonvarojen oikeuksien tunnustamatta ja kunnioittamatta jättäminen on ristiriidassa yleissopimuksen yleisen syrjintäkiellon kanssa.

---

<sup>32</sup> CERD: General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples, 18.08.1997, 4–6 pykälät.

Komitea pahoittelee sitä, että saamelaisten maa-alueisiin Suomessa liittyvät ongelmat ovat edelleen ratkaisematta ja ettei Suomi ole vielä liittynyt itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukseen n:o 169. Komitea viittaa alkuperäiskansoja koskevaan omaan suositukseensa General Recommendation No. 23 ja pyytää Suomea tunnustamaan ja turvaamaan saamelaisten oikeuden omistaa, kehittää, hallita ja käyttää yhteisiä maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan. Komitea kehottaa Suomea edelleen etsimään saamelaisten maa-alueita koskevia päteviä ratkaisuja yhteistyössä saamelaisten kanssa ja suosittelee, että Suomi ratifioisi mahdollisimman pian ILO:n yleissopimuksen n:o 169.<sup>33</sup>

Mitä Norjan tilanteeseen tulee, komitea keskittyy hallituksen lakiehdotukseen, joka koskee Finnmarkin läänin oikeudellisia oloja ja maa-alueiden sekä luonnonvarojen hallintoa (Finnmarksloven).<sup>34</sup> Komitea ilmaisee huolensa siitä, että hallituksen lakiehdotus heikentää merkittävästi saamelaisten mahdollisuutta hallita Finnmarkin läänin maa-alueita ja luonnonvaroja sekä niitä koskevaa päätösvaltaa. Komitea viittaa myös tässä kohdin alkuperäiskansoja koskevaan omaan yleiseen suositukseensa (General Recommendation No. 23), jossa valtio-osapuolia pyydetään tunnustamaan ja takaamaan alkuperäiskansojen oikeus maahan ja luonnonvaroihin. Komitea pyytää Norjaa löytämään näihin kysymyksiin sellaiset ratkaisut, jotka saamelaisetkin pystyvät hyväksymään.<sup>35</sup>

Saamelaisten maa-alueet ovat keskeisiä asioita myös niissä rotusyrjintäkomitean Ruotsia koskevissa päätelmissä ja suosituksissa, jotka liittyvät yleissopimuksen täytäntöönpanoon.<sup>36</sup> Komitea viittaa Ruotsissa käynnissä olevaan saamelaisten poronhoitoalueiden identifiointityöhön ja omiin aiempiin saamelaisten maa-alueita koskeviin suosituksiinsa ja kehottaa Ruotsia luomaan yhteistyössä saamelaisten kanssa asianmukaisen lainsäädännön saamelaisten maa-alueisiin liittyvän nykyisen epävarmuuden poistamiseksi. Komitea kehottaa Ruotsia jatkamaan itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 pikaisen ratifioinnin valmistelutyötä. Komitea viittaa julkisuudessa esitettyihin väitteisiin, joiden mukaan tuomioistuimissa käsiteltävissä maa-alueita koskevissa kiistoissa ei-saamelaisten etuja pidetään saamelaisten etuja tärkeämpinä, ja pyytää Ruotsia lähettämään lisätietoa tästä asiasta.

---

<sup>33</sup> CERD document: CERD/C/63/CO/5, 10 December 2003, para. 12.

<sup>34</sup> HE (Ot.prp.) n:o 53 (2002-2003).

<sup>35</sup> CERD document: CERD/C/63/CO/8, 10 December 2003, para. 18. On kuitenkin syytä huomata, että suurkäräjien lakivaliokunnan muuttama ehdotus, joka hyväksyttiin laiksi, sai saamelaiskäräjien yksimielisen kannatuksen.

<sup>36</sup> CERD document: CERD/C/64/CO/8, 10 May 2004, paras. 12–14.

## **7.7 YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus**

### *7.7.1 Johdanto*

YK:n 20. marraskuuta 1989 tehdyssä lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (LOS) on kaksi määräystä, joissa mainitaan erityisesti alkuperäiskansojen lasten oikeudet, 17 artiklan d kohta ja 30 artikla. Keskeinen määräys sisältyy 30 artiklaan, joka on miltei identtinen KP:n 27 artiklan kanssa. Niiden erona on, että alkuperäiskansat mainitaan 30 artiklassa erikseen. Myös tämän sopimuksen 2 artikla on tärkeä, koska siinä säädetään syrjintäkiellosta suhteessa yleissopimuksessa mainittuihin oikeuksiin.

### *7.7.2 Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artikla – syrjintäsuoja*

Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleessa todetaan, että sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa ja taata tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ”rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua”. Valtio on velvollinen aktiivisilla toimilla takaamaan, ettei tällaista syrjintää tapahdu. LOSin 2 artiklan 1 kohdan syrjintäkielto on identtinen YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen määräysten kanssa sillä erolla, että LOSissa vaihtoehtoisten syrjintäperusteiden luettelo sisältää myös ”etnisen alkuperän” ja ”vammaisuuden”. LOSin 2 artiklan 2 kappaleessa kielletään lapsiin kohdistuva syrjintä, joka perustuu heidän vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin. Valtio on velvollinen ryhtymään toimiin varmistaakseen, että lapsia suojellaan tämän tyyppiseltä syrjinnältä.

### *7.7.3 Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklan d kohta*

Yleissopimuksen 17 artiklan d kohdassa velvoitetaan valtiota ”rohkaisemaan” tiedotusvälineitä kiinnittämään erityistä huomiota vähemmistöryhmiin kuuluvien tai alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin. 29 artiklan 1 kappaleen d kohdassa todetaan, että myös lapsen koulutuksen tulee pyrkiä valmistamaan lasta vastuulliseen tulevaan elämään ymmärryksen, rauhan, suvaitsevaisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja kaikkien

kansakuntien, etnisten, kansallisten ja uskonnollisten ryhmien sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden välisen ystävyyden hengessä.

#### *7.7.4 Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 30 artikla*

Koska 30 artikla ilmentää samoja oikeuksia kuin KP:n 27 artikla, on luonnollista tulkita määräystä saman käytännön mukaan, jota on alettu soveltaa KP:n 27 artiklan tulkintaan. 30 artiklassa tunnustetaan erityisiä oikeuksia, minkä lisäksi sillä on myös merkitystä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen muita määräyksiä tulkittaessa. 30 artikla kuuluu seuraavasti:

”Niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.”<sup>37</sup>

Määräyksessä annetaan valtiolle kansainvälisiä velvoitteita saamelaislasten kasvuoloihin ja heidän uskonnollisiin, kulttuurisiin ja kielellisiin oikeuksiinsa nähden. Valtion on täten katsottava olevan tarpeen tullen myös velvollinen ryhtymään positiivisiin erityistoimiin saamelaislapsia kohtaan.

#### *7.7.5 YK:n lastenoikeuksien komitean antamat alkuperäiskansojen lasten oikeuksia koskevat suositukset*

YK:n lastenoikeuksien komitean valtio-osapuolille antamat alkuperäiskansojen lapsia koskevat lausunnot sisältävät lukuisia suosituksia.<sup>38</sup> Komitea viittaa aluksi valtio-osapuolten velvoitteisiin edistää ja suojata alkuperäiskansojen lasten ihmisoikeuksia 2 artiklan (syrjimättömyys) ja 30 artiklan nojalla. Komitea painottaa, että valtioiden tulee alkuperäiskansojen lasten oikeuksia toteuttaessaan ottaa lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa mainittujen oikeuksien lisäksi huomioon myös muut kansainväliset normit, muun muassa itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva ILO:n yleissopimus n:o 169. Komitea toteaa, että 30 artiklan mukaiset alkuperäiskansojen lasten oikeudet, etenkin heidän sivistykselliset oikeutensa, voivat myös muodostua elintavoista, jotka liittyvät läheisesti alueisiin ja luonnonvarojen käyttöön. Komitea lausuu tässä yhteydessä, että

---

<sup>37</sup> Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 30 artikla: ”In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her language, to profess and practise his or her religion, or to use his or her own language.”

<sup>38</sup> CRC: ”The Rights of Indigenous Children – Recommendations”, 34th session, 3 October 2003.

ihmisoikeuskomitean suosituksen ”General Comment No. 23” 30 artikla on tässä suhteessa ymmärrettävä samalla tavalla kuin KP:n 27 artikla. Komitea viittaa myös siihen, että ILO:n yleissopimuksessa n:o 169 tunnustetaan alkuperäiskansojen erityinen suhde omaan alueisiinsa ja niiden kulttuuriin läheinen yhteys näihin alueisiin.<sup>39</sup>

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklaan sekä 13 ja 17 artiklaan viitaten komitea suosittelee, että valtio-osapuolten tulee pyrkiä alkuperäiskansojen kanssa yksimielisyyteen alkuperäiskansojen lasten oikeuksien toteuttamista koskevista kehitysstrategioista, toimintaperiaatteista ja hankkeista. Komitea ottaa myös erikseen esille alkuperäiskansojen lasten identiteettiin liittyvät ongelmat ja lausuu muun muassa 7 ja 8 artiklaan viitaten, että valtio-osapuolten tulee sallia se, että alkuperäiskansojen lasten vanhemmat antavat lapsilleen itse haluamansa nimet. Komitea toteaa edelleen, että valtion tulee kunnioittaa alkuperäiskansojen oikeutta oman henkilöllisyytensä säilyttämiseen. Henkilönnimi on kielen ja kulttuurin ohella jokaisen henkilön tärkeimpiä identiteettitekijöitä. Komitea pyytääkin valtio-osapuolia ryhtymään tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että alkuperäiskansojen lapset voivat nauttia kulttuuristaan ja käyttää kieltään. Komitea viittaa siinä yhteydessä erityisesti 17 artiklan d kohtaan, jossa valtiot velvoitetaan rohkaisemaan tiedotusvälineitä kiinnittämään huomiota alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin. Komitea mainitsee myös koulutukseen liittyvät kielelliset oikeudet. Valtio-osapuolia pyydetään toteuttamaan alkuperäiskansojen lasten oikeus opetukseen, jonka avulla he oppivat lukemaan ja kirjoittamaan omalla kielellään.

YK:n lastenoikeuksien komitea antoi vuonna 2003 jäsenvaltioille alkuperäiskansojen lasten oikeuksia koskevia erinäisiä yleisiä suosituksia muun muassa 2 artiklan toteuttamisesta.<sup>40</sup> Komitea toteaa, että valtio on velvollinen ryhtymään asianmukaisiin, muun muassa lainsäädännöllisiin toimiin varmistaakseen, että alkuperäiskansojen lapset voivat täysin nauttia oikeuksistaan ilman minkäänlaista syrjintää. Komitea korostaa tässä yhteydessä, että alkuperäiskansojen lapsilla on oikeus terveyst- ja sosiaalipalveluihin, koulutukseen, asuntoon ja vastaavaan ja että niitä tarjottaessa heidän kulttuurinen alkuperänsä tulee ottaa riittävässä määrin huomioon. Komitea suosittelee myös, että sopimusvaltiot kehittävät yhteistyössä alkuperäiskansojen yhteisöjen ja lasten kanssa julkisia toimintakampanjoita alkuperäiskansoja koskevien kielteisten asenteiden ja väärinkäsitysten ehkäisemiseksi. Jotta syrjintää pystyttäisiin ehkäisemään koulutuksen avulla, valtio-osapuolten tulee komitean

---

<sup>39</sup> Katso lastenoikeuksien komitean suositukset, 4 pykälä.

<sup>40</sup> CRC: ”The Rights of Indigenous Children – Recommendations”, 34<sup>th</sup> session, 3 October 2003, para 9.

lausuman mukaan arvioida ja tarkistaa opetussuunnitelmia ja opetusmateriaalia tarkoituksena saada lapset kunnioittamaan alkuperäiskansojen kulttuurista identiteettiä, historiaa, kieltä ja arvoja.

### **7.8 YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus**

YK:n 18. joulukuuta 1989 tehty kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus kieltää naisten syrjinnän ja velvoittaa sopimusvaltiot takaamaan molemmille sukupuolille yhtäläiset oikeudet ja vapaudet. Tämä yleissopimus on olennainen saamelaisissa yhteyksissä eli ajatellen viranomaisten tai ei-saamelaisten tahojen tai henkilöiden mahdollisesti harjoittamaa saamelaisnaisten syrjintää sekä myös mahdollista saamelaisen yhteiskunnan sisällä tapahtuvaa naisten syrjintää. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 artikla sisältää naisten syrjintää koskevan yleisen kiellon. 1 artiklassa naisten syrjintä määritellään seuraavasti:

”Tässä yleissopimuksessa ”naisten syrjintä” tarkoittaa kaikkea sellaista sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää, poissulkemista tai rajoittamista, jonka vaikutus tai tarkoitus on heikentää naisille – miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta ja siviilisäädystä riippumatta – kuuluvien yhtäläisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai toteuttamista poliittisella, taloudellisella, yhteiskunnallisella, sivistyksellisellä, kansalaisoikeuksiin liittyvällä tai muilla aloilla tai mitätöidä nämä oikeudet.”

Kysymyksessä on sukupuolten väliseen suhteeseen liittyvä yleinen syrjimättömyysperiaate, joka koskee epäasiallista syrjintää kaikilla ihmisoikeuksien alueilla tämän yleissopimuksen muiden määräyksistä riippumatta. 2 artikla velvoittaa sopimusvaltiot ryhtymään muun muassa lainsäädännöllisiin toimiin tällaisen syrjinnän poistamiseksi. 4 artiklassa sallitaan positiiviset erityistoimet sukupuolten välisen todellisen tasa-arvon toteutumisen jouduttamiseksi. Tällaiset erityistoimet eivät kuulu yleissopimuksen syrjintäkiellon piiriin. Erityistoimien ehtona on, että niistä tulee luopua, kun yhtäläisten mahdollisuuksien ja sukupuolten tasa-arvoisen kohtelun päämäärät on saavutettu.

### **7.9 UNESCO:n yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla**

YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO) hyväksyi 14. joulukuuta 1960 oman yleissopimuksen syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla. Yleissopimuksen 1 artiklan sisältämä ”syrjinnän” määritelmä on sama kuin YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa esitetty määritelmä. UNESCO:n



yleissopimuksen 1 artiklan määritelmän mukaan syrjintä käsittää kaiken muun muassa rotuun ja kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään perustuvan erottelun, poissulkemisen, rajoittamisen tai etuoikeuden, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on tasa-arvon kumoaminen tai heikentäminen opetuksessa. Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus on erityisen tärkeä lasten oikeuksille.

UNESCOn yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa sallitaan asiallinen ja positiivinen erityiskohtelu opetusyhteyksissä. On luonnollista pitää lähtökohtana, että tämä määräys koskee myös alkuperäiskansoja, vaikka tekstissä mainitaankin ainoastaan kansalliset vähemmistöt. 5 artiklan 1 kohdan c alakohta kuuluu seuraavasti:

”1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot ovat sopineet siitä, että:

c) on tärkeää tunnustaa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien oikeus huolehtia omasta opetustoiminnastaan mukaan lukien koulujen ylläpitäminen ja, riippuen kunkin valtion harjoittamasta koulupolitiikasta, heidän oman kielensä käyttäminen ja opettaminen edellyttäen kuitenkin:

ettei tätä oikeutta käytetä tavalla, joka estää näihin vähemmistöihin kuuluvia ymmärtämästä koko yhteisön kulttuuria ja kieltä sekä osallistumasta sen toimintoihin tai joka vahingoittaa kansallista suvereniteettiä;

ettei opetuksen taso ole yleistä, asianomaisten viranomaisten vahvistamaa tai hyväksymää tasoa alhaisempi; ja

että sellaisen koulun käyminen on valinnaista”.

Sopimusvaltiot ovat 5 artiklan 2 kohdan mukaan velvollisia ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin yllä mainitun määräyksen täytäntöönpanon takaamiseksi.

### **7.10 Euroopan ihmisoikeussopimus**

Euroopan 4. marraskuuta 1950 tehdystä ihmisoikeussopimuksessa (EIOS) ei ole lainkaan vähemmistöjen tai alkuperäiskansojen oikeuksia koskevia erityisiä määräyksiä. Sopimuksen 14 artiklan syrjimättömyyttä koskeva yleinen määräys on kuitenkin olennainen saamelaisissa yhteyksissä, vaikka se ei ulotukaan yhtä laajalle kuin keskeisimmät yleismaailmalliset syrjimättömyyttä koskevat määräykset, kuten esimerkiksi YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artikla. Euroopan neuvosto hyväksyi Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan n:o 12 marraskuussa 2000.<sup>41</sup> Lisäpöytäkirjassa

---

<sup>41</sup> Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

säädetään yleisestä syrjintäkiellosta. Suomi on ratifioinut tämän 1. huhtikuuta 2005 voimaan tulleen pöytäkirjan, jota Norja ja Ruotsi eivät ole vielä ratifioineet.<sup>42</sup>

Syrjintäkieltoa koskevan 14 artiklan määräys kuuluu:

”Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.”

Kuten sanamuodosta käy ilmi, 14 artiklan syrjintäkielto liittyy yleissopimuksen muihin oikeuksiin ja vapauksiin samalla tavalla kuin KP:n 2 artiklan 1 kohta ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklan 2 kohta. Tämän takia se ei lähtökohtaisesti mene pidemmälle kuin ihmisoikeussopimuksen muiden säännösten soveltamispiiriin kuuluva syrjintä. EIOSin 14 artikla ei ole yleinen KP:n 26 artiklaa vastaava syrjintäsäännös, sillä se liittyy yleissopimuksessa mainittuihin oikeuksiin ja vapauksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIO) on kuitenkin tulkinnut määräystä jonkin verran voimakkaammin kuin määräyksen sanamuodosta seuraa. EIO:n käytännön mukaan EIOSissa tunnustetun kaltaisen oikeuden tai vapauden toteuttamiseen liittyvä syrjintä on riittävä 14 artiklan rikkomuksen toteutukseksi, vaikka näyttöä EIOSin muiden määräysten rikkomisesta ei olekaan.<sup>43</sup> Toisin sanoen syrjintätapaus saattaa kuulua EIOSin 14 artiklan piiriin, jos tapauksen voidaan tavalla tai toisella katsoa kuuluvan EIOSin konkreettisen määräyksen tai vaikutusalueen piiriin, vaikka ei ole näyttöä tämän sopimuksen konkreettisen määräyksen rikkomisesta.

Samalla tavalla kuin aiemmin mainituissa YK:n yleissopimuksissa myös ihmisoikeussopimuksen yhteydessä tehdään ero sellaisen syrjinnän, jonka tavoite tai peruste on objektiivinen ja kohtuullinen, ja kohtuuttoman syrjinnän välillä. EIO:n käytännön mukaan ainoastaan viimeksi mainittua syrjintää on pidettävä oikeudenvastaisena syrjintänä.<sup>44</sup> Lisäksi yksi ehto, jonka mukaan syrjintä ei ole oikeudenvastaista, on syrjinnän suhteellisuus. Toisin sanoen kysymys on tavoitellun päämäärän ja päämäärän tavoittamiseksi käytettyjen keinojen välisestä suhteellisuudesta.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Suomi ratifioi lisäpöytäkirjan 17. joulukuuta 2004, ja pöytäkirja tuli Suomen osalta voimaan 1. huhtikuuta 2005. Norja allekirjoitti pöytäkirjan 15. tammikuuta 2003 mutta ei ole 23. huhtikuuta 2005 mennessä vielä ratifioinut pöytäkirjaa. Ruotsi ei ole 26. lokakuuta 2005 mennessä allekirjoittanut tai ratifioinut pöytäkirjaa.

<sup>43</sup> European Court of Human Rights: Case relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium. Judgment of 23 July 1968.

<sup>44</sup> Katso esim: EMD judgment, 21.02.1997, van Raalte v. the Netherlands, EMD judgment, 16.09.96, Gaygusuz v. Austria.

<sup>45</sup> EMD judgment 01.02.2000, Mazurek v. France.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirja n:o 12 tähtää syrjintäsuojan vahvistamiseen sopimuksen alkuperäisiin säännöksiin nähden. Pöytäkirja ei rajoitu syrjimättömyyteen suhteessa EIOSin muiden määräysten täytäntöönpanoon. Pöytäkirjassa säädetään kansalliseen lainsäädäntöön liittyvästä yleisestä syrjimättömyysnormista. Sen pääsäännös sisältyy pöytäkirjan 1 artiklan 1 kohtaan, joka kuuluu:<sup>46</sup>

”Laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.”

Valtion velvoitetta laajennetaan 1 artiklan 2 kohdassa, josta käy ilmi, että valtio ja muut julkiset viranomaiset ovat velvollisia olemaan syrjimättä ketään määräyksen ensimmäisessä kohdassa mainituilla perusteilla.<sup>47</sup>

Pöytäkirja n:o 12 ei muuta ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa mainittua syrjinnän määritelmää, mutta se laajentaa syrjinnän suojaa sellaisen yleisen syrjimättömyysnormin muodossa, joka ei liity yleissopimuksen muihin oikeuksiin. Pöytäkirjan esipuheesta käy ilmi, ettei tämä yleinen syrjintäkielto estä objektiivisesti ja asiallisesti perusteltuja positiivisia erityistoimia.

### **7.11 Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus**

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan 1. helmikuuta 1995 tehdyn puiteyleissopimuksen tarkoituksena on suojata ja edistää Euroopan kansallisten vähemmistöjen oikeuksia.<sup>48</sup> Niin Suomi, Norja kuin Ruotsikin ovat jokainen ratifioineet puiteyleissopimuksen. Siinä ei määritellä, mitä ryhmiä on pidettävä kansallisina vähemmistöinä. Tämän vuoksi sopimuspuolilla on tietty vapaus määrätä, mitkä vähemmistöryhmät kuuluvat sopimuksen piiriin. Suomi, Norja ja Ruotsi ovat kaikki pitäneet lähtökohtana, että tämä sopimus koskee myös saamelaisia. Norjan saamelaiskäräjien lausunnon mukaan ei kuitenkaan ole toivottavaa, että saamelaiset kuuluisivat Norjan

---

<sup>46</sup> Pöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdan englanninkielinen versio kuuluu seuraavasti: “The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

<sup>47</sup> 1 artiklan 2 kohta: “No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.”

<sup>48</sup> The Framework Convention for the Protection of National Minorities, jonka Euroopan neuvosto on hyväksynyt 1. helmikuuta 1995.

harjoittaman kansallisia vähemmistöjä koskevien toimintaperiaatteiden piiriin, koska sen sijaan saamelaiset toivovat alkuperäiskansa-asemansa edelleen kehittämistä ja turvaamista.<sup>49</sup> On kuitenkin kiistatonta, että yksittäiset saamelaiset voivat vedota puiteyleissopimuksen mukaisiin oikeuksiin ja että tämä voi tapahtua ilman, että se estäisi kyseistä henkilöä vetoamasta myös alkuperäiskansojen oikeuksia koskeviin kansainvälisiin määräyksiin.

Puiteyleissopimuksen määräykset on muotoiltu epämääräisesti, minkä takia toisinaan valtioiden velvoitteita on hankala konkretisoida niin, että sopimuksen määräyksiä voitaisiin soveltaa konkreettisiin oikeuskysymyksiin. Tämä ei kuitenkaan koske kaikkia määräyksiä. Muun muassa puiteyleissopimuksen 4 artiklan syrjimättömyysartikla on suhteellisen selkeä ja yksiselitteinen. 4 artiklan 1 kappaleessa todetaan, että henkilön syrjintä kansalliseen vähemmistöön kuulumisen perusteella on kiellettyä. Edelleen samassa kohdassa todetaan, että valtio on velvollinen takaamaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille oikeuden samaan yhdenvertaisuuteen lain edessä ja samaan tasavertaiseen lain suojaan kuin muullekin väestölle. 4 artiklan 2 kappaleen määräyksessä todetaan, että sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään riittäviin (”adequate”) täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä. Velvollisuus ryhtyä erityistoimenpiteisiin kansallisia vähemmistöjä kohtaan on voimassa tarvittaessa (”where necessary”) vähemmistön ja enemmistön välisen todellisen yhdenvertaisuuden aikaansaamiseksi. 4 artiklan 3 kappaleessa sanotaan edelleen, että tällaisia toimenpiteitä ei ole pidettävä puiteyleissopimuksen syrjintäkiellon kanssa ristiriidassa olevana syrjintänä.<sup>50</sup>

Puiteyleissopimuksen 5 artiklan 1 kappale velvoittaa valtiot edistämään sellaisia olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä, uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuurinsa. Valtioiden velvoite on tässä muotoiltu velvollisuudeksi ”edistää” (”undertake to promote the conditions necessary...”) olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia kulttuurin, kielen ym. ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. On epäselvää, mitä tähän velvoitteeseen sisältyy. Sitä

---

<sup>49</sup> Katso hallituksen selonteko (St.meld.) n:o 15 (2000–2001), sivu 34.

<sup>50</sup> Englanninkielinen versio, 4 artikla:

”1. The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.

2. The parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the special conditions of the persons belonging to national minorities.

3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.”

vastoin 5 artiklan 2 kappale on muotoilultaan edellistä ehdottomampi. Siinä valtiot veloitetaan pidättäytymään kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden vastentahtoiseen sulauttamiseen tähtäävistä toimintaperiaatteista tai käytännöistä.

Puiteyleissopimuksen 10 artikla sisältää monta kielellisiä oikeuksia koskevaa määräystä. 10 artiklan 1 kappaleessa säädetään, että sopimuspuolet ovat velvollisia tunnustamaan kansallisten vähemmistöjen oikeuden käyttää kieltään niin yksityisesti kuin julkisestikin ja sekä suullisesti että kirjallisesti. Velvoite rajoittuu kuitenkin siihen, että valtion tulee ”tunnustaa” tällainen vähemmistöjen oikeus. Toisin sanoen tässä ei säädetä mistään tarkasti määritellystä toimintavelvoitteesta. Alueilla, joilla asuu perinteisesti kansallisia vähemmistöjä, tai alueilla, joilla asuu huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, valtion velvollisuutena on pyrkiä mahdollisuuksien mukaan varmistamaan (”endeavour to secure, as far as possible”) olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voidaan käyttää vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa. Puiteyleissopimus sisältää useita vastaavanlaisia määräyksiä, jotka koskevat sellaisia alueita kuten identiteetti (11 artikla), koulutus (12 ja 13 artikla), kieli (14 artikla), osallistuminen yhteiskuntaelämään (15 artikla) ja yhteydenpito maanrajojen yli (17 artikla).

### **7.12 Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja**

Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan 5. marraskuuta 1992 tehdyn eurooppalaisen peruskirjan tarkoituksena on suojella vähemmistökieliä ja siten ylläpitää eurooppalaisen kulttuurin monimuotoisuutta.<sup>51</sup> Peruskirja antaa valtioille mahdollisuuden itse valita, mitkä kielet on määrä sisällyttää peruskirjaan, sekä valinnanvapauden sen suhteen, mihin vaihtoehtoihin velvoitteisiin ne sitoutuvat peruskirjan ratifioinnin yhteydessä. Suomi, Norja ja Ruotsi ovat kukin määritelleet saamen kielen alueelliseksi tai vähemmistökieleksi, johon nähden ne ovat hyväksyneet velvoitteita niiden asianomaisten luetteloiden mukaisesti, joista käy ilmi, mitä artikloja yksittäinen valtio on hyväksynyt saamen kielen osalta.<sup>52</sup> Näiden kolmen maan hyväksymät yksityiskohtaiset velvoitteet saamen kieleen nähden eivät ole identtisiä, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista pyrkiä selostamaan tässä yhteydessä. Sopimuksen III osan jokainen pääsäännös sisältää neljä vaihtoehtoista yksityiskohtaista velvoitetta, joiden välillä valtiot voivat tehdä valinnan yleissopimusta ratifioidessaan, eivätkä

---

<sup>51</sup> The European Charter for Regional or Minority Languages, jonka Euroopan neuvosto on hyväksynyt. Peruskirjan ovat ratifioineet Suomi, Norja ja Ruotsi.

<sup>52</sup> Suomessa peruskirja käsittää seuraavat kielet: saame, ruotsi, romanikieli ja muut niin kutsutut ”non-territorial languages”. Norjassa peruskirjan piiriin kuuluvat seuraavat kielet: saame, kveeni/suomi, tattarien kieli ja romanikieli. Ruotsissa siihen kuuluvat seuraavat kielet: saame, suomi ja Tornionjokilaakson suomi (meänkieli), romanikieli ja jiddiš.

nämä kolme maata ole sitoutuneet aivan samankaltaisiin velvoitteisiin saamen kieleen nähden. Tämä on kuvaava esimerkki siitä, että saamelaisten oikeuksien koordinoimiseen ja yhdenmukaistamiseen näissä kolmessa maassa on tarvetta. Yleiseltä pohjalta voidaan kuitenkin sanoa, että kaikki kolme maata ovat sitoutuneet saamen kieltä koskeviin velvoitteisiin, joita sovelletaan koulutusjärjestelmässä (8 artikla), oikeusjärjestelmässä (9 artikla), julkisessa hallinnossa (10 artikla), joukkotiedotuksessa (11 artikla), kulttuurielämässä (12 artikla), talous- ja yhteiskuntaelämässä (13 artikla) sekä kieliolojen turvaamiseksi yli rajojen (14 artikla). Viimeksi mainittuja, valtioiden rajojen eri puolilla vallitsevia kielioloja käsittelevän artiklan osalta kaikki kolme maata ovat hyväksyneet velvoitteen, jonka mukaan ne järjestävät saamen kielen olosuhteet kuntoon ja edistävät yhteistyötä valtioiden rajojen yli saamen kielen eduksi, etenkin näiden kolmen maan alueellisten ja paikallisten viranomaisten välillä.

### **7.13 Suomen ja Ruotsin EU-liittymissopimuksen pöytäkirja n:o 3**

Suomen ja Ruotsin EU-liittymissopimukseen on lisätty saamelaisia koskeva pöytäkirja n:o 3. Siitä neuvoteltiin Suomen, Norjan ja Ruotsin jäsenyysneuvotteluissa Euroopan unionin (EU) kanssa vuonna 1994. Koska Norja ei liittynyt EU:hun, tämä pöytäkirja koskee ainoastaan Suomen ja Ruotsin saamelaisia. Pöytäkirja antaa Suomelle ja Ruotsille mahdollisuuden ylläpitää ja laajentaa saamelaisten niitä erityisoikeuksia, jotka liittyvät heidän perinteisiin elinkeinoihinsa. Pöytäkirjassa on etenkin mainittu mahdollisuus poronhoidon tunnustamiseen ja edelleen kehittämiseen saamelaisena erityisoikeutena perinteisillä saamelaisilla poronhoitoalueilla. Pöytäkirja mahdollistaa saamelaisten erityisoikeuksien laajennukset, mikäli niitä pidetään välttämättöminä saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän suojelemiseksi tai edelleen kehittämiseksi.<sup>53</sup> Pöytäkirja n:o 3:n sanamuoto on seuraava:

”1 artikla:

Saamelaisille saadaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) määräysten estämättä myöntää yksinoikeuksia porotalouden harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla.

2 artikla:

Tätä pöytäkirjaa voidaan myöhemmin laajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi. Neuvosto voi komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia sekä alueiden komiteaa kuultuaan yksimielisesti päättää tarvittavien muutosten tekemisestä tähän pöytäkirjaan.”

---

<sup>53</sup> Pohjoismaista saamelaissopimusta käsittelevä pohjoismainen työryhmä (1998): ”Raportti: Pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarve ja perusta”. Katso myös NOU 2002:12, sivu 129.

#### **7.14 Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2000/43/EY**

Euroopan unionin neuvoston 29. kesäkuuta 2000 antamassa direktiivissä 2000/43/EY säädetään vähimmäisnormista, joka suojaa rotuun ja etniseen alkuperään perustuvalta syrjinnältä Euroopan unionissa. Direktiiviä hyväksyttäessä on nojaututtu EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan, jossa komissio valtuutetaan ryhtymään toimiin syrjinnän ehkäisemiseksi. Direktiivin 1 artiklassa sanotaan, että direktiivin tarkoituksena on luoda puitteet rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiselle yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa. Direktiivi rajoittuu toisin sanoen syrjintäperusteisiin rotu ja etninen alkuperä.

Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa todetaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tarkoittavan, ettei minkäänlaista välitöntä tai välillistä syrjintää saa esiintyä. 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa. 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa todetaan, että välillisenä syrjintänä pidetään sitä, jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden. Samassa säännöksessä täsmennetään kuitenkin, ettei tämä päde, mikäli kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on puolueettomasti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat ”asianmukaisia ja tarpeellisia”.

Lisäksi myös häirintää ja syrjintään kehottamista pidetään 2 artiklan 3 kohdan mukaan syrjintänä. Häirintä määritellään rotuun tai etniseen alkuperään liittyväksi haitalliseksi käytökseksi, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön arvoa. Ehtona on lisäksi, että tämän käytöksen tarkoituksena on luoda uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai epämiellyttävä ilmapiiri. 2 artiklan 4 kohdassa sanotaan edelleen, että ohje harjoittaa henkilöihin kohdistuvaa syrjintää harjoittamiseen näiden rodun tai etnisen alkuperän perusteella kuuluu syrjintäkiellon piiriin.

Direktiivin 5 artikla mahdollistaa positiiviset erityistoimet lainsäädännön tai muunlaisten positiivisten erityistoimien avulla rotuun tai etniseen alkuperään liittyvien haittojen poistamiseksi tai hyvittämiseksi. 5 artikla kuuluu seuraavasti:

”Yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estä täydellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi käytännössä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä tai hyvittää henkilöiden rotuun tai etniseen alkuperään liittyviä haittoja.”

### **7.15 YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus**

Biologista monimuotoisuutta koskevassa, 5. kesäkuuta 1992 tehdyssä YK:n yleissopimuksessa (CBD) säädetään biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä ja kestävästä kehitystä koskevista kansainvälisistä normeista. Suomi on saattanut yleissopimuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään, kun taas Norja ja Ruotsi ovat toistaiseksi ainoastaan ratifioineet sen. Yleissopimuksen 8 artiklan j kohdassa käsitellään alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä suhteessa biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön tähtäävään tavoitteeseen. Siinä määrätään, että valtioiden tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväan käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin. Valtioiden tulee edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella. Niiden tulee myös rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa. Lisäksi sopimuspuolten tulee yleissopimuksen 10 artiklan c kohdan mukaan mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti suojelun ja kestäväan käytön edellytysten mukaisella tavalla.

Yleissopimuksen määräykset on muotoiltu suhteellisen epämääräisiksi. Esimerkiksi valtioiden velvollisuus kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen tietämystä, keksintöjä ym. on liitetty kriteereihin ”mahdollisuuksiensa ja tarkoituksenmukaisuuden mukaan kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti”.

Alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen tietämys, keksinnöt ja käytäntö asetetaan yleissopimuksen 8 artiklan j kohdassa yhdenvertaiseen asemaan. Tämä johtuu siitä, että yleissopimuksesta käytyjen neuvottelujen aikana oltiin yksimielisiä siitä, että myös tavalliset paikalliset yhteisöt ovat joissakin tapauksissa kehittäneet sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, jolla on merkitystä biologisen monimuotoisuuden suojelulle ja kestäväälle käytölle. Pääperiaatteena on, että sopimuspuolten tulee kunnioittaa, suojella ja ylläpitää sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka positiivisella tavalla edistää biologisen monimuotoisuuden suojelua. 10 artiklan c kohdassa on mainittu sopimuspuolten velvollisuus mahdollisuuksiensa mukaan tukea luonnonvarojen perinteistä ja tavanomaista käyttöä suojelun ja kestäväan käytön edellytysten mukaisella tavalla. Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen määräyksiä tulkittaessa on otettava huomioon valtioiden muut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet alkuperäiskansoihin nähden. On muun muassa



luonnollista tulkita sopimuspuolten 10 artiklan c kohdan mukaista velvollisuutta suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen ”perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti” suhteessa YK:n ihmisoikeuskomitean käytäntöön, joka liittyy YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan mukaisen kulttuurin suojelun laatuun ja luonteeseen. Komitean käytäntö osoittaa, ettei 27 artikla suojaa ainoastaan perinteisiä käyttötapoja. Komitea on esimerkiksi erään saamelaisosapuolen valitusasiaa käsitellessään tehnyt johtopäätöksen, jonka mukaan saamelaisten poronhoidossa käyttämällä nykyajan teknisillä työvälineillä ole mitään merkitystä suhteessa siihen oikeudelliseen suojaan, jonka 27 artikla antaa suhteessa alkuperäiskansojen perinteisiin elinkeinoihin, katso kohta 7.4 edellä.

## **7.16 Itsemääräämisoikeus**

### *7.16.1 Johdanto*

Tämä itsemääräämisoikeutta käsittelevä luku perustuu saamelaisten itsemääräämisoikeutta koskevaan liitteeseen n:o 3. Liitteessä n:o 3 esitellään laajasti itsemääräämisoikeuteen liittyviä kysymyksiä ja John B. Henriksenin, Martin Scheininin ja Mattias Åhrénin tulkintoja tähän alueeseen liittyvästä voimassa olevasta kansainvälisestä oikeudesta.

Kansojen itsemääräämisoikeus on kehittynyt viime vuosisatojen kuluessa kansainvälisesti tunnustetusta periaatteesta nykyiseksi kansainvälisoikeudelliseksi normiksi. Itsemääräämisen näkökulma ulottuu kuitenkin historiassa paljon kauemmas taaksepäin kuin viimeksi kuluneisiin sataan vuoteen, koska sillä on historiallisia yhtymäkohtia valistusfilosofian ajan ajatuksiin kansojen itsemääräämisestä. Itsemääräämisen näkökulmasta on vähitellen tullut poliittisen ajatuksen asemesta kansainvälisesti tunnustettu periaate ja viime kädessä yleismaailmallinen kansainvälisoikeudellinen normi.

Itsemääräämisoikeus mainitaan monissa kansainvälisoikeudellisissa instrumenteissa, muun muassa YK:n peruskirjassa sekä vuonna 1966 tehdyissä YK:n kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien yleissopimuksessa (KP) ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimuksessa (TSS).

Itsemääräämisoikeus liitettiin aluksi laajasti siirtomaiden vapautumiseen ja kansallisvaltioiden perustamiseen, mutta nykyään sen tunnustetaan pätevän myös muissa tilanteissa. Tällaisen tunnustamisen on ilmaistu liittyvän selkeästi myös alkuperäiskansoihin. Näin on tehty muun muassa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistuksen (alkuperäiskansajulistus) parissa parhaillaan käynnissä olevan työn yhteydessä. Pohjoismaat

ovat aktiivisimpien valtioiden joukossa pyrkineet saamaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sisällytetyksi alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan tulevaan YK:n julistukseen. Pohjoismaat ovatkin muun muassa tehneet alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskevia muodollisia ehdotuksia, katso liite n:o 4, jossa nämä ehdotukset esitellään.<sup>54</sup>

Alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta YK:n julistuksesta neuvoteltaessa Pohjoismaat ovat yhdessä muiden samanmielisten valtioiden kanssa ehdottaneet alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden nimenomaista tunnustamista. Edelleen ne ehdottavat, että alkuperäiskansojen tulee itsemääräämisoikeuden nojalla voida vapaasti päättää poliittisesta asemastaan ja edistää omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään. Pohjoismaiden ehdotuksen sanamuoto on identtinen KP:n ja TSS:n yhteisen 1 artiklan 1 kohdan kanssa. Ainoana erona on, että Pohjoismaiden ehdotuksessa ”alkuperäiskansat” määritellään tässä yhteydessä nimenomaan oikeussubjekteiksi, kun sitä vastoin KP- ja TSS-yleissopimuksissa puhutaan ”kaikista kansoista”. Pohjoismaat ovat myös muodollisesti ilmaisseet vahvan tukensa sille, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus, joka on alkuperäiskansojen erityisoikeus, tulee voida toteuttaa sisäisen autonomian ja itsehallintojärjestelmien avulla. Pohjoismaat korostavat etenkin periaatetta, jonka mukaan itsemääräämisoikeus ei saa vahingoittaa tai uhata valtion alueellista koskemattomuutta. Pohjoismaiden ehdotukset saavat tukea varsin monilta valtioilta alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta YK:n julistuksesta parhaillaan käytävissä neuvotteluissa.<sup>55</sup>

Kansallisella tasolla Norjan eri hallitukset ovat viime aikoina ilmaisseet tunnustavansa saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja pyrkivänsä takaamaan sen. Tämä ilmenee etenkin hallituksen kahdesta tuoreimmasta Norjan saamelaispolitiikkaa koskevasta selonteosta suurkäräjille (St. meld.): St. meld. n:o 55 (2000–2001) sekä St. meld. n:o 33 (2001–2002). Jälkimmäisessä selonteossa sanotaan: ”hallituksen lähtökohtana on, että saamelaisten itsemääräämisoikeutta on tulkittava kyseisen alan kansainvälisoikeudellisten säännösten ja kansainvälisen normiston kehittymisen mukaan.”<sup>56</sup>

Vastaavaa kehitystä on tapahtunut myös muutamissa keskeisissä alueellisissa organisaatioissa. Euroopan unionin pohjoista ulottuvuutta koskeva toinen toimintasuunnitelma 2004–2006 kuvaa pohjoisten alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta

---

<sup>54</sup> Katso etenkin ehdotus, joka koskee alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistusluonnoksen 3 artiklaa.

<sup>55</sup> Neuvotteluja käydään YK:n ihmisoikeuskomitean perustamassa erityisessä työryhmässä.

<sup>56</sup> St.meld. (hallituksen selonteko) n:o 33 (2001–2002), kohta 4.1, sivu 18. Katso lisäksi myös St.meld. n:o 55 (2000–2001), kohdat 4.1 ja 4.2, sivu 33–35.

perinnölliseksi oikeudeksi, joka tulee taata (*"inherited rights of self-determination (...) of indigenous peoples of the region"*).<sup>57</sup> Amerikan valtioiden järjestössä OAS:ssä työstetään tällä hetkellä Amerikan mannerta varten omaa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julistusta, joka sisältää määräyksen alkuperäiskansojen oikeudesta itsemääräämiseen.

### 7.16.2 Itsemääräämisoikeus kollektiivisena ihmisoikeutena

Kansojen itsemääräämisoikeus on tunnustettu yleismaailmalliseksi kollektiiviseksi ihmisoikeudeksi. Kansainvälisellä tasolla ollaan yksimielisiä siitä, että itsemääräämisoikeutta on pidettävä yleismaailmallisena ihmisoikeutena. Tämä on todettu monissa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmissa ja ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa<sup>58</sup> sekä monissa muissa auktoritatiivisissa kansainvälisissä asiakirjoissa.

Kansojen itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja toteuttamista on pidetty myös muiden ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien täyttymisen edellytyksenä. Kansojen itsemääräämisoikeus on muotoiltu seuraavalla tavalla KP:n ja TSS:n yhteisessä 1 artiklassa:

- ”1. Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.
2. Kaikki kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvia kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa kansalta ei saa riistää sen omia elinehtoja.
3. Yleissopimuksen osapuolten, jotka tässä yhteydessä ovat niitä valtioita, jotka ovat vastuussa itsehallintoa vailla olevien alueiden huoltohallintoalueiden hallinnosta, on työskenneltävä kansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi ja kunnioitettava tätä oikeutta Yhdistyneitten Kansakuntien sopimuksen säännösten mukaisesti.”<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> EC / The General Affairs Council (Heads of States): The Second Northern Dimension Action Plan, 2004–06, adopted 29 September 2003.

<sup>58</sup> World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, YK-asiakirja A/CONF.157/23, 12 July 1993, katso muun muassa esipuheen 9 pykälä ja operatiivinen 2 artikla.

<sup>59</sup> KP:n ja TSS:n yhteisen 1 artiklan virallinen englanninkielinen teksti kuuluu:

- ”1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.
2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefits, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.
3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.”

Kansainvälinen, muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitean soveltama käytäntö sekä monien valtioiden perustuslain soveltamiseen liittyvä oikeudellinen käytäntö osoittavat, että itsemääräämisoikeutta pidetään dynaamisena – jatkuvasti kehittyvänä – oikeutena pikemminkin kuin staattisena, etukäteen määriteltynä oikeutena. Katso tähän asiaan liittyvää seikkaperäisempää selontekoa liitteessä n:o 3.

Kansainvälinen oikeus myöntää ”kaikille kansoille” itsemääräämisoikeuden, vaikka yleissopimukset eivät itse määrittelekään, keitä on pidettävä ”kansoina” itsemääräämisoikeuden kannalta. Oikeussubjektiin liittyvää problematiikkaa, etenkin käsitteiden ”alkuperäiskansat” ja ”kaikki kansat” välistä suhdetta ja itsemääräämisoikeutta, pohditaan tarkemmin liitteessä n:o 3. Asiantuntijatyöryhmän lähtökohtana on, että saamelaiset täyttävät ne kansoille tavallisesti asetetut ehdot, joiden mukaan kansoja voidaan pitää ”kansana” kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä. Tässä yhteydessä voidaan muun muassa mainita, että YK:n ihmisoikeuskomitea on useissa tilaisuuksissa käsitellyt saamelaisten itsemääräämiseen liittyviä kysymyksiä viittaamalla KP:n 1 artiklaan.<sup>60</sup>

Kansojen oikeutta päättää vapaasti omasta poliittisesta asemastaan ja suhteistaan kansainväliseen yhteisöön kutsutaan usein itsemääräämisoikeuden ulkoiseksi ulottuvuudeksi, kun taas oikeutta edistää omaa taloudellista, sosiaalista ja sivistyksellistä kehitystään kutsutaan usein sisäiseksi ulottuvuudeksi,<sup>61</sup> vrt. KP:n ja TSS:n 1 artiklan 1 kohta.

Ulkoiseen näkökohtaan vedotaan toisinaan, kun vaaditaan oikeutta irtautua ja perustaa oma valtio ja kun näitä vaatimuksia halutaan perustella. Kansainvälinen oikeus ei kuitenkaan millään tavoin oikeuta yksipuolisia toimia, jotka osittain tai kokonaan heikentävät tai vahingoittavat valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista asemaa, mikäli valtio toimii kansojen yhtäläisten oikeuksien periaatteen mukaan itsemääräämisoikeus mukaan luettuna.<sup>62</sup> Yleisesti hyväksyttynä periaatteena on toisin sanoen, ettei itsemääräämisoikeutta voida toteuttaa yksipuolisella irtautumisella, elleivät olemassa olevat aivan erityiset seikat tee sitä lailliseksi valtion alueellisen koskemattomuuden kustannuksella. Irtautumisen ehtojen katsotaan täytyneen puhtaissa siirtomaatilanteissa ja tapauksissa, joissa valtio toimii perusluonteeltaan ja jatkuvasti epädemokraattisella tavalla suhteessa kansaan tai sortaa sitä.

---

<sup>60</sup> YK-asiakirja CCPR/C/79/Add. 112 (1999), josta käyvät ilmi komitean näkemykset KP:n täytäntöönpanoa koskevasta Norjan neljännessä määräaikaisraportista. YK-asiakirja CCPR/CO/74/SWE, 24. huhtikuuta 2002, kohta 15, josta käy ilmi komitean näkemys Ruotsin viidennessä määräaikaisraportista. YK-asiakirja CCPR/CO/82/FIN, October 2004, kohdassa 17 selostetaan komitean käsitystä KP:n täytäntöönpanoa koskevasta Suomen viimeisimmästä määräaikaisraportista.

<sup>61</sup> CERD General Comment No. 21 – Right to Self-determination, 15.03.1996.

<sup>62</sup> YK:n yleiskokouksen päätöslauselma n:o 2625.

Saamelaiset eivät kansana ja Pohjoismaiden alkuperäiskansana ole sellaisessa tilanteessa, että he voivat kansainvälisen oikeuden mukaan vaatia oman valtion perustamista. Saamelaisten ja valtioiden tulee kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaan löytää yhdessä sellaisia saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamismuotoja, jotka eivät nosta esiin kysymystä nykyisistä valtionrajoista.

Vuonna 1998 Kanadan korkein oikeus käsitteli niin kutsuttua Quebec-tapausta. Pääkysymyksenä tässä asiassa oli, oikeuttaako itsemääräämisoikeus Quebecin irtautumaan olemassa olevasta Kanadan valtiosta. Kanadan korkeimman oikeuden johtopäätös oli, että kansainvälisoikeudellinen oikeus itsemääräämiseen antaa pisimmälle kehitetyssä muodossaan ulkoisen itsemääräämisoikeuden siirtomaille, alistetuille kansoille kuten sotilasmiehityksen alaisille kansoille, sekä tapauksissa, joissa tietyltä ryhmältä evätään mahdollisuus osallistua julkiseen vallankäyttöön oman poliittisen, taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksensä edistämiseksi. Kanadan korkein oikeus lausui johtopäätöksensä, että kaikissa näissä kolmessa tilanteessa asianomaisella kansalla on oikeus ulkoiseen itsemääräämiseen irtautumisen muodossa, koska siltä on evätty mahdollisuus käyttää itsemääräämisoikeuttaan sisäisellä tasolla, mutta Quebec ei ollut tällaisessa tilanteessa.<sup>63</sup>

Itsemääräämisoikeuden ulkoista ulottuvuutta voidaan kuitenkin soveltaa käytännössä myös tavoilla, jotka eivät edellytä irtautumista ja oman valtion muodostamista, muun muassa siten, että kyseinen kansa osallistuu itseään koskeviin kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin.<sup>64</sup> Suomen saamelaislain 6 §:ään sisältyvää säännöstä saamelaisten kielellisestä ja kulttuurisesta itsehallinnosta voidaan pitää esimerkkinä sen tunnustamisesta, että kansalla, joka ei muodosta valtiota, on oikeus osallistua kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin. Tässä pykälässä säädetään, että Suomen saamelaiskäräjät edustavat saamelaisia niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Toinen konkreettinen esimerkki siitä, että itsemääräämisoikeuden ulkoisista aspekteista voidaan huolehtia perustamatta omaa valtiota, on Grönlannin löyhä EU-kytkös Tanskan EU-jäsenyydestä huolimatta.

Kansojen oikeus valvoa omien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä kuuluu osana itsemääräämisoikeuteen. Kansoilla on pääsääntöisesti oikeus edistää omia tarkoitusperiään sekä hallita luonnonvarojaan ja niiden esiintymiä, eikä niiltä saa missään tapauksessa riistää niiden toimeentulomahdollisuuksia. Katso KP:n ja TSS:n 1

---

<sup>63</sup> *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, parra 138.

<sup>64</sup> Report of the International Conference of Experts on the Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict prevention, 21-27 November 1998 UNESCO (Division of Human Rights), s. 29.

artiklan 2 kohta. YK:n ihmisoikeuskomitea on useissa tilaisuuksissa korostanut itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuutta suhteessa muun muassa Kanadan, Tanskan, Norjan, Ruotsin ja Uuden-Seelannin alkuperäiskansoihin. Komitean havaintoja selostetaan lähemmin liitteessä n:o 3.

Itsemääräämisoikeuden solidaarisuusulottuvuutta käsitellään KP:n ja TSS:n 1 artiklan 3 kohdassa, johon on kirjattu valtioiden keskinäinen velvoite edistää yleismaailmallista itsemääräämisoikeutta.<sup>65</sup>

## **7.17 Luonnos YK:n julistukseksi alkuperäiskansojen oikeuksista**

### *7.17.1 Johdanto*

YK on vuodesta 1984 lähtien työskennellyt alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistusluonnoksen laatimiseksi. Ihmisoikeuskomitean alakomissio laati alkuperäisen ehdotuksensa vuosina 1984–94.<sup>66</sup> Ehdotus lähetettiin sen jälkeen ihmisoikeuskomitean edelleen käsiteltäväksi vuonna 1994, vrt. liite n:o 4.<sup>67</sup> Ihmisoikeuskomitea perusti oman työryhmän, joka sai tehtäväkseen arvioida alakomission ehdotusta.<sup>68</sup> Jäsenvaltioiden välisiä neuvotteluja on vuodesta 1995 lähtien käyty komitean työryhmässä. Myös alkuperäiskansojen edustajat eri puolilta maailmaa ovat osallistuneet aktiivisesti näihin neuvotteluihin.

Alakomission tekemässä ehdotuksessa on 19 johdanto-osan pykälää ja yhteensä 45 niitä vastaavaa operatiivista artiklaa. Määräysehdotukset on pääasiallisesti muotoiltu yhteisöllisiksi oikeusmääräyksiksi lukuun ottamatta kahta operatiivista artiklaa, jotka koskevat yksilöiden oikeutta kansalaisuuteen (5 artikla) sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa (43 artikla).

Komitean työryhmän neuvotteluja leimasi aluksi se, ettei sisältökysymyksissä ja neuvotteluprosessiin liittyvissä monissa menettelytapakysymyksissä juurikaan päästy eteenpäin. Työryhmän ilmapiiri ja neuvotteluhaluus ovat kuitenkin parantuneet kolmen viime vuoden aikana, minkä ansiosta neuvotteluissa on nyt edistytty hyvin. Yleiskokouksen

---

<sup>65</sup> Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: N. P. Engel, 1993), s. 23.

<sup>66</sup> Työtä tehtiin omassa työryhmässä (UN Working Group on Indigenous Populations), joka muodostui viidestä alakomission jäsenestä. Työhön osallistuivat jäsenvaltiot, alkuperäiskansat ja riippumattomat ulkopuoliset asiantuntijat. Alakomissio on nimeltään "Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities".

<sup>67</sup> YK-asiakirja: E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

<sup>68</sup> Työryhmää kutsutaan tavallisesti nimellä "The UN Working Group on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". Se perustettiin vuonna 1995.

tavoitetta, jonka mukaan julistus tulisi hyväksyä vuoden 2004 loppuun mennessä, ei ole kuitenkaan ollut mahdollista saavuttaa.<sup>69</sup>

Tanska, Suomi, Islanti, Norja ja Ruotsi esittivät vuosina 2003 ja 2004 työryhmälle yhteisiä ehdotuksia, joissa ne ilmoittavat, mitkä artikkelit ne voivat hyväksyä sellaisinaan alakomission ehdottamassa muodossa samalla, kun ne tekivät konkreettisia muutosehdotuksia artikloihin, joita niiden mielestä on välttämätöntä tai toivottavaa muuttaa, vrt. liite n:o 4. Näillä ehdotuksilla on ollut merkitystä pohjoismaista saamelaisopimusta koskeville asiantuntijatyöryhmän arvioille ja ehdotuksille. Tämä koskee etenkin Pohjoismaiden, Uuden-Seelannin ja Sveitsin vuonna 2004 yhdessä tekemää ehdotusta, koska se käsittää koko julistustekstin, vrt. liite n:o 4.

Vaikka YK ei olekaan tätä kirjoitettaessa vielä hyväksynyt alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa yleismaailmallista julistusta, tämä prosessi kertoo kuitenkin kyseisen alan viimeisimmästä kansainvälisoikeudellisesta kehityksestä, ja se on siten ollut tärkeä viitekohta asiantuntijatyöryhmän työskennellessä pohjoismaisen saamelaisopimuksen parissa. Useat asiantuntijatyöryhmän jäsenet ovat lisäksi osallistuneet tähän prosessiin monien vuosien ajan, minkä johdosta ryhmä on perehtynyt hyvin sekä siihen, pohjoismaisiin asenteisiin että substanssikysymyksiin ylipäätään.

Julistusluonnoksen sisältöä käsitellään seuraavassa ottamalla esille ainoastaan muutamia luonnoksen pääperiaatteita ja sen keskeisimmät operatiiviset elementit. Muilta osin asiassa viitataan liitteeseen n:o 4.

#### *7.17.2 Oikeus itsemäärämiseen*

Julistusluonnoksen periaatteellisenä perustana on alkuperäiskansojen itsemäärämisoikeuden tunnustaminen. Vaikka monet ehdotetuista artikloista liittyvätkin läheisesti itsemäärämisoikeuteen, keskeisimpiä ovat kuitenkin 3 artikla ja 31 artikla.

Ehdotuksen mukainen pääsäännös alkuperäiskansojen itsemäärämisoikeudesta on sisällytetty julistusluonnoksen 3 artiklaan. 3 artikla on identtinen YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen yhteisen 1 artiklan 1 kohdan kanssa sillä erolla, että julistusluonnoksen 3 artiklassa oikeussubjektina on ”alkuperäiskansat”, kun taas yhteisen 1 artiklan 1 kohdan mukaan oikeussubjektina on ”kaikki kansat”. Julistusluonnoksen 3 artikla kuuluu seuraavasti:

---

<sup>69</sup> Yleiskokouksen 21. joulukuuta 1993 tekemä päätöslauselma 48/163.

”Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

Kaikki Pohjoismaat ovat hyväksyneet 3 artiklan periaatteen ja sanamuodon sillä edellytyksellä, että artiklaan sisällytetään myös viittaus siihen, ettei itsemääräämisoikeutta voi käyttää valtioiden alueellisen koskemattomuuden periaatteen vastaisesti,<sup>70</sup> katso liite n:o 4. Pohjoismaiden laatima 3 artiklan tekstin ehdotus on lisäksi identtinen ihmisoikeuksien maailmankonferenssin julistuksen 2 operatiivisen artiklan kanssa, jossa itsemääräämisoikeus tunnustetaan yleismaailmalliseksi ihmisoikeudeksi.<sup>71</sup>

Pohjoismaat ovat ilmaisseet suhtautuvansa joustavasti siihen, onko viittauksen alueelliseen koskemattomuuteen määrä sisältyä julistuksen johdanto-osaan vai operatiiviseen osaan. Tanska ja Norja ovat kuitenkin itsenäiseltä pohjalta ilmaisseet voivansa hyväksyä 3 artiklan sellaisena kuin se alun perin on luonnoksessa, toisin sanoen ilman viittausta valtioiden alueelliseen koskemattomuuteen. Norja on perustellut omaa asennettaan esittämällä, että valtioiden alueellisen koskemattomuuden kunnioittaminen on itsemääräämisoikeuden integroitu osa ja että periaatetta on pidettävä voimassa olevana kansainvälisoikeudellisena normina eikä tähän periaatteeseen ole siksi oikeastaan välttämätöntä viitata alkuperäiskansajulistuksessa.

Julistusluonnoksen 31 artikla on toinen keskeinen määräys, jossa nimenomaisesti mainitaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus. Siinä sanotaan, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeuden käytön erityisenä muotona oikeus autonomiaan eli itsehallintoon sisäisiin ja paikallisiin oloihinsa liittyvissä asioissa. Määräyksen yhteydessä luetellaan myös seuraavat osa-alueet, joiden tulee ehdotuksen mukaan kuulua tämän oikeuden piiriin: kulttuuri, uskonto, koulutus, tiedottaminen, tiedotusvälineet, terveydenhuolto, asuminen, elinkeinoelämä, sosiaaliset järjestelmät, taloudellinen toiminta, maan- ja luonnonvarojen hallinto, ympäristö ja itsehallintojärjestelmien rahoitus.

Pohjoismaat ovat hyväksyneet periaatteen ja ehdotuksen, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeuden käytön erityisenä muotona myös oikeus autonomiaan ja itsehallintoon sisäisissä ja paikallisissa asioissa. Pohjoismaat ehdottavat kuitenkin, ettei osa-alueiden luettelo tulisi ottaa mukaan määräykseen muun muassa sillä perusteella, että tällaisia luetteloita usein pidetään perusteettomasti tyhjentyvinä ja että

---

<sup>70</sup> “The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations.”

<sup>71</sup> World Conference on Human Rights, Vienna, 12-25 June 1993, ”Vienna Declaration and Programme of Action”. Katso YK-asiakirja: A/CONF.157/23, 12 July 1993.



mukaan otettavista osa-alueista saattaa osoittautua vaikeaksi päästä täydelliseen yksimielisyyteen. Tämän pohjalta Pohjoismaat ovat ehdottaneet seuraavaa tekstiä 31 artiklaksi:

”Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs.”

3 ja 31 artiklan sekä ehdotusten maa- ja luonnonvarojen osien lisäksi myös ehdotuksen seuraavat artikkelit liittyvät läheisesti itseään määräämisoikeuteen: 19, 21, 23, 30, 32, 33, 34 ja 35. Ne ilmentävät Pohjoismaiden asennetta näitä määräyksiä kohtaan, vrt. liite n:o 4.

### *7.17.3 Oikeudet maahan ja luonnonvaroihin*

Julistusluonnoksen ne määräykset, jotka koskevat alkuperäiskansojen oikeuksia maahan ja luonnonvaroihin, käyvät ilmi 25, 26, 27, 28 ja 30 artiklasta. Maa- ja luonnonvarojen kysymys kuuluu alkuperäiskansajulistuksesta käytävien neuvottelujen vaikeimpiin kohtiin.

Alakomission ehdottama 25 artikla koskee alkuperäiskansojen oikeutta ylläpitää ja vahvistaa erityistä henkistä ja aineellista yhteyttään omaan maahan ja omaan alueeseen, vesistöihin, rannikkovesiin ja luonnonvaroihin sekä niiden oikeutta säilyttää ne tulevia sukupolvia varten. Tämän oikeuden tulee alakomission ehdotuksen mukaan koskea niitä maita, alueita, vesistöjä, rannikkovesiä ja luonnonvaroja, joita alkuperäiskansat ovat perinteisesti ”omistaneet tai muilla tavoin pitäneet hallussaan tai käyttäneet”. Pohjoismaat ovat hyväksyneet tämän periaatteen mutta eivät ole katsoleet voivansa hyväksyä ehdotusta, jonka mukaan tämän oikeuden tulee koskea kaikkia alueita, joita alkuperäiskansat ovat omistaneet tai muilla tavoin pitäneet hallussaan tai käyttäneet. Pohjoismaiden ehdotuksessa ei ole selkeästi kantaa identifikaatiokysymykseen, ja siinä ehdotetaan, että oikeuden ylläpitää ja vahvistaa yhteyksiä tulee koskea ”niiden” maita, alueita, vesistöjä, rannikkovesiä ja luonnonvaroja, ks. liite n:o 4.

Identifikaatioon liittyvä ongelma ilmenee myös 26 artiklan kohdalla. Myös sen osalta Pohjoismaat ehdottavat, että sanamuoto ”omistaneet tai muilla tavoin pitäneet hallussaan tai käyttäneet” korvataan sanalla ”niiden”. Muilta osin Pohjoismaat kannattavat periaatetta, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus omistaa, valvoa ja käyttää omia maa-alueitaan. Edelleen ne hyväksyvät sen, että tämä oikeus käsittää valtioiden velvollisuuden tunnustaa alkuperäiskansojen lait, perinteet ja tavat, maahallinnon järjestelmät ja luonnonvarojen

kehittämisen ja hallinnon instituutiot. Pohjoismaat hyväksyvät myös valtioiden velvollisuuden taata, ettei näihin oikeuksiin kajota perusteettomasti.

Pohjoismaat ovat hyväksyneet julistusluonnoksen 27 artiklan, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus saada takaisin (”restitution”) ne maat, alueet ja luonnonvarat, jotka ne ovat perinteisesti omistaneet tai muulla tavoin pitäneet hallussaan tai käyttäneet ja jotka on takavarikoitu tai vallattu tai joita on käytetty tai vahingoitettu ilman alkuperäiskansojen vapaaehtoista ja selkeästi ilmaisemaa suostumusta. Pohjoismaiden taholta on myös ehdotettu, että mikäli tämä ei ole mahdollista, valtio on velvollinen luomaan tehokkaita mekanismeja vääryyksien muunlaiseksi poistamiseksi tai korjaamiseksi (”redress”).

Pohjoismaat ovat myös hyväksyneet 28 artiklan, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää tai suojella ympäristöä ja maittensa, alueittensa ja luonnonvarojensa tuotantokapasiteettia. Alakomission ehdotus 28 artiklan tekstiksi sisältää myös määräysehdotuksia, joiden mukaan alkuperäiskansojen mailla ja alueilla ei tule järjestää sotilaallista toimintaa, elleivät alkuperäiskansat ole vapaaehtoisesti antaneet siihen suostumustaan. Pohjoismaat eivät ole voineet hyväksyä sotilaallista toimintaa koskevaa ehdotusta, mutta ne ovat kuitenkin hyväksyneet tiettyjä alkuperäiskansojen alueilla tapahtuvaan sotilaalliseen toimintaan liittyviä velvoitteita. Pohjoismaiden taholta on ehdotettu sanamuotoa, jossa valtio velvoitetaan neuvottelemaan aktiivisesti kyseessä olevien alkuperäiskansojen edustuksellisten elinten kanssa olosuhteita vastaavalla tavalla silloin, kun alkuperäiskansojen maita ja alueita arvioidaan käytettävän sotilaalliseen toimintaan, vrt. liite n:o 4, ehdotus 28 artiklan uudeksi toiseksi kohdaksi.

Julistusluonnoksen 30 artikla koskee alkuperäiskansojen oikeutta määrätä omien maittensa, alueittensa ja luonnonvarojensa kehittämiseen tai käyttämiseen liittyvistä priorisoinneista ja strategioista. Tämän Pohjoismaat ovat hyväksyneet täysin. Pohjoismaat ovat myös hyväksyneet sen, että tämän seurauksena valtion tulee pyrkiä saamaan alkuperäiskansoilta vapaaehtoinen ja selkeästi ilmaisema ennakkosuostumus ennen niiden maa-alueita ja luonnonvaroja koskevien projektien hyväksymistä.

#### *7.17.4 Kulttuuri*

Julistusluonnos sisältää useita alkuperäiskansojen kulttuurisia oikeuksia koskevia erityissäännöksiä. Kulttuuriset näkökohdat ovat samalla koko tekstille tunnusomainen ja perustavanlaatuinen teema, ja julistusluonnoksessa tunnustetaan, että alkuperäiskansojen kulttuuri ja perinteet liittyvät läheisesti niiden maa-alueisiin ja luonnonvaroihin.

Luonnoksen 7 artiklassa kielletään alkuperäiskansojen pakkosulauttaminen ja niiden kulttuurin tuhoaminen. 8 artikla sisältää määräyksen alkuperäiskansojen yksilöllisestä ja kollektiivisesta oikeudesta ylläpitää ja kehittää erityistä identiteettiään, mihin sisältyy niiden oikeus identifioida itsensä alkuperäiskansaksi. 12 artiklassa sanotaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus käytännössä soveltaa ja elävöittää omia kulttuurisia perinteitään ja että niillä on oikeus ylläpitää, suojella ja kehittää aiempia, nykyisiä ja tulevia kulttuurisia ilmenemismuotoja. Pohjoismaat ovat hyväksyneet tämän, ja ne ovat samalla myös ehdottaneet, että valtioiden on sitouduttava luomaan tehokkaita mekanismeja sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joissa alkuperäiskansoilta on riistetty kulttuurinen, älyllinen, uskonnollinen ja henkinen omaisuus ilman niiden vapaaehtoista ja selkeästi ilmaisemaa suostumusta. 13 ja 14 artikloissa käsitellään myös erityisiä kulttuurisia oikeuksia, vrt. liite n:o 4.

#### *7.17.5 Koulutus*

Julistusluonnoksen 15 artiklassa käsitellään alkuperäiskansojen oikeutta koulutukseen. Pohjoismaat ovat hyväksyneet täysin alakomission ehdotuksen, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus perustaa ja valvoa omia koulutusjärjestelmiä ja laitoksia, jotka antavat koulutusta niiden omalla kielellä ja jotka on mukautettu niiden kulttuurisiin opetusmenetelmiin, vrt. 15 artiklan ensimmäinen kohta. Alkuperäiskansojen yhtäläinen oikeus koulutukseen vahvistetaan 15 artiklan toisessa kohdassa. Pohjoismaat ovat tämän lisäksi tehneet ehdotuksen, jonka mukaan myös alkuperäiskansoihin kuuluvilla yksilöillä, etenkin omien yhteisöjensä ulkopuolella asuvilla alkuperäiskansojen lapsilla, tulee olla oikeus saada omaa kulttuuriaan ja kieltään koskevaa koulutusta. Edelleen ehdotetaan, että valtiot velvoitetaan sitoutumaan aktiivisiin toimiin taatakseen sellaisiin koulutustarkoituksiin tarvittavat resurssit, vrt. 15 artiklan viimeinen kohta.

#### *7.17.6 Terveystenhoito*

Julistusluonnoksen 24 artikla käsittelee alkuperäiskansojen oikeutta terveydenhoitoon. 24 artiklan ensimmäisessä kohdassa ehdotetaan, että alkuperäiskansoilla tulee olla oikeus perinteisiin lääkkeisiinsä ja oikeus ylläpitää terveydenhoitomenetelmiään ja muun muassa säilyttää tärkeitä lääkekasveja, eläimiä ja mineraaleja. 24 artiklasta käy edelleen ilmi, että alkuperäiskansoilla on oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin ilman minkäänlaista syrjintää. Pohjoismaat ovat hyväksyneet tämän ja ovat lisäksi ehdottaneet sanamuotoa, jossa vahvistetaan alkuperäiskansojen oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta

ruumiin- ja mielenterveydestä ja jossa valtiot velvoitetaan varaamaan tarvittavat varat tähän tarkoitukseen. Tämä ehdotus on identtinen YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan kanssa, jossa tämä todetaan jokaiselle kuuluvaksi oikeudeksi. Alkuperäiskansoille tämä on erityisen merkittävää sikäli, ettei tällaista mahdollisimman korkeaa terveydellistä tasoa ole useinkaan mahdollista saavuttaa, ellei terveyspalveluja ole riittävässä määrin mukautettu alkuperäiskansojen omaleimaista kulttuuria ja kielellistä tilannetta vastaaviksi.

## 8. Saamelaisten asema pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa

Vuonna 1998 julkaistussa pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarvetta ja perustaa koskevassa raportissa painotetaan, että saamelaisten tulee olla sopimuksen osapuolena:

”Saamelaisten tulee olla uuden pohjoismaisen saamelaissopimuksen osapuolena/osapuolina. Tällainen menettelytapa takaa yhdenvertaisuuden, arvokkuuden ja alkuperäiskansojen oikeuksien kunnioittamisen uutta sopimusta varsinaisesti laadittaessa sekä sitä hyväksyttäessä. Pohjoismailla ei ole syytä pelätä mitään tässä yhteydessä, niin kauan kuin uuden sopimuksen sisällössä on kysymys kansallisista järjestelmistä, mikä on odotettavissa.” (s. 77)

Useat asiasta lausuntonsa antaneet kuulemiselimet tukevat ehdotusta, jonka mukaan saamelaisten tulee olla sopimuksen osapuolena.

Norjan ulkoministeriö lausuu kuitenkin 16. helmikuuta 2001 päivätyssä kirjeessään, että ainoastaan valtiot voivat olla sopimuksen osapuolia:

”Saamelaiskäräjien taholta on esitetty toivomus, että saamelaisten tulisi kansana saada olla pohjoismaisen saamelaissopimuksen osapuolena yhdessä sopimusvaltioiden (Norjan, Ruotsin ja Suomen) kanssa. Ulkoministeriön arvion mukaan tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Ministeriön kuulemislausunnossa sanotaan, että ”kuten tunnettua, valtiosopimuksia tehdään valtioiden välillä, minkä takia saamelaiskäräjät eivät voi olla valtiosopimuksen osapuolena”. On kansainvälisoikeudellisesti varmaa, että ainoastaan valtiot sekä yksittäisissä tapauksissa kansainväliset järjestöt, kuten esimerkiksi YK, voivat tehdä valtiosopimuksia. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita, etteikö pohjoismaisen saamelaissopimus vaikuttaisi saamelaiskäräjiin. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen avulla luotavien yhteistyöjärjestelmien tarkoituksena on taata saamelaiskulttuurille ja saamelaisten eduille dynaaminen suoja. Saamelaiset/saamelaiskäräjät saavat tämän sopimuksen nojalla oikeuksia ja oikeussubjektien aseman.”

Suomen ulkoministeriön lausunto on samansuuntainen:

”Mietinnössä sanotaan, että saamelaisten tulee olla uuden sopimuksen osapuolia. Ministeriö voi asettua tukemaan lausunnon tavoitteita ja saamelaisten jonkinlaista osallistumista saamelaissopimukseen ja/tai sen laatimiseen ja hyväksymisprosessiin. Valtiot ovat kansainvälisoikeudellisina subjekteina kuitenkin eri asemassa kuin saamelaiset. Saamelaisten osallistumismahdollisuuksia ja niiden mahdollisia seurauksia tulee selvittää tarkemmin (esim. sopimukseen lisättävässä yhteistyöpöytäkirjassa), ennen kuin asiassa voidaan antaa mitään lopullista lausuntoa.”

Asiantuntijatyöryhmän toimeksiannosta Åbo Akademin tutkija Annika Tahvanainen on selvittänyt kysymystä siitä, ketkä voivat olla valtiosopimusten ja yleissopimusten osapuolia, katso liite 1. Hänen johtopäätöksensä on seuraava:

”Mielipiteet jakautuvat sen suhteen, mitkä alkuperäiskansojen valmiudet solmia valtiosopimuksia olivat menneinä aikoina. Nykyään alkuperäiskansojen kanssa

sopimuksia solmivat valtiot katsovat yleisesti, että sopimukset alkuperäiskansan ja sen valtion välillä, jossa alkuperäiskansa asuu, eivät ole valtiosopimuksia kansainvälisoikeudellisessa mielessä vaan valtion sisäisiä sopimuksia, joita säännellään kansallisessa lainsäädännössä. Sillä tosiasialla, että alkuperäiskansoilla on erityinen kollektiivinen suhde erityiseen alueeseen, joka on merkitykseltään korvaamaton ajateltaessa näiden kansojen hengissä pysymistä ja oikeutta nauttia erityisestä kulttuurista, voidaan kuitenkin olettaa olevan vaikutusta alkuperäiskansan oikeuteen osallistua valtiosopimukseen. Tämä pätee etenkin, jos alkuperäiskansan asuttama maa-alue sijaitsee valtiosopimuksen solmivien valtioiden alueilla ja jos valtiosopimukset koskevat kyseisen alkuperäiskansan asuttamia maa-alueita, sen luonnonvaroja tai muita kysymyksiä, joilla on erityistä merkitystä alkuperäiskansalle tai joiden oletetaan vaikuttavan alkuperäiskansaansa. Vaikka alkuperäiskansat eivät kansainvälisen oikeuden mukaan ole kansainvälisiä oikeussubjekteja, joilla on valmiudet solmia itsenäisesti valtiosopimuksia, on alkuperäiskansoille varattava kansojen itsemääräämisoikeuden mukaisesti mahdollisuus osallistua edellä mainitun tyyppisten valtiosopimusten tekstien laatimiseen ja varsinaiseen valtiosopimukseen käyttämällä jotakin toista sopivaa nimitystä kuin ”osapuoli”. Tämä kuvastaa kansainvälisellä tasolla selvästi havaittavaa suuntausta. Siellä alkuperäiskansat ovat saaneet yhä merkittävämmän roolin julkilausumien tekstien ja muiden kansainvälisten asiakirjojen muotoilemisessa. Alkuperäiskansojen osallistumisoikeus ulottuu siten pidemmälle kuin kansallisella tasolla sovellettava neuvotteluprosessi.”

Asiantuntijatyöryhmä toteaa, että kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä valtiosopimus – jota usein nimitetään yleissopimukseksi – on valtioiden (tai muiden kansainvälisoikeudellisten subjektien, kuten kansainvälisten järjestöjen) välinen sopimus. Valtiosopimusoikeutta koskevaa vuonna 1969 tehtyä Wienin yleissopimusta käytetään 1 artiklan perusteella valtioiden välisiin sopimuksiin. Mainitun yleissopimuksen 2 artiklassa valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen.

Valtion ja väestöryhmän välinen sopimus ei ole sopimus kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä, ja saman on katsottava koskevan kolmen sopimusvaltion saamelaiskäräjiä saamelaisten edustajina.

Tämän takia Suomen, Norjan ja Ruotsin ja näiden kolmen maan saamelaiskäräjien välisestä sopimuksesta tulisi oikeudelliselta luonteeltaan sekava. Sitä voitaisiin pitää kansainvälisoikeudellisena valtiosopimuksena niiltä osin kuin kyseiset kolme sopimusvaltiota ovat tehneet toinen toistaan velvoittavia sitoumuksia, mutta siitä tulisi luonteeltaan toisenlainen niiltä osin kuin se koskisi valtioiden ja saamelaiskäräjien tai valtioiden ja yksittäisten saamelaisten välistä oikeussuhdetta.

Asiantuntijatyöryhmä katsoo, että luonteeltaan ainoastaan osittain kansainvälisoikeudellinen sopimus aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä ja että sen auktoriteetti

ja vaikuttavuus kärsivät. Näin on olemassa vaara, ettei sen merkitys saamelaisten statuksen sääntelijänä yllä asiantuntijatyöryhmän toivomalle tasolle.

Asiantuntijatyöryhmä pitää kuitenkin välttämättömänä sitä, että sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät ovat yksimielisiä sopimuksen sisällöstä. Tämän takia asiantuntijatyöryhmä pitää parempana ratkaisua, jossa sopimuksen ratifiointi ja voimaantulo edellyttävät saamelaiskäräjien hyväksyntää.

## **9. Yksittäisiä säännöksiä koskevia huomautuksia**

### **9.1 Yleistä**

Tämän ehdotuksen yleisessä osassa on ainoastaan rajoitetusti perusteltu säännöksiä, joita sopimustekstin on ehdotettu sisällytettäväksi. Tämä johtuu osittain siitä, että nämä säännökset koskevat suuresta määrin jo aiempien julkisten selvitysten ja keskustelujen kohteina olleita kysymyksiä. Niitä on muun muassa käsitelty tämän asiantuntijatyöryhmän nimittämisen perustana olleissa asiakirjoissa. Emme ole tämän vuoksi katsoneet tarkoituksenmukaiseksi liittää ehdotukseemme dokumentaatiota, jossa kerrattaisiin jo ennalta hyvin tunnettua ja helposti saatavilla olevaa aineistoa. Yleisen osan rajoittaminen johtuu myös siitä, että olemme yleisesti päättäneet perustella ehdottamiamme säännöksiä yksittäisten artiklojen yhteydessä. Tämä on ollut koko työn ajan soveltamamme luonnollinen menettelytapa, ja se on johtunut sopimuksen erityisen laajasta aihepiiristä. Sopimus käsittää tosiasiallisesti yhden kokonaisen kansan merkittävät elämänalueet, ja vaikka yksittäiset peruseriaatteet ovatkin suurelta osin saamelaisoikeudellisen sääntelyn perusteena, eri alueisiin myötävaikuttavat usein hyvinkin erilaiset asialliset näkökohdat. Sopimustekstiehdotuksen yli viidessäkymmenessä artiklassa monia näistä näkökohdista perustellaan erityisellä tavalla. Valitsemastamme esitysmuodosta seuraa, että säännöksiä koskevat huomautukset ulottuvat kaiken kaikkiaan suhteellisen laajalle alueelle.

Ennen yksittäisiä säännöksiä koskevia huomautuksia kommentoimme joiltakin osin myös sopimuksen otsikkoa ja sopimustekstin alkusanoja.

### **9.2 Sopimuksen otsikko**

Asiantuntijatyöryhmän 13. marraskuuta 2002 saaman toimeksiannon mukaan työryhmän tulee laatia ehdotuksia pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi. Asiantuntijatyöryhmä on pohtinut, onko tässä yhteydessä oikein käyttää sanaa *pohjoismainen*, koska sopimus ei käsitä kaikkia Pohjoismaita vaan ainoastaan Suomen, Norjan ja Ruotsin. Tämän johdosta keskustelua on käyty myös muista sellaisista sopimuksen otsikoista, kuten *Saamelaisten oikeuksia Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa koskeva sopimus* ja *Suomen, Norjan ja Ruotsin välinen saamelaisten oikeuksia koskeva sopimus*. Asiantuntijatyöryhmä on kuitenkin päättänyt pitämään parhaana otsikkoa *Pohjoismainen saamelaisopimus*. Kuten edellä on mainittu, asiantuntijatyöryhmän toimeksiannossa käytetään juuri tätä nimitystä. Samaa nimitystä on käyttänyt myös työryhmä, joka vuonna 1996 asetettiin selvittämään sopimuksen tarvetta ja edellytyksiä, katso työryhmän raportti vuodelta 1998. Sana *pohjoismainen* tekee lisäksi selväksi, ettei sopimus



koske Venäjän saamelaisia vaan ainoastaan niitä kolmea Pohjoismaata, joissa saamelaiset asuvat, nimittäin Suomea, Norjaa ja Ruotsia.

### **9.3 Alkusanat**

Alkusanoissa esitetään sopimustekstin pohjana olevat tärkeimmät oikeudelliset periaatteet ja saamelaispoliittiset näkökohdat. Sopimus koskee kaikkien kolmen sopimusvaltion alkuperäiskansaa, ja näkemys alkuperäiskansojen oikeudellisesta asemasta on muuttunut voimakkaasti sekä Pohjolassa että muualla maailmassa viime vuosikymmeninä. Tämän vuoksi alkusanoissa on aiheellista korostaa yksittäisten säännösten oikeudellista ja saamelaispoliittista perustaa.

Sopimus on ensimmäinen meidän kolmen maamme saamelaisia koskeva yhtenäinen oikeussäännöstö. Siinä on kysymys valtio-oikeudellisesta uudistuksesta, jota on syytä perustella yhteispohjoismaisessa alkusanoissa.

Alkusanat ilmentävät sekä sopimusvaltioiden hallitusten että saamelaiskäräjien näkemyksiä. Tämä jako on tehty, koska hallitukset ja saamelaiskäräjät haluavat sekä historian kokemusten että nykytilanteen pohjalta luonnollisestikin valita näkökantansa ja painottaa niitä jonkin verran eri tavoin, vaikka jaon tarkoituksena ei olekaan ilmentää minkäänlaista erimielisyyttä. Tällä jaolla korostetaan jo sopimuksen alkusanoissa myös hallitusten ja saamelaiskäräjien yhdenvertaista asemaa sopimukseen liittyvässä työssä.

Vaikka saamelaiset eivät olekaan sopimuspuolena, sopimuksen voimaantulo edellyttää saamelaiskäräjien hyväksyntää, vrt. 48 artikla. Tämän johdosta on ollut tärkeää tunnustaa saamelaiskäräjien määräysvalta jo alkusanoissa. Niistä käy myös ilmi, millaisia visioita saamelaiskäräjillä on saamelaissopimuksesta.

Koko sopimus on asiantuntijatyöryhmän kaikkien jäsenten yhteisen työn tulos. Saamelaiskäräjien perustavaa laatua olevia lausuntoja muotoillessa saamelaiskäräjien edustajien rooli työryhmässä on ollut erityisen vahva.

*Ensimmäinen osa:* Sopimusvaltioiden hallitukset ilmoittavat tässä osassa tunnustavansa saamelaisten aseman alkuperäiskansana, jonka asuinalue ylittää valtioiden väliset rajat. Saamelaisilla on oma kulttuurinsa ja historiansa, omat perinteet, oma kieli ja omat tulevaisuudensuunnitelmat. Sopimusvaltioilla on kansallinen ja kansainvälinen vastuu luoda saamelaisten kulttuurille ja yhteiskuntaelämälle riittävät elin- ja kehitysehdot. Tämä tarkoittaa muun muassa saamelaisten itsemääräämisoikeuden tunnustamista. Edelleen on välttämätöntä, että saamelaiset saavat mahdollisuuden kehittää yhteiskuntaelämänsä yli valtionrajojen ja että heillä on käytettävissään maata ja vettä, joihin saamelainen kulttuuri

perustuu. Tässä yhteydessä on tärkeää myöntää, ettei saamelaisia ole aiemmin kohdeltu valtaväestön kanssa samanarvoisena kansana.

*Toinen osa:* Saamelaiskäräjät ilmaisevat tässä osassa tähtäävänsä työssään saamelaisten elämän ja kulttuurin ehtojen parantamiseen. Tässä yhteydessä on tärkeää, etteivät valtioiden rajat estä saamelaisten yhteenkuuluvuutta kansana tai yksilötasolla. Saamelaisille tulee antaa itsemääräämisoikeus, jonka avulla he voivat ottaa vastuun oman tulevaisuutensa kehittämisestä. Saamelaiskäräjät haluavat saamelaisten puolesta pitää voimassa saamelaisten oikeudet ja vapaudet kansainvälisten ihmisoikeuksien ja muun kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Toisessa osassa korostetaan edelleen, että saamelaisilla on oikeuksia niihin maa- ja vesialueisiin, joita he ovat vanhastaan käyttäneet. Siinä painotetaan myös, että saamelaisten perinteiset taidot ja perinteiset kulttuurin ilmentymät yhdessä saamelaisten luonnonvarojen käytön kanssa muodostavat osan saamelaisten kulttuuria. Saamelaiskäräjät haluavat myös aiempaa voimakkaammin korostaa saamelaisnaisen asemaa tärkeänä perinteiden säilyttäjänä.

*Kolmas osa:* Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitukset lausuvat tässä osassa, että tämä sopimus on laadittu läheisessä yhteistyössä saamelaisten edustajien kanssa. Hallituksilla ja saamelaiskäräjillä on täten ollut asiantuntijatyöryhmässä yhtä monta edustajaa ja tasavertainen asema. Sopimuksen ratifiointi edellyttää lisäksi, että kaikkien sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät hyväksyvät sopimuksen. Lopuksi hallitukset sitoutuvat takaamaan saamelaisten tulevaisuuden tämän sopimuksen mukaisesti.

#### **9.4 Yksittäiset säännökset**

### **I luku**

## **Saamelaisten yleiset oikeudet**

### **1 artikla**

#### **Sopimuksen tarkoitus**

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

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 osaltaan 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. Tässä artiklassa mainitut asiat ovat kuitenkin sopimuksen päätarkoitus.

Sopimuksen 1 artiklassa mainitaan kulttuurin ja yhteiskuntaelämän ohella *elinkeinot*. Sama koskee myös muita sopimuksen artikloja, kuten esimerkiksi 6, 16 ja 41 artiklaa. Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa ja vastaavasti Norjan perustuslain 110 a §:ssä kulttuurin käsite koskee myös elinkeinoja. Näin laajassa sopimustekstissä, jossa on omat elinkeinoja koskevat säännöksensä ja omat kulttuuria koskevat säännöksensä perinteisemmässä ja suppeammassa merkityksessä, on elinkeinoja kuitenkin tarkoituksenmukaista korostaa useissa artikloissa erikseen kulttuurikäsitteen ohella.

On kuitenkin syytä painottaa, että *elinkeinojen* mainitseminen 1 artiklassa ja muissa tämän sopimuksen artikloissa kulttuurin ohella ei saa johtaa siihen, että kulttuurin käsite ymmärrettäisiin kansallisessa lainsäädännössä, esimerkiksi Suomen ja Norjan perustuslaissa, melko kapea-alaisesti. Myös varsinaisessa sopimuksessa on useita esimerkkejä siitä, että *kulttuuri*-käsite sisältää myös elinkeinot. Tällaisia esimerkkejä on muun muassa 3 artiklassa ja III luvun artikloissa.

## **2 artikla**

### **Saamelaiset alkuperäiskansana**

*Saamelaiset ovat alkuperäiskansa Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa.*

Suomi, Norja ja Ruotsi ovat kaikki tunnustaneet, että saamelaiset ovat näiden maiden alkuperäiskansa, katso 6.3, 6.4 ja 6.5 kohdat edellä. Suomi on ainoana maana nimenomaisesti lausunut tämän perustuslaissaan, katso 17 §:n 3 mom. Ratifioimalla itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 Norja on tunnustanut saamelaiset alkuperäiskansaksi. Ruotsissa hallitus lausui vuonna 1977 tekemässään esityksessä 1976/77:80, että saamelaiset ”muodostavat Ruotsin alkuperäisväestön, joka on yhtä vanha tai vanhempi kuin maan valtaväestö”. Esitystä kannatettiin Ruotsin valtiopäivien kulttuurivaliokunnan mietinnössä, katso KrU 1976/77:43.

Sopimusvaltiot on muodostettu alueelle, jota ei ole tarkoitettu ainoastaan norjalaisille, ruotsalaisille ja suomalaisille vaan myös saamelaisille.

### **3 artikla**

#### **Itsemääräämisoikeus**

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

Tämä määräys vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden. Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus vuonna 1966 tehdyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (KP) ja samana vuonna tehdyn taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaan. Näiden kahden yleissopimuksen 1 artikla on samansisältöinen:

”1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.”

1 artiklan suomennos:

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

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

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

Kaikki kolme sopimusvaltiota ovat ratifioineet nämä yleissopimukset. Suomessa ja Norjassa yleissopimukset on myös otettu osaksi kyseisten valtioiden lainsäädäntöä. Norjassa yleissopimukset otettiin osaksi lainsäädäntöä 21. toukokuuta 1999 annetulla ihmisoikeuslailla nro 30, johon sisältyi etusijasäännös, katso 3 §. Itsemääräämisoikeutta on selostettu lähemmin 7.16 kohdassa sekä liitteessä 3.

Suomen perustuslain 121 §:n 4 momentissa on saamelaisten itsemääräämisoikeutta koskeva määräys.

”Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Katso tämän määräyksen tarkempi sanamuoto jäljempänä.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus on keskeinen kysymys kansainvälisillä foorumeilla, joilla pohditaan alkuperäiskansoihin liittyviä asioita. Luonnoksessa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi YK:n julistukseksi sanotaan (3 artikla):

”Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of the right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

YK:n julistusluonnokseen tähtäävän työn aikana Pohjoismaat ovat kannattaneet alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskevia säännöksiä, katso 7.7.2 kohta edellä.

Itsemääräämisen käsitettä ei ole sisällytetty Suomen perustuslain saamelaisia koskevaan määräykseen. Sen asemesta perustuslain 121 §:n 4 momentissa käytetään itsehallinnon käsitettä.

Vuodesta 1999 lähtien YK:n ihmisoikeuskomitea on ollut valmis soveltamaan KP:n 1 artiklaa tiettyihin alkuperäiskansoihin muun muassa Suomen, Norjan ja Ruotsin lähettämiä määräaikaistaportteja käsitellessään. Tällöin komitea on vahvistanut saamelaisten olevan kansa 1 artiklan perusteella.

Saamelaiset eivät ole ainoastaan alkuperäiskansa vaan myös kansa vuoden 1966 yleissopimusten yhteisen 1 artiklan nojalla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki maailmassa elävät ryhmät, joihin viitataan alkuperäiskansoina, ovat kansoja yhdessä ja samassa merkityksessä. Kansainvälisessä oikeudessa edelleen jatkuva alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyvä kehitysprosessi heijastuu sanoista ”people”, ”peoples” ja ”populations” käytävään terminologiseen keskusteluun sekä itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 1 artiklan 3 momenttiin, jossa

sanotaan, ettei yleissopimuksessa käytetty alkuperäiskansan käsite tarkoita kaikkien puheena olevien ryhmien olevan kansa yleisessä kansainvälisessä merkityksessä.

Kansainvälinen oikeus tunnustaa ainoastaan erityistapauksissa kansan oikeuden irtautua (toisin sanoen oman valtion perustamisen) itsemääräämisoikeuden laillisena muotona. Tällaisia tapauksia ovat sotilaallinen miehitys ja karkea syrjintä jatkuvat ja vakavat ihmisoikeusrikkomukset mukaan luettuina. Toisissa tilanteissa monietnisissä valtioissa asuvien kansojen on onnistuttava löytämään sellaisia oman itsemääräämisoikeutensa toteuttamisen mahdollistavia järjestelmiä, jotka eivät edellytä uuden valtion muodostamista tai siirrä valtioiden rajoja. Saamelaiset eivät ole kansana ja Pohjoismaiden alkuperäiskansana sellaisessa tilanteessa, että he voisivat vaatia kansainvälisen oikeuden nojalla oman valtion perustamista. Saamelaisten ja sopimusvaltioiden tulee kansainvälisen oikeuden pohjalta yhdessä luoda sellaisia saamelaisten itsemääräämisoikeuden soveltamisen mahdollistavia järjestelmiä, jotka eivät kyseenalaista nykyisiä valtionrajoja.

Itsemääräämisoikeuden tarkemman sisällön osalta artiklan *ensimmäisessä lauseessa* viitataan kansainvälisen oikeuden säännöksiin ja saamelaissopimuksen määräyksiin. Kansainvälisoikeudellisista säännöksistä keskeisiä ovat etenkin edellä mainitut kansainväliset yleissopimukset.

Sopimuksen omista säännöksistä itsemääräämisoikeuden sisältöä sääntelevät tarkemmin etenkin saamelaiskäräjien ja sopimusvaltioiden muiden viranomaisten välistä suhdetta koskevat artiklat.

Viittaus kansainvälisen oikeuden säännöksiin merkitsee, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden sisältö kehittyy samaan tahtiin kuin kansainvälisoikeudelliset säännökset. Saamelaissopimuksen yksityiskohtaisemmat säännökset turvaavat saamelaisten itsemääräämisoikeuden sopimuksen tarkoittamalla tavalla.

#### **4 artikla**

##### **Henkilöt, joita sopimus koskee**

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

- 5. joilla on saamen kieli kotikielenä tai joilla on vähintään yksi vanhempi tai isovanhempi, jonka kotikieli on tai on ollut saamen kieli, tai*
- 6. joilla on oikeus harjoittaa poronhoitoa Norjassa tai Ruotsissa, tai*
- 7. joilla on äänioikeus tai jotka täyttävät äänioikeuden edellytykset saamelaiskäräjien vaaleissa Suomessa, Norjassa tai Ruotsissa, tai*
- 8. jotka ovat 1, 2 tai 3 kohdassa tarkoitettun henkilön lapsia.*

Artiklassa ilmoitetaan, ketkä voivat vedota tämän sopimuksen mukaisiin oikeuksiin. Sopimus koskee sekä saamelaisia laitoksia että kaikkia kolmea sopimusvaltiota. Artikla asettaa kaksi ehtoa, joiden tulee täyttyä, jotta henkilö kuuluu sopimuksen määräysten piiriin. Henkilön tulee 1) olla saamelainen ja 2) asua jossakin sopimusvaltiossa.

Tähän sopimukseen perustuvien oikeuksien sisällön mukaan kysymys siitä, voiko henkilö vedota sopimuksen määräyksiin, tulee voida tutkia tuomioistuimessa. Siinä yhteydessä tämän artiklan määräys saattaa olla ratkaiseva. Niissä asioissa, joissa syntyy erimielisyyttä jonkun pitämisestä saamelaisena, tuomioistuimen tulee saamelaisten itsemääräämisoikeuden mukaisesti painottaa saamelaisten laitosten käsitystä asiasta. Suomen korkein hallinto-oikeus on pitänyt tätä näkökulmaa lähtökohtanaan useissa ratkaisuisissa, jotka koskevat äänioikeutta saamelaiskäräjien vaaleissa, katso etenkin KHO 1999:55.

Jos jokin saamelainen laitos ei tunnustaisi jotakuta henkilöä saamelaiseksi perusteilla, jotka ovat syrjiviä tai mielivaltaisia, tuomioistuimen tulee soveltaa tämän määräyksen objektiivisia kriteerejä turvatakseen yksilön oikeudet.

Sopimuksen 45 artiklan mukaisesti perustettavan sopimuslautakunnan roolin voi odottaa muodostuvan keskeiseksi etenkin ensimmäisinä vuosina, kun se joutuu tulkitsemaan tätä kolmen sopimusvaltion saamelaisiin yhteisesti sovellettavaa määräystä objektiivisesti ja ennakoivasti. Sopimuslautakunnan on 4 artiklaa tulkitessaan kunnioitettava saamelaisten itsemääräämisoikeutta.

*Ensimmäinen kohta:* Sopimus koskee ainoastaan sopimusvaltioissa asuvia saamelaisia. Se, keitä pidetään saamelaisina, käy ilmi toisen ja kolmannen kohdan määräyksestä.

Henkilön ei tarvitse olla jonkin tietyn sopimusvaltion kansalainen, jotta sopimuksen määräykset koskisivat häntä. Ratkaiseva tekijä on asuinpaikka eikä kansalaisuus. Riittää, että saamelainen asuu yhdessä sopimusvaltiossa. Tämän johdosta epävarmuudella siitä, missä näistä kolmesta valtiosta saamelainen asuu, ei ole merkitystä. Merkitystä ei ole myöskään sillä, voidaanko jonkun saamelaisen sanoa asuvan kahdessa kolmesta sopimusvaltiossa.

Asuinpaikkavaatimuksella on siis merkitystä ainoastaan suhteessa sopimusvaltioiden ulkopuolella asuviin saamelaisiin, joihin sovelletaan asuinpaikkasidonnaisuuden periaatetta. Tällöin voi herätä kysymys tarkemmista ehdoista, joiden nojalla oleskelua Pohjoismaissa voidaan pitää riittävän pysyvänä. Tunnettu maittemme sisäisessä oikeuskäytännössä erinäisiä kriteereitä, jotka koskevat tämän tyyppisiä kansainvälisessä oikeudessa, vero-oikeudessa jne. esiin tulevia asioita. Tämä kysymys tulee kuitenkin ratkaista itsenäisesti suhteessa tähän sopimukseen ja tämän sopimuksen tarkoituksen pohjalta. Kun on selvää, että henkilö on saamelainen, ja kun samalla on selvää, että tällä henkilöllä on merkittävä

paikallinen yhteys yhteen näistä kolmesta valtiosta, kyseisen henkilön tulee saamelaisen kulttuuriyhteyden nojalla kuulua sopimuksen piiriin. Ensisijaisesti Pohjoismaiden ulkopuolella asuvan henkilön voidaan ajatella oleskelevan huomattavan osan vuodesta säännöllisesti yhdessä sopimusvaltiossa säilyttääkseen yhteytensä saamelaiskulttuuriin.

*Toisessa ja kolmannessa kohdassa* mainitaan, keitä on tämän sopimuksen mukaan oikeutettua pitää saamelaisina. *Toisen kohdan* määräys asettaa subjektiivisen kriteerin, eli siinä viitataan henkilön omaan käsitykseen itsestään saamelaisena. Tämän kriteerin merkitystä on korostanut muun muassa YK:n rotusyrjäntäkomitea (CERD), jonka mukaan jokaisen tulee saada vapaasti päättää, kuuluuko hän vähemmistöön (Concluding Observations on Finland 2003). Koska pohjoismaainen saamelaissopimus sisältää muun muassa määräyksiä valtioiden positiivisista velvoitteista saamelaisia kohtaan, on lisäksi luotava myös objektiivisia kriteereitä, jotta sopimuksen määräyksiin olisi mahdollista vedota. Tämä subjektiivisten ja objektiivisten kriteerien yhdistelmä vastaa YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintaa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklasta. Tämä määräys ei rajoitu syrjimättömyyteen, katso 7.4.3 kohta edellä.

Itseidentifikaation lisäksi sovellettavat objektiiviset kriteerit käyvät ilmi 1–4 kohdasta. Sen sijaan, että määräyksessä viitattaisiin ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön sen määrittämiseksi, keitä on esimerkiksi saamelaiskäräjien vaalien yhteydessä pidettävä saamelaisina, siinä ilmoitetaan kolmessa sopimusvaltiossa yhteisiksi tulkitut kriteerit.

*1 kohta:* Tässä mainittu kriteeri perustuu saamen kielen käyttöön ja muodostaa kaikissa kolmessa sopimusvaltiossa perustan äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa. Henkilöllä, jonka kotikielenä on saamen kieli, on oikeus pitää itseään saamelaisena. Sama koskee henkilöä, jolla saamen kieli ei ole ollut kotikielenä mutta jonka toisella vanhemmalla tai toisella isovanhemmalla on ollut kotikielenä saamen kieli.

Norjassa myös henkilöllä, joka voi osoittaa niinkin kaukaisten sukulaisten kuin isoisovanhempien käyttäneen saamen kieltä kotikielenään, on oikeus pitää itseään saamelaisena ja siten oikeus äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa, katso saamelaislain 2 §:n 6 mom. Sama ei päde Suomessa ja Ruotsissa. Koska 1 kohdan määräys käsittää näitä kolmea sopimusvaltiota yhteisesti koskevat kriteerit, tätä Norjan erityissäännöstä ei ole otettu mukaan. Ne norjalaiset, joiden isovanhempien toisen vanhemman kotikielenä oli saamen kieli, kuuluvat kuitenkin 3 kohdan määräyksen piiriin.

*2 kohta:* Tässä määräyksessä mainitaan erityisesti ne henkilöt, joilla on oikeus harjoittaa poronhoitoa Norjassa tai Ruotsissa. Tällaista määräystä tarvitaan kielisäännöksen lisäksi sen tosiasian takia, että jotkut – etenkin eteläisimmillä saamelaisalueilla asuvat – porosaamelaiset



ovat menettäneet yhteyden saamen kieleen kotikielenä. Ei ole kuitenkaan epäilystäkään siitä, että heitä pidetään saamelaisina poronhoito-oikeutensa johdosta. Tämä oikeus on sekä Norjassa että Ruotsissa saamelaisten erityisoikeus. Norjan oloissa tämä määräys saattaa sinänsä vaikuttaa turhalla, koska kielivaatimus, jonka on täytyttävä äänioikeuden saamiseksi saamelaiskäräjien vaaleissa, käsittää myös isoisovanhempien kotikielen, vrt. tämän artiklan 3 ja 4 kohtaa koskevat huomautukset. Koska tässä suhteessa ei ole mitään erityistä syytä tehdä eroa Norjan ja Ruotsin välillä, on päätetty, että tämä määräys koskee myös Norjaa.

Näiden kahden valtion poronhoitolainsäädännöstä käy ilmi, millä alueilla saamelaiset harjoittavat poronhoitoa. Tämä kohta koskee henkilöitä, joilla itsellään on oikeus harjoittaa saamelaista poronhoitoa, eikä henkilöitä, jotka ovat saaneet poronhoito-oikeuden erivapauden, avioliiton tai vastaavan nojalla. Mikäli syntyy epäselvyyttä siitä, koskeeko tämä määräys jotakuta henkilöä, asiaa tulee voida tutkia tuomioistuimessa, vrt. tämän artiklan alkuhuomautukset.

Määräys on rajoitettu koskemaan Norjaa ja Ruotsia. Säännös ei koske Suomea, koska poronhoito-oikeus ei Suomessa ole saamelaisten erityisoikeus, katso 42 artikla ja siihen liittyvät huomautukset.

*3 kohta:* Henkilöillä, joilla on äänioikeus tai jotka täyttävät äänioikeuden edellytykset saamelaiskäräjien vaaleissa, on oikeus pitää itseään saamelaisina. Määräyksessä viitataan epäsuorasti sopimusvaltioiden säätämiin saamelaiskäräjiä koskeviin lakeihin. Määräys on sisällytetty 4 artiklaan sen takaamiseksi, että kaikkia, joilla on äänioikeus oman maansa saamelaiskäräjillä, myös pidetään saamelaisina tämän sopimuksen perusteella. Määräys on välttämätön, jotta määräyksen voitaisiin katsoa koskevan sellaisia Norjassa asuvat henkilöitä, joita pidetään saamelaisina sillä perusteella, että heidän isoisovanhempiensa ovat käyttäneet saamen kieltä kotikielenään.

Kuten määräyksen sanamuodosta käy ilmi, henkilön ei tarvitse ilmoittaa lukeutuvansa saamelaisväestöön kuuluakseen tämän määräyksen piiriin. Riittää, että hän täyttää saamelaisväestöön lukeutumisen ehdot. Vaatimus saamelaisväestöön rekisteröitymisestä sulkisi pois sellaiset henkilöt, jotka kieltäytyvät mainitusta rekisteröitymisestä mutta kuitenkin pitävät itseään saamelaisina.

Määräys merkitsee edelleen, että henkilöä, jota on omassa maassaan annettujen saamelaiskäräjien vaaleja koskevien säännösten mukaan pidettävä saamelaisena, pidetään saamelaisena myös muissa kahdessa sopimusvaltiossa.

*4 kohta:* Tämän määräyksen nojalla 1–3 kohdan mukaan myös saamelaiseksi katsotun henkilön lapsi tulee katsoa saamelaiseksi. Täysikäisiin lapsiin sovelletaan tässä yhteydessä

myös itseidentifikaation vaatimusta. Alaikäisten lasten kohdalla tätä ei tietenkään voida vaatia.

## **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.*

Artiklassa selostetaan lähemmin, keitä sopimus velvoittaa. 5 artiklan määräyksestä seuraa, että artiklan aihealueesta vastaava viranomainen on sopimuksen mukaan suoraan vastuullinen siitä riippumatta, onko kyseessä valtiollinen, kunnallinen vai yksityinen toimielin. Sopimuksessa säännellään monia erilaisia asioita. Tämä merkitsee, että monille eri virastoille ja viranomaisille aiheutuu sopimuksen yksittäisiin artikloihin perustuvia velvollisuuksia. Sen sijaan, että jossakin yksittäisessä artiklassa mainittaisiin, millä nimenomaisella viranomaisella on määräykseen perustuvia velvollisuuksia, on päätetty puhua *valtion* velvollisuuksista. Määräys merkitsee, että vaikka jossakin tämän sopimuksen artiklassa käytetään ainoastaan ilmaisua valtio, artikla koskee myös tässä yhteydessä mainittuja toimielimiä.

*Ensimmäinen kappale:* Valtakunnallisen tason valtiollisia toimielimiä ovat ensisijaisesti parlamentti ja hallitus, ministeriöt, virastot ja ylimmät tuomioistuimet. Alueellisen tason valtiollisia toimielimiä ovat esimerkiksi maaherrat, lääninhallitukset, hovioikeudet ja lääninoikeudet. Paikallisen tason valtiollisia toimielimiä ovat esimerkiksi käräjäoikeudet. Muita julkishallinnon toimielimiä ovat alueelliset itsehallinnolliset yksiköt, kuten Ruotsin maakäräjät, Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkkokunta. Lisäksi sopimuksen piiriin kuuluvat kunnat, Norjan maakärjäkunnat, Suomen lääninhallitukset ja erityiset lainsäädännön nojalla perustetut laitokset, jotka eivät ole hallituksen alaisia. Suomessa tämä koskee esimerkiksi Kansaneläkelaitosta, Metsähallitusta ja Suomen yleisradiota sekä Norjassa Valtion sosiaaliturvalaitosta (Rikstrygdeverket) ja Norjan yleisradiota (Norsk rikskringkasting).

Viimeinen kohta merkitsee, että myös yksityisoikeudelliset oikeussubjektit kuuluvat sopimuksen piiriin, kun ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkisia tehtäviä. Valtiot eivät voi välttää tähän sopimukseen perustuvia velvollisuuksiaan yksityistämällä toimintoja. Siksi myös yksityisille elimille siirretty vallankäyttö ja julkisten palvelujen tarjoaminen kuuluvat tämän sopimuksen määräyksen piiriin. Esimerkkejä oikeussubjekteista, joille on annettu julkista valtaa, ovat Statskog helseforetak (terveydenhuollon valtiolliset laitokset) Norjassa sekä yksityiset koulutuslaitokset. Viimeksi mainitut poikkeavat muista sikäli, että ainoastaan tietyt osat niiden toiminnasta kuuluvat sopimuksen piiriin. Ne saattavat olla osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai osuuskuntia, joilla on julkisoikeudellisia tehtäviä.

*Toinen kappale:* Saamelaiskäräjät ovat saamelaisten edustuksellinen toimielin, joka hallinnoi tähän sopimukseen perustuvia saamelaisten oikeuksia. Saamelaiskäräjillä ei ole tämän sopimuksen nojalla velvollisuuksia saamelaisten poliittisena toimielimenä. Saamelaiskäräjille on kuitenkin annettu hallinnollisia tehtäviä lainsäädännössä ja valtioiden niille delegoiman vallan myötä. Hallinnollisena toimielimenä saamelaiskäräjillä on samat sopimusvelvollisuudet kuin muillakin julkisilla viranomaisilla.

Myös muilla hallinnollisia tehtäviä suorittavilla saamelaiselimillä on tähän sopimukseen perustuvia velvollisuuksia. Ne liittyvät esimerkiksi kolttasaamelaisten kyläkokoukseen ja poronhoitolakiin saamelaisten kotiseutualueilla Suomessa ja poronhoitopiireihin Norjassa.

## **6 artikla**

### **Valtioiden toimenpiteet suhteessa saamelaisiin**

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

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

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

*Ensimmäisen kappaleen määräys vastaa asiallisesti katsoen Norjan perustuslain 110 a §:n ja Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 22 §:n säännöksiä.*

Norjan perustuslain 110 a §:n säännös kuuluu:

”Valtion viranomaisten velvollisuutena on järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelaisella kansanryhmällä on mahdollisuus kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä turvaamiseen ja kehittämiseen.”

Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin ensimmäinen lause kuuluu:

”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.”

22 §:n säännös kuuluu:

”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

Kuten 1 artiklaan liittyvissä huomautuksissa on mainittu, *elinkeinojen* lisääminen 6 artiklaan ei merkitse mitään todellista sisällöllistä muutosta Norjan tai Suomen perustuslain säännöksiin nähden.

Kuten 5 artiklasta seuraa, tämä sopimus ei velvoita ainoastaan sopimusvaltiota vaan kaikkia julkisia tehtäviä hoitavia tahoja, myös yksityisiä laitoksia. Valtiot eivät voi välttää tähän sopimukseen perustuvia velvollisuuksiaan yksityistämällä toimintoja. Siksi myös yksityisille elimille siirretty vallankäyttö ja julkisten palvelujen tarjoaminen kuuluvat tämän artiklan määräyksen piiriin, ja valtion on huolehdittava siitä, että tällaiset toimielimet täyttävät tämän sopimuksen mukaiset velvollisuutensa.

*Toinen kappale:* Saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen ja yhteiskuntaelämän säilyttämiseksi on ratkaisevan tärkeää, että sopimusvaltioiden harjoittama politiikka osaltaan lisää saamelaisten paikallisyhteisöjen elinvoimaa. Tämä merkitsee, että sopimusvaltioiden tulee tarvittaessa ryhtyä saamelaisten paikallisyhteisöihin kohdistuviin erityistoimiin.

Muun muassa Norjan aluekomitea (Distriktskommisjonen) tunnustaa erityisten aluepoliittisten vaikutuskeinojen tarpeen saamelaisalueilla, katso komitean mietintö NOU 2004: 19 Elinvoimaiset alueet ja seudut. Aluekomitea kiinnittää huomiota seuraaviin tärkeisiin seikkoihin:

”– Saamelaisalueiden myönteisen kehityksen takaamiseksi on ryhdyttävä voimakkaisiin aluepoliittisiin toimenpiteisiin. Monissa tapauksissa oikeana ratkaisuna on kehittää saamelaisalueille omat toimenpiteet tai muotoilla toimenpiteet niiden erityisiä tarpeita vastaaviksi.

– On myös tarkoituksenmukaista, että hallitus käy yhteistuumin saamelaiskäräjien kanssa läpi tärkeimmät elinkeinoelämän alueet niiden ongelmien tunnistamiseksi, joita esiintyy Norjan hyväksymässä maan alkuperäisväestöä koskevassa periaatepolitiikassa sekä tämän politiikan toteuttamisessa.” (s. 125.)

Jos sopimuksen tarkoitus on määrä toteuttaa, se edellyttää saamelaisten paikallisyhteisöjen elossa pysymistä, mikä ilmaistaan useissa sopimuksen artikloissa. Tässä yhteydessä voidaan erityisesti viitata 10–12 artiklaan, jotka koskevat yhteistyötä yli valtionrajojen. Tällainen yhteistyö on välttämätöntä pienehköjen saamelaisten paikallisyhteisöjen ylläpitämiseksi. Lisäksi voidaan viitata saamelaisten elinkeinojen suojaa

käsittelevään 41 artiklaan. Yksittäisten alojen erityistoimista on annettu tarkempia säännöksiä, katso muun muassa 38 artiklan toinen kappale. Myös saamelaisaluetta koskevalla 22 artiklalla on merkitystä saamelaisten paikallisyhteisöille.

On tärkeää, että toimenpiteet hahmotellaan yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Sitä edellyttävät saamelaisten itsemääräämisoikeus, katso 3 artikla, ja saamelaiskäräjien neuvotteluoikeus, katso 16 artikla.

Artiklan *kolmannen kappaleen* tarkoituksena on varmistaa, että myös perinteisten saamelaisalueiden ulkopuolella asuvat saamelaiset voivat kehittää kieltään, kulttuuriaan ja elinkeinoelämäänsä ja saavat mahdollisuuden osallistua saamelaisten yhteiskuntaelämään. Saamelaisalueiden ulkopuolella asuviin saamelaisiin voidaan kohdistaa toisenlaisia toimenpiteitä, joista erityisen merkittäviä ovat kielen kehittämisen mahdollistavat toimet ja saamelaista kulttuuria koskeva asianmukainen opetus.

## **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.*

Artiklan *ensimmäisessä kappaleessa* vahvistetaan syrjimättömyyden periaate. Saamelaisia on syrjitty sekä kansana että yksilöinä kaikissa kolmessa sopimusvaltiossa ja etenkin ajanjaksoina, jolloin valtaväestö on katsonut saamelaisen kulttuurin ja elinkeinoelämän olevan ristiriidassa omien etujensa kanssa. Vaikka saamelaisten suojaton asema tunnustetaan nykyään entistä laajemmin, asiantuntijatyöryhmä on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi vahvistaa tätä negatiivisen syrjinnän kieltä sopimuksella. Tällainen syrjimättömyyttä koskeva määräys on myös sopusoinnussa Suomen yhdenvertaisuuslain 21/2004, Norjassa 3. kesäkuuta 2005 annetun, etnisen taustan, uskonnon ym. perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltämistä koskevan lain n:o 33 ja Ruotsissa syrjinnän kieltämisestä annetun lain 2003:307 kanssa. Tässä yhteydessä viitataan myös YK:n kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien yleissopimukseen (katso 7.4.2 kohta edellä), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (katso 7.6 kohta edellä), YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklaan (katso 7.7.2 kohta edellä), Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan (katso 7.10 kohta edellä), Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaan puiteyleissopimukseen (katso 7.11 kohta edellä) ja Euroopan unionin neuvoston direktiiviin 2000/43/EY (katso 7.14 kohta edellä).

*Toinen kappale:* Ensimmäisen kappaleen määräys ei estä valtioita ryhtymästä positiivisiin erityistoimenpiteisiin turvatakseen tämän sopimuksen mukaiset saamelaisten oikeudet ja täyttääkseen omat velvollisuutensa. Ylimääräisiä toimenpiteitä tarvitaan sen varmistamiseksi, että saamelaiset saavat samanlaisen oikeuden kieleensä, kulttuuriinsa ym. kuin valtaväestökin, ja toisen kappaleen määräys velvoittaa valtiot toteuttamaan tarvittavat erityistoimenpiteet. Tämä on seurausta niistä velvollisuuksista, joita valtioilla on 6 artiklan ja sopimuksen muutamien muiden säännösten nojalla. Tässä yhteydessä viitataan myös edellä 7.2 ja 7.4.3 kohdassa esitettyihin seikkoihin.

On tunnustettu tosiasia, etteivät lainsäädännön puolueettomuus ja muodollinen yhdenvertaisuus useinkaan riitä estämään vähemmistön syrjintää. Erilaisten tilanteiden yhdenvertainen kohtelu voi päinvastoin ylläpitää epätasa-arvoa. Muodollinen yhdenvertaisuus saattaa johtaa kulttuuristen erityispiirteiden häviämiseen. Jos saamelaisten kulttuuriset erityispiirteet katoavat, katoavat myös saamelaiset kansana. Nimenomaan heidän kulttuurinsa tekee heistä kansan. Tämän takia eri tilanteita tulee kohdella eri tavalla yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Tässä yhteydessä voidaan viitata Suomen yhdenvertaisuuslakiin, jonka 6 §:n mukaan syrjinnällä tarkoitetaan myös sitä,

”että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (*välillinen syrjintä*).”

Tällaiseen tulkintaan on päätyttyä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka lausuu 6. huhtikuuta 2000 asiassa Thlimmenos vastaan Kreikka antamassaan tuomiossa nro 34369/97:

”The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.”

Lisäksi Suomen yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentissa sanotaan, että kyseisellä lailla ei estetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen (jota kutsutaan *positiiviseksi erityiskohteluksi*). Sama asia sanotaan Norjan syrjintäkiellosta annetun lain 4 §:n neljännessä momentissa. Tässä yhteydessä viitataan myös Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 4 artiklaan (katso 7.11 kohta edellä) ja Euroopan unionin neuvoston direktiivin 2000/43/EY 5 artiklaan (katso 7.14 kohta edellä).

YK:n ihmisoikeuskomitea (UN Human Rights Committee) on KP:n 27 artiklaa koskevissa lausunnoissaan ottanut lähtökohdaksi, ettei positiivinen erityiskohtelu ole ainoastaan sallittua vaan joissakin tilanteissa myös välttämätöntä. KP:n 26 artiklaan perustuva yhdenvertaisuusvaatimus ei ihmisoikeuskomitean käsityksen mukaan estä kohtelemasta vähemmistöä eriarvoisesti silloin, kun eriarvoisen kohtelun tarkoituksena on hyvittää aiemmat epäoikeudenmukaisuudet ja näin ollen saada aikaan todellinen tasa-arvo kansanryhmien välille (katso General Comment No. 23, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 para 6.1 ja 6.2, jota on siteerattu edellä 7.4.3 kohdassa).

## **8 artikla**

### **Vähimmäisoikeudet**

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

Saamelaisopimuksen säännökset ovat vähimmäisoikeuksia. Yksittäiset sopimusvaltiot voivat kansallisella lainsäädännöllään ja muilla tavoin antaa saamelaisille laajemmat oikeudet kuin tästä sopimuksesta seuraa. Oikeussääntöjen yhdenmukaistamista koskeva 10 artiklan määräys ei estä tätä. Pohjoismaisen saamelaisopimuksen tarkoituksena ei myöskään ole estää sopimusvaltioita ratifioimasta yleissopimuksia, jotka antavat saamelaisille laajemmat oikeudet kuin tämä sopimus.

Mikäli on olemassa kansallisia säännöksiä, jotka antavat saamelaisille laajemmat oikeudet kuin tämän sopimuksen säännöistä seuraa, näitä oikeuksia ei voida rajoittaa tämän sopimuksen perusteella. Sama pätee niissä tapauksissa, joissa kansainvälisissä säännöksissä annetut oikeudet ovat laajempia kuin tästä sopimuksesta seuraa. Alkuperäiskansojen oikeuksissa on tapahtumassa kehitystä kansainvälisellä tasolla, eikä tällä sopimuksella saa perustella sitä, ettei kansainvälisellä tasolla osallistuta aiempaa laajempien oikeuksien kehittämiseen.

Itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen 35 artiklassa on tätä artiklan määräystä vastaava säännös.

## **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.*

Tämä määräys koskee niin kutsuttua saamelaista käytäntöä yhteiskuntaelämän eri aloilla. Erityisesti sellaista käyttöä, joka antaa oikeudet maahan ja veteen, säännellään 34 artiklassa ja 38 artiklan ensimmäisessä kappaleessa.

Esimerkkinä saamelaisten perinnäistavoista voidaan mainita poronhoidon alalla toimiva siidajärjestelmä. Yksittäinen siida voi noudattaa vuotuiskiertoa vuorovaikutuksessa muiden siidojen kanssa, ja suvun jäsenet turvaavat usein siidojen olemassaolon jatkuvuuden. Perinnäistavat leimaavat myös muilla tavoin poronhoitoa, johon liittyvät porojen paimentaminen, merkintä ja poroerotus laumojen sekoittuessa toisiinsa. Myös syrjäseutujen muiden elinkeinojen, kuten metsästyksen, kalastuksen, puunkaadon, marjastuksen ym., organisoinnissa noudatetaan vanhoja perinnäistapoja, katso esimerkiksi Norjan korkeimman oikeuden antama maankäyttöä koskeva ratkaisu, johon viitataan Retstidende-lehdessä 2001 sivulla 1229 (Svartskogen-asia). Myös riidanratkaisussa noudatetaan usein perinnäistapoihin perustuvia toimintamalleja, joissa keskustelu ja sovittelu ovat etusijalla oikeudellisiin ratkaisuihin nähden. Muita esimerkkejä perinnäistavoista on löydettävissä perintöoikeudessa ja joikuja koskevissa tekijänoikeuksissa.

Toisinaan perinnäistavoista puhuttaessa mainitaan samaan aikaan myös enemmän tai vähemmän laajalle levinneet oikeuskäsitykset. Tässä on varmaan *usein* kysymys yleistyksestä, jolla ei ole empiiristä pohjaa. Tällaiset eri sukupolvien aikojen kuluessa esittämässä kertomuksissa ilmenevät käsitykset voivat kuitenkin osaltaan auttaa ymmärtämään näitä perinnäistapoja.

Saamelaiset perinnäistavat ja oikeuskäsitykset ovat tärkeä osa saamelaista kulttuuria. Tätä säännöstä sovellettaessa tulee ottaa huomioon 3 artikla.

*Ensimmäisessä kappaleessa* todetaan, että valtioiden tulee osoittaa asiaankuuluvaa kunnioitusta saamelaisten oikeuskäsityksille, oikeudellisille perinteille ja perinnäistavoille. Tässä yhteydessä voidaan viitata itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen 8 artiklaan, joka kuuluu:



”1. In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.

2. These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of the principle.

3. The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.”

Tämän säännöksen ulottuvuutta on käsitelty Norjan korkeimmassa oikeudessa, katso Retstidende 2001, sivu 1116.

*Toisen kappaleen ensimmäinen lause* kuuluu: 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. Tämän määräyksen mukaan lainsäätäjän on lakeja laatiessaan velvollinen tutkimaan, onko olemassa saamelaisia perinnäistapoja. Jos perinnäistapoja on olemassa, lainsäätäjän tulee tehdä selvitys niistä ja arvioida, tuleeko perinnäistavat sisällyttää lainsäädäntöön. Lainsäätäjän ei siis tule kunnioittaa jokaista perinnäistapaa. Perinnäistavat tulee ottaa huomioon, kuten todetaan myös ILO:n yleissopimuksen n:o 169 8 artiklassa, ja tällöin on otettava huomioon myös 3 artiklan määräys saamelaisten itsemääräämisoikeudesta. Perinnäistavan mahdollisen torjumisen syynä on tavan luonne eli esimerkiksi se, että perinnäistapa rikkoo muita peruseriaatteita.

Perinnäistapaa ei voi torjua sen takia, että viranomaisten on vaikea toteuttaa sitä käytännössä. On esimerkiksi ollut vaikeaa saada hyväksyntää sille, että siidajärjestelmä on tärkeä yksikkö Norjan poronhoidon sääntelyssä. Vaikeudet johtuvat ensisijaisesti siitä, etteivät viranomaiset tunne eivätkä ymmärrä siidajärjestelmän merkitystä. Kuten 28 artiklaa koskevissa huomautuksissa kuitenkin korostetaan, saamelaisasioiden parissa työskentelevien viranomaisten tulee huolehtia tarvittavan tiedon hankkimisesta.

*Toisen kappaleen toinen lause:* Myös lainkäytössä tulee saamelaiset perinnäistavat ottaa asianmukaisesti huomioon. Tämä merkitsee, että tuomioistuinten ja hallintoelinten tulee aktiivisesti selvittää, onko kulloisellakin alalla olemassa saamelaisia perinnäistapoja. Edelleen niiden tulee 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 ratkaisuissa.

5 artikla merkitsee, ettei 9 artiklan määräys koske ainoastaan ylinten valtiollisten toimielinten oikeudenkäyttöä vaan kaikkea julkista vallankäyttöä.

## **10 artikla**

### **Oikeussääntöjen harmonisointi**

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

Saamelaisten välisen yhteistoiminnan järjestäminen yli valtionrajojen edellyttää, etteivät lait ja muut säännökset estä tällaista toimintaa. 10 artikla velvoittaa sopimusvaltiot edistämään saamelaisten yli valtionrajojen suuntautuvan toiminnan kannalta merkityksellisten lakien ja säännösten harmonisointia. Tällaisen sääntelyn tulee tapahtua yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

Myös 11 ja 12 artikla tähtäävät yhteistoiminnan helpottamiseen yli valtionrajojen, ja kaikki kolme artiklaa ovat tärkeitä saamelaisten paikallisyhteisöjen 6 artiklan mukaisen edelleen kehittämisen kannalta. Toinen yli valtionrajojen harjoitettavaa yhteistyötä koskeva määräys sisältyy 43 artiklaan, jossa säännellään valtionrajat ylittävää poronhoitoa.

Tämä ja muut valtionrajat ylittävää yhteistyötä käsittelevät artiklat ovat sopusoinnussa Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen sekä itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen 32 artiklan kanssa, jossa sanotaan:

”Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.”

Oikeussääntöjen harmonisointi eli yhdenmukaistaminen edellyttää tiettyjen menettelytapojen luomista. Sopimusvaltioiden tulee yhdessä suunnitella saamelaisten elinoloja sääntelevää lainsäädäntöä. Tämä on 44 artiklassa mainitun yhteistyöelimen tehtävä. Ruotsin saamelaiskäräjät on pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta kuultuna antamassaan lausunnossa korostanut tarvetta perustaa erityinen toimielin valvomaan lakien ja säännösten yhdenmukaistamista kussakin maassa. Tämän toimielimen tulee valvoa, etteivät yhdessä sopimusvaltiossa annettavat säännökset ole ristiriidassa toisen sopimusvaltion vastaavien

säännösten kanssa. Tällaisen toimielimen tärkeimpänä tehtävänä on saamelaiskäräjien mukaan edistää saamelaisasioita koskevan yhteistyön kehittämistä yli valtionrajojen. Asiantuntijatyöryhmän käsityksen mukaan 45 artiklan nojalla perustettavan saamelaissopimuslautakunnan tulee vastata tällaisten tehtävien suorittamisesta.

Pohjoismaisen saamelaissopimuksen laatimista koskevassa vuonna 1998 julkaistussa raportissa on korostettu nimenomaan rajat ylittävän yhteistoiminnan olevan yksi tärkeä perustelu pohjoismaisen saamelaissopimuksen aikaansaamiselle. Tällainen yhteistyö on erittäin tärkeää valtionrajat ylittävän saamelaiskulttuurin ylläpitämiseksi:

”Saamelainen yhteisyys perustuu muun muassa yhteiseen kulttuuriin, identiteettiin ja yhteiseen arvoperustaan. Valtakunnanrajat eivät ole perinteisesti hävittäneet tätä yhteisyyden tunnetta. Tätä yhteisyyttä tunnetaan valtakunnanrajojen yli, ja se seuraa monilla alueilla leveysasteita. Tästä ovat esimerkkeinä saamelaiset murrealueet, pukeutumiseen liittyvät perinteet, sukusiteet, elinkeinoelämä ja perinteinen kaupankäynti.

Rajojen vetämisen jälkeen saamelaisen yhteisyyden ylläpitäminen ei aina ole ollut mahdollista tai se on tuottanut vaikeuksia. Esteistä huolimatta saamelaiset ovat säilyttäneet perinteisen yhteisyytensä useimmilla alueilla, mutta he ovat joutuneet sopeutumaan ja mukautumaan ajan mittaan asetettuihin erilaisiin rajoituksiin. Ei kuitenkaan ole epäilystäkään siitä, että saamelaisia ympäröivät kyseisten kolmen valtion yhteiskunnat ovat vaikuttaneet saamelaiseen kulttuuriin, joka on siten kehittynyt monilla alueilla erilaiseksi.

Tämän johdosta saamelaisen yhteiskunnan yhteinen kehittäminen on suurten haasteiden edessä. Saamelaisten taholta on pantu varsin paljon painoa yhteistyöhön yli valtionrajojen. Yhteistyötä ovat harjoittaneet ennen kaikkea monet saamelaisjärjestöt. Yhtenä keskeisenä toimijana tässä yhteydessä voidaan mainita Saamelaisneuvosto. Saamelaisten parlamentaarisen neuvoston kehittäminen saattaa tässä suhteessa näytellä tärkeää osaa.” (s. 81.)

Raportissa korostetaan Pohjoismaiden valtioiden vastuuta olosuhteiden järjestämisestä sellaisiksi, että saamelaista kulttuuria voidaan vahvistaa:

”Kysymys pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta on nähtävä suhteessa siihen vastuuseen, joka Pohjoismailla on olosuhteiden järjestämisestä sellaisiksi, että saamelaista kulttuuria voidaan vahvistaa. Saamelaiskulttuurin hyvä ja tehokas vahvistaminen edellyttää kuitenkin, että yhteiselle saamelaiselle kulttuuriperustalle annetaan mahdollisuudet kehittyä kansallisvaltioista riippumatta. Tärkeänä edellytyksenä on luoda mahdollisuudet saamelaisiin arvoihin ja normeihin perustuvalla yhteiskunnan kehitykselle. Tällainen kehitys riippuu kuitenkin kyseisissä kolmessa valtiossa tapahtuvasta harmonisoinnista.” (s. 81–82.)

Asiantuntijatyöryhmä tukee näitä raportissa ilmaistuja näkökantoja.

## **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.*

10 artikla on yleinen lainsäädäntöä ja muuta sääntelyä koskeva määräys, jonka tarkoituksena on helpottaa saamelaisten välistä yhteistyötä yli valtionrajojen, kun taas 11 artikla koskee etenkin kulttuurista ja elinkeinoihin liittyvää yhteistyötä. Se velvoittaa valtiot ryhtymään toimenpiteisiin, jotka helpottavat saamelaisten elinkeinonharjoittamista ja kulttuurista yhteistyötä yli valtionrajojen. Tällaiset toimenpiteet ovat myös olennaisen tärkeitä 6 artiklan toisen kappaleen mukaiselle saamelaisten paikallisyhteisöjen ylläpitämiselle. 11 artiklassa tarkoitettuja välttämättömiä toimenpiteitä ovat oikeudelliset sääntelyt. Määräys käsittää myös muita toimenpiteitä, kuten taloudelliset vaikutuskeinot sekä yhteistyön käytännön suunnittelun.

11 artiklassa mainittujen määräysten tarvetta on korostettu 10 artiklaa koskevissa huomautuksissa. Myös useissa lausunnoissa, jotka koskivat vuonna 1998 ilmestynyttä, saamelaissopimuksen tarvetta selvittänyttä raporttia, korostetaan, että elinkeino- ja kulttuuriasioiden liittyvää yhteistyötä yli rajojen on välttämätöntä helpottaa. Norjan kulttuurineuvosto korostaakin lausunnossaan, että yksittäisillä valtioilla on taipumus pitää saamelaisiin panostamista kansallisena tehtävänä, minkä takia valtionrajojen yli toteutettaville yhteissaamelaisille toimenpiteille on vaikeaa saada kansallista rahoitusta. Yhteistyötä hankaloittaa myös se, että yksittäisten valtioiden hallintojärjestelyt ovat rakenteeltaan erilaisia. 11 artikla velvoittaa valtiot käynnistämään prosessin valtionrajojen nykyään aiheuttamien yhteistyön esteiden poistamiseksi.

Ruotsin saamelaiskäräjät esittää seuraavia esimerkkejä ongelmista:

- a) Poronhoidolle Ruotsissa maksetut avustukset estävät Norjan ja Suomen kilpailusäännösten takia porojen myymisen Suomeen ja Norjaan teurastettaviksi.
- b) Norjan ja Ruotsin välisen poronhoitosopimuksen mukaan Ruotsin saamelaisilla on oikeus poronhoitoon Norjassa tiettyinä aikoina vuodesta. Sivuelinkeinoja, kuten esimerkiksi puutöitä, metsästystä ja kalastusta, koskevat määräykset ovat Norjassa epäselviä ja eroavat huomattavassa määrin Ruotsin vastaavista määräyksistä. Toivomuksena on yhdenmukaistaa nämä määräykset pohjoismaisen saamelaissopimuksen avulla.
- c) Valtionraja aiheuttaa ongelmia helikopterikuljetuksille, joita rajan molemmilla puolilla poronhoitoa harjoittavat saattavat tarvita.

Norjan valtion kirjastovirasto (Statens bibliotekstilsyn) kiinnittää huomiota siihen, että eri valtioiden kirjastopalveluja tarjotaan kansallisella mutta ei pohjoismaisella tasolla. Norjan kirjastolaki velvoittaa kirjastoa tarjoamaan palveluja ”kaikille maassa asuville”. Valtion kirjastovirasto suhtautuu toiveikkaasti pohjoismaiseen saamelaisopimukseen, joka voi avata viralliset kanavat valtionrajojen yli harjoitettavalle yhteistyölle.

Yksi esimerkki valtionrajojen yli harjoitettavaan yhteistyöhön liittyvistä ongelmista on kirjastobussi, joka on kulkenut Norjan Hattfjelldalin Sitje Jarngesta Ruotsin Västerbotteniin. Aiemmin kirjastobussi oli Norjan ja Ruotsin puolella sijaitsevien kuntien välinen yhteistyöprojekti. Projekti loppui vuonna 1998, koska Ruotsista ei enää haluttu tukea sitä. Tämän jälkeen projektia varten on yritetty saada EU-varoja.

Saamelaisten taiteilijaneuvosto, joka on saamelaisten taiteilijajärjestöjen kattojärjestö, toivoo pohjoismaisen saamelaisopimuksen luovan perustan entistä laajemmalle yhteistyölle ja mainitsee tässä yhteydessä:

- 1) Yhteispohjoismaisen saamelaisen kulttuurirahaston
- 2) Saamelaistaiteilijoille myönnettyjen valtion stipendien koordinoinnin
- 3) Yhteispohjoismaisen saamelaisen elokuvarahaston
- 4) Yhteispohjoismaisen saamelaisen konserttitarjonnan
- 5) Saamelaistaiteen ja -kulttuurin koulutusyhteistyön.

Kuten edellä on mainittu, Norjan kulttuurineuvosto (Norsk kulturråd) on kiinnittänyt huomiota valtionrajojen yli harjoitettavan yhteistyön ongelmiin ja sanoo lausunnossaan:

”Kyseisten kolmen Pohjoismaan valtiolliset hallintokoneistot eroavat rakenteeltaan toisistaan, mikä saattaa aiheuttaa käytännön ongelmia saamelaisten kulttuuriympäristöjen väliselle yhteistyölle valtionrajojen yli. Neljännes valtioista pitää saamelaisiin panostamista lähtökohtaisesti kansallisena tehtävänä, ja kansallisten varojen käyttäminen pohjoismaiseen toimintaan voi olla vaikeasti hyväksyttävissä. Valtioilla on kuitenkin yhteinen vastuu saamelaisista, ja pohjoismaisen sopimus voi Norjan kulttuurineuvoston käsityksen mukaan osaltaan vähentää niin käytännön kuin oikeudellisiakin esteitä yhdenvertaisen kohtelun tieltä.”

Esimerkkinä edellä mainituista vaikeuksista voidaan viitata pyrkimykseen saada aikaan kulttuurista ja kielellistä yhteistyötä eteläsaamen alueen pohjoisosassa. Yhteistyötä kohtaan tunnetaan suurta mielenkiintoa, mutta toimenpidettä on vaikea sisällyttää nykyisiin rahoitusjärjestelmiin. Toimenpiteen toteuttamiseksi on anottu Interreg-varoja, mutta Interreg-ohjelmaan<sup>72</sup> ei ole helppoa päästä mukaan. Nämä ohjelmat on nykyään muotoiltu sellaisiksi,

---

<sup>72</sup> *Interreg-ohjelma* tarkoittaa alueiden välisiä ohjelmia. Se on EU:n rakennerahaston tarjoama rahoitusmuoto, ja sen tarkoituksena on alueiden kehittäminen yli valtionrajojen. Tällaisten EU-varojen saaminen edellyttää kahden tai useamman valtion välistä yhteistyötä ja sitä, että myös valtiot itse osallistuvat ohjelmaan tarjoamalla kansallista rahoitusta.

että suunniteltua yhteistyötä on vaikeaa sovittaa jo olemassa oleviin ohjelmiin. Nykyiset ohjelmat pyritään muuttamaan sellaisiksi, että ne soveltuvat entistä paremmin saamelaisalueilla harjoitettavaan perinteiseen rajat ylittävään yhteistyöhön.

Suomen ja Norjan raja-alueiden yhteistyöstä laaditussa *Rajoitta pohjoisessa (Grenseløst i Nord)* -työryhmäraportissa vuodelta 2004 korostetaan elinkeinotoimen yhteistyötä, katso s. 27. Rajat ylittävän elinkeinotoimen kehittäminen on helpointa Ruotsin ja Suomen välillä, koska molemmat ovat EU:n jäseniä. Yhteistyö Norjan rajan yli tuottaa enemmän ongelmia. Norjasta tuotavista tuotteista joudutaan tullin lisäksi maksamaan myös arvonlisäveroa. Näitä asioita säädellään EU:n tasolla, katso *Rajoitta pohjoisessa*, s. 29. Valtioiden tulee kuitenkin EU:n ja yleissopimusten asettamissa puitteissa pyrkiä poistamaan tällaisia rajat ylittävän yhteistoiminnan esteitä.

## **12 artikla**

### **Yhteistyö opetuksessa ja hyvinvointijärjestelyissä**

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

10 artikla on lainsäädäntöä ja muuta sääntelyä koskeva yleinen säännös, jonka tarkoituksena on helpottaa saamelaisten yhteistyötä yli valtionrajojen, kun taas 12 artikla koskee etenkin opetustarjontaa ja hyvinvointijärjestelyjä yli valtionrajojen. Valtioiden velvollisuutena on toteuttaa toimenpiteitä saamelaisille tarkoitettujen hyvinvointijärjestelyjen ja opetustarjonnan koordinoimiseksi valtionrajojen kummallakin puolella niin, että saamelaiset voivat hyödyntää niitä parhaalla mahdollisella tavalla rajojen molemmin puolin. Tällaisella koordinoinnilla on myös olennaista merkitystä 6 artiklan toisen kappaleen mukaiselle saamelaisten paikallisyhteisöjen ylläpitämiselle.

Oikeudelliset sääntelyt, jotka helpottavat mahdollisuutta päästä osalliseksi opetuksesta ja hyvinvointijärjestelyistä yli rajojen, ovat tähän määräykseen perustuvia välttämättömiä toimenpiteitä. Tämän artiklan määräyksen täyttämiseksi vaaditaan kuitenkin myös muita toimenpiteitä, kuten taloudellisia vaikutuskeinoja ja rajat ylittävän yhteistyön käytännön suunnittelua.

10 artiklaan liittyvissä huomautuksissa tähdennetään 12 artiklan mukaisten määräysten tarvetta. Myös monissa saamelaissopimuksen tarvetta koskevasta, vuonna 1998 julkaistusta

raportista annetuissa lausunnoissa painotetaan, että opetukseen ja hyvinvointijärjestelyihin liittyvää yhteistyötä on välttämätöntä helpottaa. Ruotsin saamelaiskäräjät on pohjoismaisesta saamelais sopimuksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että työmarkkinakoulutusta (ammattikoulutusta), kurssitoimintaa ja korkeakoulukoulutusta tulee voida tarjota kaikkien kolmen sopimusvaltion saamelaisille mutta että tällaisen yhteensovittamisen vaikeuttamisesta on olemassa useita esimerkkejä.

Nord-Trøndelagin (Pohjois-Trøndelagin) maakärjäkunta korostaa rajat ylittävän yhteistyön tarvetta, koska eteläsaamelaisten väestö on pieni ja asuu hajallaan:

”Hajallaan olevan asutuksen takia on tärkeää saada aikaan valtionrajat ylittävää järjestelmällistä yhteistyötä muun muassa koulutuksen tms. alalla. Valtionrajan molemmilla puolilla asuvaa eteläsaamelaistä väestöä on maantieteellisesti ja kulttuurisesti pidettävä yhtenä kokonaisuutena, ja viereisten Ruotsin puolella sijaitsevien alueiden kanssa harjoitettavan yhteistyön kehittämistä on pidettävä erityisen tärkeänä.”

Myös Nordlandin maakärjäkunta painottaa yli valtionrajojen tapahtuvan järjestelmällisen yhteistyön tarvetta. Nämä kaksi maakärjäkuntaa ovat yhdessä Sør-Trøndelagin (Etelä-Trøndelagin) maakärjäkunnan ja Hedmarkin maakärjäkunnan kanssa solmineet helmikuussa 2005 yhteistyösopimuksen Norjan saamelaiskäräjien kanssa. Sopimuksessa korostetaan Ruotsin puolella sijaitsevien läänien kanssa harjoitettavan yhteistyön merkitystä eteläsaamelaisten yhteiskunnan kehittämiseksi ja osaamisresurssien jakamiseksi.

Vuonna 2004 julkaistussa Suomen ja Pohjois-Norjan välistä yhteistyötä koskevassa *Rajoitta pohjoisessa (Grenseløst i Nord)* -työryhmäraportissa on voimakkaasti korostettu yhteistyön tarvetta opetuksen ja terveystoimen alalla. Siinä mainitaan esimerkiksi opettaja- ja oppilasvaihto ja yhteistyö saamen kielessä sekä saamenkielinen opetus. Raportissa esitetään myös toivomus opettajien ja oppilaiden välisestä yhteistyöstä, mutta siinä sanotaan:

”Yhteistyötä ovat kuitenkin koko ajan leimanneet ongelmat, jotka johtuvat valtioiden erilaisista opetuslaeista, saamen kielen opetusta sääntelevässä normijärjestelmässä ilmenevistä eroista, rahoitusjärjestelmän suurista eroista, opetussuunnitelmien ja opetuslautakuntien eroista sekä eroista opetustuntien lukumäärissä, kielellisistä eroista sekä yhteistyön rahoituksen puutteista.” (s. 12.)

Yhtenä esimerkkinä näistä vaikeuksista huolimatta käynnistetyistä hyvin onnistuneista yhteistyöistä on Sirman (Sirbmá) ja Utsjoen (Ochejohka) koulujen välinen yhteistyö. On kuitenkin selvää, että tällaisen yhteistyöprojektin helpottamiseksi olisi tehtävissä paljonkin.

Norjassa ja Suomessa toteutettiin 1980-luvulla toimenpiteitä, jotka tähtäsivät sosiaali- ja terveystoimeen liittyvän yhteistyön helpottamiseen pohjoisen raja-alueilla. Tämän jälkeen molempien maiden erikoisterveydenhoidon organisaatioita on muutettu, eikä entisiä yhteistyömuotoja voida enää soveltaa kaikilta osin, katso *Rajoitta pohjoisessa* -raportti, s. 17. Suomessa kuntien itsemääräämisoikeus on lisääntynyt, kun taas Norjassa hallintoa on siirretty maakäräjäkunnilta valtiollisille terveydenhuollon laitoksille. Yhteistyösopimuksia 1980-luvulla solmineet tahot eivät enää kannaa päävastuuta terveystoimesta, joten yhteistyöjärjestelmät joudutaan käymään uudelleen läpi.

Raportissa mainitaan, että aiemmin yhteistyötä harjoitettiin Rovaniemellä sijaitsevan Lapin keskussairaalan lastenpsykiatrisen osaston ja Karasjoen (Kárášjohka) lasten- ja nuorisopsykiatrisen osaston välillä. Suomen terveys- ja sosiaalihuollossa tapahtuneiden muutosten jälkeen palvelut ostaa nyt Utsjoen (Ochejohka) kunta. Tanassa (Deatnu) toimivat lastenpsykiatrisen hoitokoti ja koulu. Siellä on kapasiteettia hoitaa myös Suomen puolelta tulevia saamelaislapsia. Utsjoen kunta toivoo tällaista yhteistyötä, koska kyseiset hoitopalvelut sijaitsevat lähempänä Utsjokea kuin vastaavat suomalaiset eli Rovaniemellä sijaitsevat palvelut. (Katso *Rajoitta pohjolassa*, s. 19). Finnmarkin terveystoimi on kuitenkin ehdottanut hoitokodin ja koulun lakkauttamista. Jos koulu saisi mahdollisuuden ottaa vastaan myös Suomen puolelta tulevia lapsia, sillä voitaisiin turvata varojen saaminen Tanan hoitokodin ylläpitämiseen jatkossakin.

12 artikla pakottaa valtiot käynnistämään prosessin, jolla poistetaan rajojen aiheuttamat nykyiset yhteistyön esteet.

### **13 artikla**

#### **Saamelaissymbolit**

*Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta määrätä saamelaislipun 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.*

Artikla sääntelee kolmen sopimusvaltion saamelaisille yhteisten symbolien käyttöä. Saamelaisten tulee itse saada määrätä saamelaislipun ja muiden saamelaisten kansallisten symbolien käytöstä. On luonnollista, että tällaisten symbolien käytöstä päätetään yhteisissä saamelaistoimielimissä.



Norjan saamelaislakiin (12. kesäkuuta 1987 annettu laki n:o 56) sisällytettiin 11. huhtikuuta 2003 tehdyllä lainmuutoksella uusi 1 §:n 6 momentti, joka kuuluu:

”Saamelaislippu on 13. pohjoismaisen saamelaiskonferenssin 15. elokuuta 1986 hyväksymä lippu.

Saamelaiskäräjät voivat määräyksellään antaa tarkempia ohjeita saamelaislipun käyttämisestä.”

Tällaisia ohjeita on annettu 27. toukokuuta 2004.

Muita saamelaiskansallisia symboleja ovat saamelaisten kansallislaulu ja 6. helmikuuta vietettävä saamelaisten kansallispäivä.

13 artikla velvoittaa sopimusvaltiot lisäksi tekemään saamelaissymbolit näkyviksi sen seikan näkyväksi tunnustamiseksi, että kyseiset kolme sopimusvaltiota on muodostettu alueelle, josta osa kuuluu myös saamelaisille. Yhtenä esimerkkinä tästä on Norjan hallituksen joulukuussa 2003 tekemä päätös tehdä helmikuun 6. päivästä virallinen liputuspäivä Norjassa. Määräys merkitsee myös oikeutta käyttää saamelaiskansallisia symboleja virallisissa yhteyksissä.

## **II luku**

### **Saamelaishallinto**

#### **14 artikla**

##### **Saamelaiskäräjät**

*Kaikissa sopimusvaltiossa on saamelaiskäräjät, joka on maan korkein saamelaistoimielin. Saamelaiskäräjät edustaa maan 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 kansainvälisen oikeuden ja tämän sopimuksen määräyksien mukaisen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Tarkemmat säännökset saamelaiskäräjien toimivallasta vahvistetaan laissa.*

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

14 artiklan ensimmäisessä kappaleessa määrätään, että jokaisessa sopimusvaltiossa on oltava saamelaiskäräjät. Kaikissa kolmessa sopimusvaltiossa on nykyään saamelaiskäräjät, jotka saamelaiset valitsevat yleiseen äänioikeuteen perustuvilla vaaleilla saamelaisväestöön

rekisteröityjen saamelaisten keskuudesta. Tämä sopimusmääräys vahvistaa entisestään saamelaiskäräjien asemaa.

*Toisen kappaleen* mukaan säännökset sopimusvaltioiden saamelaiskäräjien vaaleista tulee vahvistaa laissa. Saamelaiskäräjien vaikutusvallan turvaaminen on kuitenkin tärkeää, minkä takia tällaiset lait on valmistettava 16 artiklan säännösten mukaisissa neuvotteluissa saamelaiskäräjien kanssa. 16 artiklan tarkoittamia asioita voidaan toisinaan pitää niin olennaisina saamelaisten yhteiskuntaelämän kannalta, että ne edellyttävät 16 artiklan toisen kappaleen mukaan saamelaiskäräjien suostumusta.

*Kolmas kappale:* Saamelaisilla on itsemääräämisoikeus, katso 3 artikla. Saamelaiskäräjät vastaa saamelaisten edustuselimenä luonnollisesti saamelaisten itsemääräämisoikeuden hallinnoinnista. Tämän johdosta saamelaiskäräjillä tulee olla sellaisia tehtäviä, jotka antavat sille mahdollisuuden toteuttaa tätä itsemääräämisoikeutta. *Ensimmäisessä lauseessa* on viitattu kansainväliseen oikeuteen ja tämän sopimuksen määräyksiin. Sama viittaus tehdään 3 artiklassa, mikä tarkoittaa, että 14 artiklan mukainen itsemääräämisoikeus on ymmärrettävä samalla tavalla kuin 3 artiklan mukainen itsemääräämisoikeus.

Muiden toimielinten julkisen vallankäytön tavoin myös saamelaiskäräjien toimivallan tulee perustua lakiin. Tämän takia kolmannen kappaleen *toisessa lauseessa* sanotaan, että säännökset saamelaiskäräjien toimivallasta vahvistetaan laissa. Poliittisena toimielimenä saamelaiskäräjillä on vapaus tehdä aloitteita ja toteuttaa toimenpiteitä, jotka eivät edellytä julkisen vallan käyttöä.

*Neljäs kappale:* Saamelaiskäräjät päättää itse, mitä asioita se haluaa ottaa käsiteltäväkseen. Saamelaiskäräjillä on oikeus antaa lausuntoja kaikista haluamistaan asioista, vaikka jotakin asiaa ei olisikaan lähetetty saamelaiskäräjien käsiteltäväksi. Tämä koskee myös asioita, jotka eivät kuulu 16 ja 17 artiklan piiriin.

## **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.*

Saamelaisilla on 3 artiklan mukaan itsemääräämisoikeus. Itsemääräämisoikeuden tarkempi sisältö perustuu kansainvälisen oikeuden säännöksiin ja sopimuksen artikloihin,

katso 3 artiklan ensimmäinen lause. II luvun artiklat sääntelevät tarkemmin saamelaiskäräjien tapaa toteuttaa itsemääräämisoikeutta tämän sopimuksen nojalla.

Itsemääräämisoikeus ei merkitse ehdotonta oikeutta yksinomaiseen määräysvaltaan. Tietyyntyyppisissä asioissa itsemääräämisoikeus merkitsee oikeutta määrätä asioista yksin, kun taas toisentyypisissä asioissa on kysymys muodoltaan erilaisesta vuorovaikutuksesta. 15 artiklaa sovelletaan, kun saamelaiskäräjillä on mahdollisuus toimia omin päin. Seuraavissa artikloissa säännellään saamelaiskäräjien ja muiden viranomaisten lähempää keskinäistä vuorovaikutusta.

*Ensimmäisessä kappaleessa* säännellään saamelaisten mahdollisuutta tehdä itsenäisiä päätöksiä. Kuten 14 artiklan kolmatta kappaletta koskevissa huomautuksissa sanotaan, saamelaiskäräjillä tulee muiden toimielinten tavoin olla lakiin perustuva toimivalta tehdä päätöksiä, jotka edellyttävät toimivallan käyttöä. Saamelaiskäräjät voi tehdä päätöksiä, jotka eivät edellytä toimivallan käyttöä ilman, että niiden edellytetään perustuvan lakiin, katso 14 artiklan kolmatta kappaletta koskevat huomautukset. Siksi ensimmäisessä kappaleessa esitettyyn kansainvälistä oikeutta koskevaan viittaukseen.

Ensimmäisessä kappaleessa viitataan siihen, että saamelaisilla voi myös kansainvälisten säännösten nojalla olla oikeus tehdä itsenäisiä päätöksiä. Siinä tapauksessa kunkin sopimusvaltion saamelaiskäräjien on tehtävä päätöksiä saamelaisten puolesta. Yhtenä esimerkkinä tästä on itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 säännöksiin perustuva neuvotteluvollisuus, katso 7.3.2 kohta edellä. Lisäksi voidaan esimerkkinä mainita Norjassa käyty prosessi, jonka lopputuloksena 17. kesäkuuta 2005 annettiin laki n:o 85 Finnmarkin läänin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeudellisista olosuhteista ja niiden hallinnosta.

Viittaus kansainväliseen oikeuteen suuntautuu muilta osin ensisijaisesti tulevaisuuteen. Alkuperäiskansojen oikeudellista asemaa koskevat kansainväliset säännökset saattavat kehittyä siten, että niissä ryhdytään antamaan alkuperäiskansoille nykyistä laajempi oikeus tehdä itsenäisiä päätöksiä. Siinä tapauksessa saamelaiskäräjien tulee käyttää tätä oikeutta saamelaisten puolesta.

*Toinen kappale:* Saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän säilyttämisen ja kehittymisen varmistamiseksi on tärkeää luoda foorumeja, joilla saamelaiskäräjien ja julkisten viranomaisten välistä yhteistyötä voidaan toteuttaa. Esimerkkeinä mainittakoon muun muassa Norjan hallituksen ja Norjan saamelaiskäräjien keväällä 2005 tekemä sopimus, joka koskee valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä käytäviä neuvotteluja (tarkempia tietoja tästä sopimuksesta on 16 artiklaa koskevissa huomautuksissa), ja sopimukset, joita Norjan

saamelaiskäräjät on tehnyt saamelaisalueilla sijaitsevien maakärjäkuntien kanssa. Jotta saamelaiskäräjien mahdollisuudesta tehdä tällaisia sopimuksia ei syntyisi epäilystä, tämä mahdollisuus tulee ehdotuksen mukaan vahvistaa asiaa koskevalla nimenomaisella määräyksellä.

## **16 artikla**

### **Saamelaiskäräjien neuvotteluoikeus**

*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 loukata saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia elinehtoja.*

Tämä artikla antaa saamelaiskäräjille oikeuden neuvotella asioissa, joilla on olennaista merkitystä saamelaisille. Neuvottelujen päämääränä on kyseisten kahden neuvottelukumppanin yksimielisyys. Ensimmäisestä kappaleesta yhdessä toisen kappaleen kanssa seuraa, ettei yksimielisyys ole ehdoton vaatimus. Asioissa, joissa saamelaiskäräjillä ei ole toisen kappaleen mukaista veto-oikeutta, päätöksiä voidaan tehdä, vaikka yksimielisyyttä ei saavutettaisikaan. Ensimmäisen kappaleen mukaan vaatimuksena on kuitenkin, että todellisia neuvotteluja tulee käydä, ennen kuin viranomaiset tekevät päätöksiä. Saamelaiskäräjien lausunto-oikeus ei merkitse neuvotteluoikeuden toteutumista.

Saamelaiskäräjien neuvotteluoikeus ei myöskään vapauta viranomaisia siitä itsenäisestä vastuusta, joka niillä on tämän ja muiden oikeussäännösten mukaan arvioida toimenpiteittensä seurauksia saamelaiseen kulttuuriin ja yhteiskuntaelämään. Neuvotteluoikeus merkitsee kuitenkin, että saamelaiskäräjien tulee olla mukana luomassa lähtökohtia tällaisten seurausten arvioinneille.

Viranomaiset eivät ole täyttäneet velvollisuuttaan käydä neuvotteluja, elleivät ne järjestä saamelaiskäräjien kanssa vuoropuhelua, jossa voidaan vaihtaa mielipiteitä ja jossa saamelaiskäräjillä on mahdollisuus vaikuttaa asian käsittelyyn ja lopputulokseen. Tämä edellyttää useita asioita:

- 1) Neuvottelujen tulee tapahtua asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa, katso *ensimmäisen kappaleen toinen lause*. Jos neuvotteluja käydään päätöksentekoprosessin myöhäisessä vaiheessa, voi olla vaikeaa vaikuttaa lopputulokseen ja päästä yhteisymmärrykseen.

2) Saamelaiskäräjien tulee saada käyttöönsä resursseja, joiden avulla se pystyy viemään neuvottelut läpi. Tämä edellyttää, että saamelaiskäräjät voi hakea muualta sellaista asiantuntemusta, jota sillä ei itsellään ole. Saamelaiskäräjät joutuu ottamaan kantaa monien aihepiirien laajoihin kysymyksiin, eikä sillä ole samanlaista erityisosaamista kuin viranomaisilla. Ilman asiantuntija-apua saamelaiskäräjien voi olla vaikea viedä läpi todellisia neuvotteluja, joissa saamelaiskäräjät pystyy esittämään vaihtoehtoisia ratkaisuja.

3) Saamelaiskäräjien tulee saada taloudelliset mahdollisuudet todellisiin ja asiallisiin neuvotteluihin niin, että se voi osallistua neuvottelukokouksiin ja saada asiantuntija-apua.

16 artiklan mukainen neuvotteluvollisuus koskee kaikkia 5 artiklan määräyksen piiriin kuuluvia viranomaisia. Neuvotteluvollisuus koskee näin ollen eri tason ja eri asioita käsitteleviä viranomaisia.

*Ensimmäisen kappaleen* mukaan saamelaisilla ei ole oikeutta neuvotella jokaisesta kysymyksestä. Neuvotteluoikeus koskee asioita, joilla on olennainen merkitys saamelaisille. Maankäytön ja luonnonvarojen hallinto sekä ympäristöhallinto ovat tärkeitä alueita, joita koskeviin neuvotteluihin saamelaiskäräjillä on oikeus osallistua. Tämä käy nimenomaisesti ilmi 36, 39 ja 40 artiklasta, vrt. myös 38 artikla. Myös saamelaiskäräjien vaaleja koskevista säännöksistä on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa, katso 14 artiklan toinen kappale. Nämä sopimuksen määräykset eivät ole kuitenkaan tyhjentäviä. 16 artikla asettaa yleisen neuvotteluvaatimuksen asioissa, joilla on olennainen merkitys saamelaisille.

Suomen saamelaiskäräjistä annetun lain (laki 974/1995) 9 § sisältää säännöksiä viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. Säännös kuuluu:

”Viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella:

- 1) yhdyskuntasuunnittelua;
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;
- 3) kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirin perustamista tarkoittavia lupahakemuksia;
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;

5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä; taikka

6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.”

Nämä ovat esimerkkejä asioista, joita on pidettävä tärkeinä myös sopimuksen 16 artiklan nojalla. Mutta tässä mainittujen asioiden lisäksi on olemassa muita asioita, joilla voi olla olennaista merkitystä saamelaisille. Tämä koskee esimerkiksi saamelaiskäräjiin liittyviä asioita. Lisäksi kansalliset viranomaiset ovat velvollisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa sellaisissa kansainvälisen tason asioissa, joilla on olennaista merkitystä saamelaisille.

Jos ollaan eri mieltä siitä, onko jollakin asialla olennaista merkitystä saamelaisille, on saamelaiskäräjien näkemykselle asiasta pantava paljon painoa.

Saamelaiskäräjien neuvottelu-oikeus koskee kaikenlaisia asioita, sekä lainsäädäntöä että hallintoa. Lainsäädännöllisissä kysymyksissä neuvottelu-oikeus koskee lakisäädösten valmistelua ministeriötasolla. Neuvotteluja siis käydään ennen asian lähettämistä parlamentin käsiteltäväksi. Asian tultua parlamentin käsittelyyn sovelletaan 18 artiklan säännöksiä.

Neuvottelu-oikeus koskee myös saamelaiskäräjien tulo- ja menoarviota.

Kuten edellä on mainittu, todellisten neuvottelujen edellytyksenä on, ettei saamelaiskäräjiä oteta mukaan prosessiin liian myöhään. Katso tässä yhteydessä Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot, joihin on viitattu 18 artiklaa koskevissa huomautuksissa.

Neuvottelujen päämääränä on yksimielisyys. Ellei yksimielisyyteen päästä, päätöksentekoaikojen tulee perustella syyt siihen.

*Ensimmäisen kappaleen toisen lauseen* mukaan viranomaisilla on itsenäinen vastuu neuvottelujen järjestämisestä saamelaiskäräjien kanssa. Tämä on tärkeää, sillä hetkellä, jolloin tällaiset neuvottelut on määrä aloittaa, saamelaiskäräjillä itsellään ei useinkaan ole riittävästi tietoja asiasta osatakseen pyytää neuvottelujen käynnistämistä. Tässä yhteydessä voidaan viitata 17 artiklan kolmannessa kappaleessa esitettyyn periaatteeseen. Todellisten neuvottelujen mahdollisimman hyvän perustan varmistamiseksi saamelaiskäräjien ja viranomaisten välillä voidaan tehdä sopimuksia siitä, mitkä asiat edellyttävät neuvotteluja ja millä tavalla niitä on määrä käydä. Esimerkkeinä tällaisista sopimuksista ovat yhteistyösopimukset, joita Norjan saamelaiskäräjät on solminut saamelaisalueiden maakäräjäkuntien kanssa, sekä Norjan saamelaiskäräjien ja Norjan hallituksen keväällä 2005

tekemä sopimus valtiollisten viranomaisten ja saamelaiskäräjien välisiä neuvotteluja koskevista menettelytavoista, katso jäljempänä oleva tätä sopimusta koskeva tarkempi selostus.

*Toisen kappaleen* mukaan viranomaiset eivät voi ilman saamelaiskäräjien suostumusta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka voivat merkittävästi loukata saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia ehtoja. Vähäisetkin toimenpiteet edellyttävät saamelaiskäräjien suostumusta, mikäli toimenpiteet kohdistuvat haavoittuviin saamelaisalueisiin. Myös melko vahvoilla saamelaisalueilla toteutettavat suhteellisen vähäiset toimenpiteet voivat kuitenkin kuulua tämän määräyksen piiriin, jos ne edustavat yhtä vaihetta ”pala palalta” -politiikassa, joka on aikojen kuluessa vähitellen heikentänyt saamelaista kulttuuria ja yhteiskuntaa. Tällaiset toimenpiteet saattavat myös vaatia niiden saamelaisten suostumusta, joita asia 36 artiklan mukaan koskee.

Saamelaiskäräjien omaan toimintaan välittömästi kohdistuvat toimenpiteet voivat myös kuulua määräyksen toisen kappaleen piiriin, mikäli ne ovat luonteeltaan radikaaleja. Tässä yhteydessä viitataan siihen, mitä 14 artiklan toista kappaletta koskevissa huomautuksissa on sanottu vaaleihin liittyvistä säännöksistä. Tämä sopimus on itse esimerkkinä asiasta, joka kuuluu 16 artiklan toisessa kappaleessa ehdotetun periaatteen piiriin. 49 artiklassa sanotaan, että sopimuksen ratifiointi edellyttää saamelaiskäräjien hyväksyntää.

Yhtenä esimerkkinä saamelaiskäräjien roolin hyväksymisestä julkisessa hallinnossa on Norjan aluekomitean mietintö NOU 2004:19 Elinvoimaiset alueet ja seudut. Siinä huomautetaan, että Norjan hallintokulttuuri mukautuu vain vähäisessä määrin saamelaisten maantieteellisiin oloihin (s. 96). Komitea ehdottaa vastuun siirtämistä valtakunnalliselta tasolta alueelliselle tasolle mutta huomauttaa, että todellisten ja tehokkaiden kolmikantaneuvottelujen käynnistäminen valtion, alueen ja saamelaiskäräjien välillä on olennaisena edellytyksenä sille, että vastuun siirtäminen alueelliselle tasolle saa ajan mittaan tarvittavan laillisen oikeutuksen. Nämä neuvottelut ovat välttämättömiä, jotta ”aktiiviselle neuvotteluvollisuudelle asetetut kansainvälisoikeudelliset vaatimukset täytyvät suhteessa saamelaisiin alkuperäiskansana” (s. 103). Aluekomitea suosittelee lisäksi seuraavaa:

- ” – Saamelaisten asuinalueilla tulee käynnistää kolmikantaneuvottelut valtion, alueen ja saamelaiskäräjien välillä niiden saamelaisiin kohdistuvien Norjan valtion velvollisuuksien täyttämiseksi, jotka perustuvat kansainväliseen oikeuteen.
- Saamelaiskäräjille tulee antaa taloudelliset mahdollisuudet osallistua yhdenvertaisena osapuolena kolmikantaneuvotteluihin.

- Saamelaiskäräjille tulee antaa huomattavaa vaikutusvaltaa siihen, millä tavalla alueellista hallintoa toteutetaan saamelaisille tärkeillä politiikan alueilla.” (s. 117.)

Norjan suurkäräjät sai keväällä 2005 päätökseen niin kutsutun Finnmarkin lain käsittelyn. Kyseessä on 17. kesäkuuta 2005 annettu laki no 85 Finnmarkin läänin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeudellisista olosuhteista ja niiden hallinnosta. Kaksi vuotta aikaisemmin hallitus oli tehnyt lakiesityksen, katso hallituksen esitys Ot. prp. n:o 53 (2002–2003). Tätä lakiehdotusta laadittaessa saamelaiskäräjien ja oikeusministeriön välillä ei käyty neuvotteluja, ja saamelaiskäräjät hylkäsi lakiehdotuksen yksimielisesti. Suurkäräjien lakivaliokunta järjesti lakiehdotusta valmistellessaan useita neuvottelukokouksia saamelaiskäräjien kanssa. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan oli ratkaisevan tärkeää saada aikaan sellainen lakiehdotus, jonka saamelaiskäräjät voivat hyväksyä. Saamelaiskäräjät hyväksyivät yksimielisesti suurkäräjien lakivaliokunnan ehdotuksen. Vaikka kysymys oli, kuten tässä on selostettu, saamelaiskäräjien ja suurkäräjien välisistä neuvotteluista, tämä esimerkki on otettu mukaan, koska suurkäräjät osoitti toimintatavallaan, että neuvotteluja olisi pitänyt käydä hallituksen ja saamelaiskäräjien välillä.

Finnmarkin lain parissa tehdystä työstä saadut kokemukset muodostivat tärkeän taustan sopimukselle, joka tehtiin Norjan hallituksen ja Norjan saamelaiskäräjien välillä keväällä 2005 ja joka koskee valtiollisten viranomaisten ja saamelaiskäräjien välisissä neuvotteluissa sovellettavia menettelytapoja. Sovittujen neuvottelumenettelyjen tarkoituksena on:

- ” – auttaa osaltaan toteuttamaan käytännössä valtion kansainvälisoikeudellista velvollisuutta neuvotella alkuperäiskansojen kanssa,
- pyrkiä saamaan aikaan yksimielisyys valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välille viranomaisten harkitessa sellaisten lakien tai toimenpiteiden käyttöönottoa, jotka voivat suoraan vaikuttaa saamelaisten etuihin,
- omalta osaltaan auttaa luomaan valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välille sellainen kumppanuuteen perustuva ulottuvuus, joka edistää saamelaista kulttuuria ja yhteiskuntaa.
- parantaa tilanteen sekä saamelaisyhteisöjen kehitystarpeen keskinäistä ymmärtämistä.”

Sopimuksen mukaiset neuvottelumenettelyt koskevat hallitusta, ministeriöitä, virastoja ja muita saamelaisten etuihin mahdollisesti vaikuttavia asioita käsitteleviä alempia toimielimiä. Näiden neuvottelumenettelyjen piiriin kuuluvat lakiehdotukset, säädökset, yksittäispäätökset, ohjeistukset, toimenpiteet ja päätökset. Neuvotteluvollisuuden piiriin voivat kuulua saamelaisen kulttuurin kaikki aatteelliset ja aineelliset muodot. Esimerkkeinä



voidaan mainita erilaiset taideilmaisut, kieli, uskonto, kulttuuriperintö, aineettomat oikeudet ja perinteinen tietämys. Edelleen niistä voidaan mainita terveyteen liittyvät ja sosiaaliset kysymykset, koulutus ja tutkimus, käyttö- ja omistusoikeuskysymykset, maankäytön hallinto, elinkeinoasiat ja luonnonsuojelu.

Aineellista kulttuuriperustaa, kuten maankäytön hallintoa ja maa- ja metsätaloudellisia asioita, koskevissa asioissa neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvan maantieteellisen vaikutusalueen muodostavat kolme pohjoisinta lääniä ja lisäksi ne kauempana etelässä sijaitsevat kunnat, joissa saamelaiset harjoittavat poronhoitoa.

Sopimuksessa annetaan lisäksi tarkempia ohjeita siitä, millä tavalla neuvottelut on määrä toteuttaa. Valtion viranomaisten tulee muun muassa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa informoida saamelaiskäräjiä asioista, jotka saattavat suoraan vaikuttaa saamelaisiin. Saamelaiskäräjät voi myös itse ottaa esille asioita, joista se haluaa neuvotella.

Jos valtion viranomainen ja saamelaiskäräjät päättävät yksimielisesti aloittaa neuvottelut, niiden tulee yhdessä pyrkiä pääsemään yksimielisyyteen neuvottelujen lähtökohdista: ”saamelaiskäräjien kanssa käytävien neuvottelujen tulee tapahtua vilpittömin mielin, ja niissä on pyrittävä saavuttamaan yksimielisyys ehdotetuista toimenpiteistä”. Neuvotteluja ei tule lopettaa niin kauan kuin molemmat osapuolet olettavat, että yksimielisyyteen on mahdollista päästä. Kaikista neuvottelukokouksista on pidettävä pöytäkirjaa.

Jos valtion viranomainen tai saamelaiskäräjät katsovat, että tehtävien ratkaisujen tosiasiallisen tai muodollisen perustan lujittamiseksi tarvitaan selvityksiä, niiden on tuotava asia julki mahdollisimman varhaisessa neuvotteluvaiheessa. Osapuolten tulee pyrkiä yksimielisyyteen toimeksiannosta ja siitä, kenen on määrä vastata selvitystyöstä.

Kun on kysymys hallituksen käsiteltäviksi tarkoitetuista asioista, tulee asiasta vastaavan ministeriön esityksestä selkeästi käydä ilmi, mistä kysymyksistä on päästy yksimielisyyteen saamelaiskäräjien kanssa ja mistä mahdollisesti ei. Sama koskee suurkäräjille esitettäviä asioita. Suurkäräjiä tulee informoida saamelaiskäräjien arvioista ja näkökannoista kysymyksissä, joista ei ole saavutettu yksimielisyyttä.

Konkreettisista asioista käytävien neuvottelujen lisäksi tulee saamelaisasioista vastaavan ministerin ja saamelaiskäräjien puheenjohtajan välillä järjestää poliittisia tapaamisia puolen vuoden välein. Näissä tapaamisissa on määrä keskustella ”saamelaisen yhteiskunnan tilanteesta ja kehitystarpeista, perustavanlaatuisista periaatteellisista asioista ja käynnissä olevista prosesseista”. Myös saamelaiskäräjien ja saamelaisasioiden

koordinoinnista vastaavan ministeriöiden välisen komitean tulee kokoontua puolen vuoden välein.

Kunta- ja alueministeriö ja saamelaiskäräjät perustavat lisäksi yhdessä alan asiantuntijoista koostuvan analyysiryhmän, jonka on määrä raportoida saamelaisen yhteiskunnan tilanteesta ja kehityspiirteistä vuosittain.

## **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, onko saamelaiskäräjien edustukselle tai ennakkolausunnolle tarvetta. 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.*

*Ensimmäinen kappale koskee saamelaiskäräjien oikeutta osallistua kansallisiin neuvostoihin ja komiteoihin. Saamelaiskäräjät voivat vaatia oikeutta saada olla edustettuna saamelaisten etuja koskevia asioita käsittelevissä neuvostoissa ja komiteoissa. Saamelaiskäräjät päättää itse omasta edustajastaan.*

Lakivaliokunnat kuuluvat tämän määräyksen piiriin. Ellei lakiasiaa valmistella omissa valiokunnissa vaan ministeriön perustamissa työryhmissä, myös tällaiset työryhmät kuuluvat määräyksen piiriin.

Saamelaiskäräjillä on myös oikeus olla edustettuna julkisissa neuvostoissa. Neuvostoja ei tule tässä yhteydessä tulkita liian ahtaasti, vaan niitä saattavat olla myös sellaiset julkiset toimielimet, joita kutsutaan hallituksiksi siltä osin kuin hallituksella on myös neuvoa-antavia tehtäviä tai se tekee ehdotuksia.

Oikeus olla edustettuna koskee tilanteita, joissa käsitellään saamelaisten etuja koskevia asioita. Vaatimuksena ei siis ole, että asianomaiset asiat koskevat erityisessä tai olennaisessa määrin saamelaisiin liittyviä kysymyksiä. Aina ei ole selvää, koskeeko jokin asia saamelaisten etuja. Epävarmoissa tapauksissa on pantava suurta painoa saamelaiskäräjien arviolle siitä, koskeeko kulloinenkin aihealue saamelaisten etuja.

Tämä määräys ilmentää tärkeää periaatetta. Siitä, että Norjan saamelaiskäräjien toivomusta saada olla edustettuna tärkeissä lakivaliokunnissa on vastustettu, on useita esimerkkejä. Tuoreena esimerkkinä voidaan mainita, ettei Norjan saamelaiskäräjät saanut

edustajaa biologista monimuotoisuutta käsittelevään lakivaliokuntaan, katso NOU 2004:28. Kesti useita vuosia, ennen kuin saamelaisedustaja pääsi mukaan asemakaavalakia käsittelevään valiokuntaan. Asemakaavalakia käsittelevässä valiokunnassa nähdään, kuinka tärkeää saamelaisten on olla edustettuina voidakseen tehdä saamelaisten elinoloja tunnetuiksi, katso NOU 2003:14. Tässä valiokunnan mietinnössä osoitetaan laajempaa perehtyneisyyttä ja suurempaa ymmärrystä saamelaisten elinkeinoille ja saamelaiskäräjien roolille maankäytön hallinnossa kuin valiokunnan ensimmäisessä osamietinnössä NOU 2001:7, joka annettiin, ennen kuin valiokuntaan saatiin saamelaisedustaja. Ruotsin osalta voidaan esimerkiksi viitata maaseutukomiteassa (Landsbygdskommitten) käynnissä olevaan työhön. Saamelaiskäräjät ei pyynnöstään huolimatta päässyt mukaan tähän komiteaan.

Saamelaiskäräjillä ei ole yksinoikeutta valvoa saamelaisten etuja komiteoissa ja neuvostoissa. Monissa tapauksissa myös muut saamelaiset elinkeino- ja etujärjestöt ovat edustettuina neuvostoissa ja komiteoissa, katso 21 artikla.

*Toisen kappaleen* mukaan saamelaisten etuja koskevat asiat tulee esittää saamelaiskäräjille. Kuten ensimmäiseen kappaleeseen liittyvissä huomautuksissa on mainittu, epävarmoissa tapauksissa tulee panna suurta painoa saamelaiskäräjien arviolle siitä, koskeeko jokin asia saamelaisten etuja. Määräystä on tarkasteltava yhdessä 16 artiklan kanssa. Jos kysymyksessä ovat saamelaisille olennaisen tärkeät asiat, saamelaiskäräjillä on oltava oikeus sekä lausua asiasta mielipiteensä että myös vaatia asiaa koskevien neuvottelujen käynnistämistä.

*Kolmas kappale:* Saamelaiskäräjät on saamelaisten edustuselin, ja sen tulee toimia saamelaisten puolesta. On kuitenkin tärkeää korostaa myös ei-saamelaisten viranomaisten vastuuta, jotta ne ymmärtäisivät, minkä takia saamelaiskäräjät tarvitsee ottaa mukaan asioiden käsittelyyn. Elleivät muut kannaa tällaista vastuuta, saamelaiskäräjät saattavat päästä prosessiin mukaan liian myöhäisessä vaiheessa.

*Neljäs kappale:* Saamelaiskäräjillä ei ole velvollisuutta istua julkisissa neuvostoissa ja komiteoissa eikä antaa lausuntoja asioista, joita sille esitetään.

Tämän artiklan mukaan saamelaiskäräjät voi vaatia, että se saa istua monissa neuvostoissa ja komiteoissa, ja se voi myös vaatia mahdollisuutta antaa lausuntoja erittäin monista asioista.

Saamelaiskäräjät saa itse asettaa tärkeysjärjestykseen ne asiat, joista se antaa lausuntonsa. Sama koskee neuvostoja sekä komiteoita, joissa se on edustettuna. On luonnollista, että saamelaiskäräjät luo yhteistyössä asianomaisten toimielinten kanssa rutiineja siitä, millä tavalla asioita lähetetään sen käsiteltäviksi.

## **18 artikla**

### **Suhde parlamenttiin**

*Sopimusvaltioiden parlamenttien, 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 parlamentin käsitellessä sellaisia asioita, jotka erityisesti koskevat saamelaisia.*

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

Artiklassa säännellään saamelaiskäräjien ja sopimusvaltioiden parlamenttien välistä suhdetta.

*Ensimmäinen kappale:* Saamelaiskäräjillä on saamelaisille merkityksellisissä kysymyksissä oikeus selostaa näkemystään suoraan sopimusvaltion parlamentille tai sen valiokunnille tai sen muille toimielimille. Kolmannen kappaleen mukaan parlamentti määrää, millä tavalla asioita on määrä käsitellä.

*Toisen kappaleen* mukaan saamelaiskäräjille tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi asioissa, jotka erityisesti koskevat saamelaisia, vaikka saamelaiskäräjät olisikin aiemmin antanut asiasta lausunnon 17 artiklan mukaan tai neuvotellut asiasta 16 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaisesti. Suomessa on aiemman perustuslain eli vuoden 1919 hallitusmuodon 39 §:n nojalla annettu seuraava valtiopäiväjärjestyksen säännös, 52 a §:

”Saamelaisia kuullaan heitä erityisesti koskevassa asiassa niin kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään.”

Perustuslakivaliokunta lausuu tästä säännöksestä seuraavaa:

”Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei valtiopäiväjärjestykseen sisälly säännöksiä asiantuntijoiden kuulemisesta asioiden käsittelyn yhteydessä. Sen takia ehdotettua säännöstä voidaan pitää jonkin verran erikoisena, koska se ensimmäisenä kuulemissäännöksenä valtiopäiväjärjestyksessä koski yhtä ainoaa ryhmää. Valiokunta puoltaa kuitenkin lainsäädäntötointa, koska sääntelyllä on katsottu olevan erityistä periaatemerkitystä saamelaisille, jotka valiokunnan saaman selvityksen mukaan muodostavat ainoan alkuperäiskansan Suomessa. Samalla perustuslakivaliokunta tähdentää, että todellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi saamelaisille on heidän asemansa järjestettävä asianmukaiseksi jo heitä erityisesti koskevien asioiden valmisteluvaiheessa, koska osallistuminen tämän vaiheen päätöksentekoon on vaikuttamisen kannalta yleisesti ottaen usein tärkeämpää kuin kuulluksi tuleminen lainsäädäntöprosessin viimeisessä vaiheessa eduskunnassa.”

”...sana ”kysymykset” voi tarkoittaa kaikkia mahdollisia eduskunnan käsiteltävinä olevia asiaryhmiä. Työjärjestyksen säännöksiä valmisteltaessa on pakko ottaa kantaa siihen, missä määrin velvollisuus kuulla saamelaisia, joka on pääsääntö, koskee muita

kysymyksiä kuin erityisesti saamelaisia koskevien lakiehdotusten käsittelyä. ”(1990 vp. – PeVM 12 – Esitys n:o 219: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 12 koskien hallituksen esitystä laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.)

Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1. maaliskuuta 2000. Samalla tuli voimaan eduskunnan työjärjestys 40/1999, jonka 37 §:n 2 momentti kuuluu:

”Käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi, jollei erityisistä syistä muuta johdu.”

Esimerkkinä asiasta, jonka yhteydessä parlamentin ja saamelaiskäräjien välinen yhteydenpito on ollut kuulemista laajempaa, voidaan mainita suurkäräjien käsittelemä ehdotus laiksi Finnmarkin läänin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeudellisista olosuhteista ja niiden hallinnosta. Norjan hallitus teki keväällä 2003 esityksen tällaiseksi laiksi, HE (Ot. prp.) n:o 53 (2002–2003). Kun lakiehdotusta käsiteltiin suurkäräjillä, suurkäräjien lakivaliokunnan ja saamelaiskäräjien välillä käytiin jatkuvia neuvotteluja. Neuvottelujen lopputuloksena lakivaliokunta teki ehdotuksen, johon saamelaiskäräjät pystyi yhtymään, katso edellä 16 artiklaa koskevat huomautukset. Kyseinen laki n:o 85 annettiin 17. kesäkuuta 2005.

*Kolmas kappale:* Tarkemmat säännökset siitä, millä tavalla parlamentin tulee käsitellä artiklan ensimmäisen kappaleen mukaisesti esitettyjä asioita ja millä tavalla toisen kappaleen mukainen kuuleminen tulee toteuttaa, vahvistetaan parlamentin työjärjestyksessä.

## **19 artikla**

### **Saamelaiset ja kansainvälinen edustus**

*Saamelaiskäräjät edustavat saamelaisia valtioidenvälisissä asioissa.*

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

*Ensimmäinen kappale:* Saamelaiskäräjillä on 17 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan oikeus olla edustettuna julkisissa neuvostoissa ja komiteoissa, jotka käsittelevät saamelaisten etuihin liittyviä asioita. 17 artiklan periaatetta sovelletaan edelleen 19 artiklassa valtioidenvälisiin suhteisiin. Saamelaiskäräjillä tulee olla oikeus olla edustettuna tällaisissa yhteyksissä. Asiantuntijatyöryhmän oma koostumus on esimerkki tällaisesta edustuksesta. Sama koskee saamelaiskäräjien osallistumista Suomen, Norjan ja Ruotsin välille perustettuun saamelaisasioita käsittelevään yhteistyöfoorumiin, katso 44 artiklaa koskevat huomautukset.

Suomessa on jo voimassa tässä ehdotetun kaltainen säännös. Se sisältyy saamelaislain (laki 974/1995) 6 §:ään *Saamelaisten edustaminen*:

”Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.”

Saamelaiskäräjillä ei ole yksinoikeutta edustaa saamelaisia valtioidenvälisillä foorumeilla. Siten joissakin yhteyksissä saattaa olla luonnollista, että myös saamelaiset elinkeino- ja etujärjestöt osallistuvat näihin foorumeihin saamelaisten puolesta, katso 21 artikla.

*Toinen kappale*: Tämän sopimuksen osapuolilla ei ole yksin oikeutta päättää saamelaisten edustuksesta kansainvälisissä instituutioissa. Edustus riippuu myös kyseisen instituution säännöksistä. Asiantuntijatyöryhmä viittaa tässä yhteydessä komiteanmietintöön SOU 2002:77, Saamelaiskäräjien rooli Ruotsin demokratiassa, s. 135, jossa lausutaan:

”ettei voi tulla kysymykseenkään, että saamelaiskäräjät voisivat saada YK:ssa asianosaisaseman, koska YK on kansakuntien välinen yhteenliittymä. ...

Ei kuitenkaan saa olla estettä sille, että saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia muiden maiden tai järjestöjen tai viranomaisten kanssa järjestettävissä kokouksissa sekä Ruotsissa että ulkomailla.”

Myös edellä kohdassa 8 esitetyt pohdiskelut saamelaisista tämän sopimuksen osapuolena kuvaavat tässä yhteydessä esiin tulevia kysymyksiä. Tällä alalla on kuitenkin tapahtumassa kehitystä, mitä ilmentää etenkin se, että YK:hon on perustettu *Permanent forum on Indigenous Issues* eli Alkuperäiskansojen asioita käsittelevä pysyvä foorumi. Foorumi on YK:n talous- ja sosiaalineuvoston neuvoo-antava elin. Siinä on 16 jäsentä, joista kahdeksan edustaa valtioita ja kahdeksan alkuperäiskansoja. Päätöksenteko-oikeus on näin ollen jaettu alkuperäiskansojen ja valtioiden kesken. Tämä on yksi esimerkki siitä, että YK:n jäsenmaat ovat antaneet alkuperäiskansoille aiempaa itsenäisemmän aseman.

Foorumin perustamista koskevassa päätöslauselmassa (Economic and Social Council Resolution 2000/22) foorumin tehtävistä lausutaan:

”Permanent Forum on Indigenous Issues shall serve as an advisory body to the Council with a mandate to discuss indigenous issues within the mandate of the Council relating to economic and social development, culture, the environment, education, health and human rights; in so doing the Permanent Forum shall:

(a) Provide expert advice and recommendations on indigenous issues to the Council, as well as to programmes, funds and agencies of the United Nations, through the Council;

(b) Raise awareness and promote the integration and coordination of activities relating to indigenous issues within the United Nations system;

(c) Prepare and disseminate information on indigenous issues;”

19 artiklan toisen kappaleen määräyksen mukaan Suomen, Norjan ja Ruotsin tulee edistää saamelaisten itsenäistä edustusta kansainvälisissä instituutioissa ja kokouksissa. Määräyksellä tuetaan saamelaisten edustusta Pohjoismaiden neuvostossa, mutta tätä kysymystä eivät ratkaise ainoastaan tämän sopimuksen sopimuspuolet.

## **20 artikla**

### **Yhteiset saamelaisorganisaatiot**

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

Määräyksessä ilmaistaan saamelaiskäräjien oikeus muodostaa yhteisiä saamelaisia organisaatioita pohjoismaisella tasolla. Esimerkkeinä tällaisista nykyisistä yhteisistä organisaatioista ovat Saamelainen parlamentaarinen neuvosto ja Saamelainen kielineuvosto. Julkisen vallan siirtäminen tällaisille yhteisille organisaatioille riippuu lähemmin kunkin sopimusvaltion perustuslain säännöksistä ja siinä yhteydessä myös vallansiirtojen laajuudesta. Artikla velvoittaa sopimusvaltiot ryhtymään kulloinkin tarvittaviin toimenpiteisiin yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa.

Vaatimuksena ei ole, että julkista valtaa siirretään jollekin kaikkien sopimusvaltioiden yhteiselle toimielimelle. Kysymykseen voi tulla myös ainoastaan kahden valtion yhteinen toimielin. Tällaisen kahdenvälisen toimielimen työn voidaan ajatella liittyvän raja-alueiden maankäytön ja elinkeinojen, esimerkiksi rajajokien ja rajat ylittävän poronhoidon, hallintoon.

Helmikuussa 2005 Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjät pitivät ensimmäistä kertaa yhteisen täysistunnon. Tämän Jokkmokissa (Johkámohki) järjestetyn kokouksen voidaan nähdä ilmentävän visiota, jossa tähdätään yhteisten saamelaiskäräjien muodostamiseen. Tällaista ajatusta on käsitelty myös Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisoikeuksien selvityselinten välisestä yhteistyöstä laaditun, vuonna 1988 julkaistun raportin 3.4 luvussa. Siinä sanotaan, että Pohjoismaiden välisen saamelaisasioihin liittyvän yhteistyön laajeneminen synnyttää tarpeen perustaa Pohjoismaiden saamelaisten edustuselin, Pohjoismaiden saamelaiskäräjät (s. 37).

## **21 artikla**

### **Muut saamelaiset yhteisöt**

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

Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjät ovat suhteellisen uusia edustuselimiä, jotka on perustettu muun muassa huolehtimaan saamelaisten kulttuurista, elinkeinoista ja yhteiskuntaelämästä suhteessa kansallisiin ja kansainvälisiin viranomaisiin. Saamelaisessa yhteiskunnassa on vanhastaan ollut pienehköjä ja luonteeltaan paikallisempia instituutioita, esimerkiksi siidat, jotka vuorostaan luovat perustan niitä uudemmille yhteenliittymille, kuten saamelaiskylille, poronhoitopiireille ja paliskunnille. Ne ovat instituutioita, jotka nykyään yhdistetään ennen kaikkea poronhoitoon. Mutta myös muiden saamelaiselinkeinojen piirissä ja luonnonvarojen hyödyntävien tahojen keskuudessa on toiminut vastaavia yhteistyöelimiä ja yhteenliittymiä, esimerkiksi tiettyä takamaa-alueita yhteisesti hyödyntävän seudun väestö, jota koskeva selostus on Retstidende-lehdessä 2001 sivulla 1229 (Svartskogen-asia). Kolttasaamelaisten yhdistykset (kyläkokous) ovat toinen esimerkki. Tällaiset melko vanhat yhdistysmuodot ovat osa saamelaista kulttuuria ja yhteiskuntaelämää, ja yksistään 6 artiklasta sinänsä seuraa, että viranomaisten tulee kunnioittaa näitä rakenteita ja huolehtia niistä. Tätä asiaa koskevan nimenomaisen määräyksen sisällyttämisellä sopimukseen on kuitenkin haluttu korostaa, ettei saamelaiskäräjillä ole yksinoikeutta kaikkeen saamelaishallintoon. Myös pienehköt ja luonteeltaan paikallisemmat saamelaiset instituutiot suorittavat tärkeitä hallinnollisia tehtäviä, ja niiden roolia on syytä korostaa tässä sopimuksessa. Nämä tässä yhteydessä mainitut instituutiot eivät ole ainoastaan eturyhmiä, vaan monissa tapauksissa niillä on myös oikeus hyödyntää luonnonvaroja eri tavoin. Tämä koskee esimerkiksi siidoja. Niiden oikeuksia tulee luonnollisesti kunnioittaa samalla tavalla kuin muille oikeussubjekteille kuuluvia oikeuksia. Tätä seikkaa on tärkeää korostaa, koska saamelaisten tapaa hyödyntää luonnonvaroja ei useinkaan mielletä samalla tavoin suojatuksi kuin esimerkiksi maanviljelijöiden tapaa hyödyntää niitä. Siten poronhoitoa pidetään mielellään enemmänkin melko heikosti suojattuna elinkeino-oikeutena kuin esineoikeutena. Professori Sverre Tønnessen lausuu asiasta näin:

”Oikeusperinteessämme on helppoa tulkita ”elinkeino-oikeuden” nauttivan suppeampaa suojaa kuin ”esineoikeus”. Tässä asiassa on kuitenkin syytä pureutua



ongelmien ytimeen. Tällöin ei käsitykseni mukaan liene suurtakaan epäilystä siitä, ettei esimerkiksi porosaamelaiden oikeutta harjoittaa poroelinkeinoja tietyllä tavalla ja tietyssä paikassa tule arvioida erilaiseksi kuin etelänorjalaisten maanviljelijäryhmien oikeutta harjoittaa maataloutta, vaikka niitä suojaavatkin sellaiset termit kuten ”omistusoikeus” maahan ja ”erikoisoikeus” yhteisalueeseen.” (Oikeus Finnmarkissa sijaitseviin maa-alueisiin, 2 painos, Bergen-Oslo-Tromssa 1979, s. 188.)

Määräyksen piiriin kuuluvat myös sellaiset saamelaiset järjestöt kuin Norjan saamelaiden liitto (NSR), Ruotsin saamelaiden liitto (SSR), Norjan porosaamelaiden liitto (NRL/NBR) ja Suomen porosaamelaiden yhdistys, Suoma Boazzosámit Searvi.

## **22 artikla**

### **Saamelaisalue**

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

Valtionrajat ylittävä yhteinen saamelaisalue voi osaltaan pienentää rajojen merkitystä ja auttaa toteuttamaan 10–12 artiklan tavoitteita sekä myös vahvistaa saamelaisia paikallisyhteisöjä 6 artiklan toisessa kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Alueellisen tason yhteistyötä voidaan luoda erilaisilla kansainvälisillä yhteistyömuodoilla. Tässä yhteydessä voidaan viitata Barentsin neuvostoon ja EU:n piirissä harjoitettuun alueelliseen yhteistyöhön. On tärkeää, että tällaisessa alueellisessa yhteistyössä kiinnitetään erityistä huomiota saamelaisalueisiin ja että vältetään sellaiseen alueelliseen yhteistyöhön ryhtymistä, joka luo saamelaisalueille uusia rajoja.

Saamelaiden erityisolojen osalta voidaan viitata Suomen ja Ruotsin vuonna 1994 solmittuun EU-liittymissopimuksen lisäpöytäkirjaan n:o 3. Koska Norja ei liittynyt EU:hun, tämä pöytäkirja koskee ainoastaan Suomen ja Ruotsin saamelaisia.

”KORKEAT SOPIMUSPUOLET, jotka

TUNNUSTAVAT Norjalla, Ruotsilla ja Suomella kansallisen ja kansainvälisen oikeuden nojalla olevat velvollisuudet ja sitoumukset saamelaisiin nähden,

OTTAVAT HUOMIOON erityisesti, että Norja, Ruotsi ja Suomi ovat sitoutuneet saamelaiden elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen, ja

KATSOVAT, että perinteinen saamelaiskulttuuri ja saamelaiselinkeinot ovat riippuvaisia luontaiselinkeinoista, kuten poronhoidosta, saamelaiden perinteisillä asuinalueilla,

## OVAT SOPINEET SEURAAVAA:

### 1 artikla

Sen estämättä, mitä EY:n perustamissopimuksessa määrätään, saamelaisille saadaan myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla.

### 2 artikla

Tämä pöytäkirja voidaan laajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi. Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja alueiden komiteaa kuultuaan tehdä tarvittavat muutokset pöytäkirjaan.”

## 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.*

Oikeus omaan kieleen kuuluu kansan perusoikeuksiin. Saamen kielen turvaaminen ja kehittäminen mainitaan Suomen perustuslain 17 §:ssä ja Norjan perustuslain 110 a §:ssä. Tässä yhteydessä voidaan lisäksi viitata kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 27 artiklaan (katso 7.4.3 kohta edellä) sekä alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan vuodelta 1992 (katso 7.12 kohta edellä).

Saamen kieli tarkoittaa tässä yhteydessä kaikkia erilaisia saamelaisia kielimuotoja. Sopimuksen seuraavissa artikloissa käytetään ilmaisua ”kielimuodot”, eikä niissä oteta kantaa kysymykseen, onko olemassa yksi saamen kieli monine murteineen vai onko oikein ajatella, että on olemassa useita saamen kieliä.

Suomi, Norja ja Ruotsi ovat kaikki ratifioineet alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan, jossa saame todetaan kieleksi.

Kaikilla sopimusvaltioilla on omat saamen kieltä koskevat lainsäädöksensä. Suomessa on alettu soveltaa uusia saamen kieltä koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät saamen kielilakiin, laki 1086/2003. Tämän lain tarkoituksesta sanotaan 1 §:n 1 momentissa:

”Tämän lain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.”

Norjassa saamen kieltä koskevat säännökset sisältyvät 12. kesäkuuta 1987 annetun saamelaislain n:o 56 kolmanteen lukuun (säännökset sisällytettiin lisäyksenä saamelaislakiin vuonna 1990). Lain 1 §:n 5 momentissa sanotaan:

”Saamen kieli ja norjan kieli ovat samanarvoisia kieliä. Niiden tulee olla 3 luvun määräysten mukaan tasa-arvoisia kieliä.”

Saamen kielessä ja saamen kielellä annettavaa opetusta koskevat säännökset sisältyvät 17. kesäkuuta 1998 annetun opetuslain n:o 61 kuudenteen lukuun.

Ruotsissa on annettu saamen kieltä koskevia säännöksiä laissa 1999:1175 oikeudesta käyttää saamen kieltä hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa.

## **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 kielimuotoja.*

Jotta 24 artiklassa vahvistettu oikeus käyttää ja kehittää saamen kieltä voisi toteutua, sopimusvaltioilla tulee olla velvollisuus myötävaikuttaa siihen, että saamelaiset voivat käyttää ja kehittää kieltään. Tämä velvollisuus on vahvistettu artiklan *ensimmäisen kappaleen ensimmäisessä lauseessa*. 24 artiklan muut määräykset sääntelevät saamen kielen käyttämistä erityisillä alueilla, kuten tuomioistuimissa, julkisissa viranomaisissa sekä tiedotusvälineissä. Saamen kielessä ja saamen kielellä annettavaa opetusta koskevaa tärkeää kysymystä säännellään omassa artiklassaan, katso 26 artikla. Saamen kielen käyttämistä sosiaali- ja terveystoimessa käsitellään 29 artiklassa.

*Ensimmäisen kappaleen toinen lause:* Saamelaisessa kirjaimistossa on enemmän kirjaimia kuin suomalaisessa, norjalaisessa ja ruotsalaisessa kirjaimistossa. Tämä määräys velvoittaa sopimusvaltiot huolehtimaan siitä, että saamelaisen kirjaimiston käyttäminen on tekstipohjaisessa kommunikaatiossa teknisesti mahdollista. Tekstinkäsittely tapahtuu nykyään yleisesti ottaen IT-teknologian avulla, mutta kaikilla viranomaisilla ei ole saamen kielelle ominaisten erityisten kirjainten kirjoittamiseen tarvittavaa ohjelmistoa. Tämä on monissa yhteyksissä saamenkielisen tekstin käyttämisen esteenä ja heikentää vähitellen mahdollisuuksia käyttää saamen kieltä. Teknisiä ratkaisuja on kyllä saatavilla, mutta kaikki viranomaiset eivät ole hankkineet niitä. Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa ei esimerkiksi ole mahdollista rekisteröidä yritysnimeä, johon sisältyy saamelaiskirjaimiston erityismerkkejä.

*Toinen kappale* velvoittaa sopimusvaltion varmistamaan, että saamen kieltä voidaan käyttää tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa saamelaisalueilla. Saamen kieltä tulee saamelaisalueilla vireille pannuissa asioissa voida käyttää myös muissa viranomaisissa, esimerkiksi valituselimissä ja ylemmissä oikeusasteissa. Tällainen valtion velvollisuus on edellytyksenä sille, että asiankäsittelyn voidaan taata tapahtuvan turvallisesti. Tässä yhteydessä voidaan viitata Suomessa sovellettavan saamen kielilain 1 §:n 2 ja 3 momentteihin, joissa sanotaan:

”Tässä laissa säädetään saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia.

Tavoitteena on, että saamelaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.”

*Kolmas kappale:* Saamen kielen elinvoimaisena säilyttämisen tärkeänä edellytyksenä on saamenkielisen kirjallisuuden olemassaolo. Tämän takia sopimusvaltiot velvoitetaan edistämään saamenkielisen kirjallisuuden julkaisemista. Tämä määräys koskee sekä saamen kielellä kirjoitettua että saamen kielelle käännettyä kirjallisuutta. Etenkin lapsille ja nuorisolle tarkoitetun kirjallisuuden olemassaolo on tärkeää. Kolmannen kappaleen määräys käsittää kaikenlaisen kirjallisuuden, kaunokirjallisuuden ja ammattikirjallisuuden, kirjat, aikakauslehdet, sanomalehdet ja artikkelit.

*Neljäs kappale:* Harvinaisempia saamen kielimuotoja on selvästi tarpeen vahvistaa. Tämän vuoksi edellisistä kappaleista ilmenevät säännökset koskevat myös näitä kielimuotoja. Ruotsissa saamen kieltä koskevat lainsäädökset (laki 1999:1175) käsittävät ainoastaan neljä

pohjoisinta kuntaa, Jällivaaran, Arjeplogin (Årjepluovve), Jokkmokin (Johkámohki) ja Kiirunan (Giron). Tämä tarkoittaa käytännössä, että ainoastaan pohjoissaamelainen alue kuuluu kielisäännösten piiriin. YK:n rotusyrjintäkomitea on lausunut, että saamelaiset kielisäännökset tulee ulottaa käsittämään myös eteläsaamen ja luulajansaamen alueet (CERD/C304/Add.103).

Neljännän kappaleen määräys on CERDin tämän suosituksen mukainen.

## **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 valvoa, 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.*

Joukkotiedotusvälineet ovat tänä päivänä tärkeä osa nyky-yhteiskuntaa. Joukkotiedotusvälineillä on suurta merkitystä demokratian, kielen, kulttuurin ja yhteiskuntaelämän kehittymiselle, ja ne ovat samalla sananvapauden tärkeä väline.

Sananvapaudella on Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa perustuslainsuoja. Yhtenä tärkeänä sananvapauden elementtinä on vähemmistöjen oikeus tulla kuulluiksi ja tämän oikeuden turvaaminen. Yksi sananvapauden puoli on myös kansan mahdollisuus saada informaatiota omalla kielellään ja kansan omasta kulttuurisesta ja yhteiskunnallisesta perustasta välitettynä. Tällainen tiedonsaanti on myös kielen, kulttuurin ja yhteiskuntaelämän kehittymisen edellytys. Kaikki sopimusvaltiot ovat ratifioineet kansainvälisiä säännöksiä, jotka velvoittavat niitä takaamaan saamelaisille mahdollisuuden käyttää tiedotusvälineitä. Tässä yhteydessä voidaan viitata Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaan puiteyleissopimukseen (katso 7.11 kohta edellä), jonka 9 artiklassa sanotaan:

”1. Sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan, että jokaisen kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeus sananvapauteen sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia vähemmistökielellä viranomaisten siihen puuttumatta sekä alueellisista rajoista riippumatta. Sopimuspuolten tulee oikeusjärjestelmänsä

puitteissa varmistaa, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä ei syrjitä viestintävälineiden käytössä.

2. Edellä oleva 1 kappale ei estä sopimuspuolia ilman syrjintää ja puolueettoman perustein tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

3. Sopimuspuolet eivät estä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä perustamasta ja käyttämästä painettuja viestintävälineitä. Radio- ja televisiolähetystyksiä koskevassa lainsäädännössä ne mahdollisuuksien mukaan ja 1 kappaleen määräykset huomioon ottaen takaavat, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille suodaan mahdollisuus omien viestintävälineiden perustamiseen ja käyttöön.

4. Sopimuspuolet ryhtyvät oikeusjärjestelmiensä puitteissa riittäviin toimenpiteisiin helpottaakseen kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden pääsyä käyttämään viestintävälineitä sekä edistääkseen suvaitsevuuksia ja salliakseen kulttuurisen moniarvoisuuden.”

Tässä yhteydessä voidaan myös viitata alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (katso 7.12 kohta edellä) 11 artiklaan – Joukkoviestimet. Tämän artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat eri tavoin huolehtimaan radio- ja televisiolähetysten lähettämistä alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä alueilla, joilla näitä kieliä puhutaan. Artiklan 2 kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan vapauden vastaanottaa suoraan naapurimaiden radio- ja televisio-ohjelmia, jos ohjelmat on tuotettu samalla tai samantapaisella kielellä kuin alueellinen kieli tai vähemmistökieli, ja 2 kohdassa sanotaan:

”Sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käyttävien edut ovat edustettuna tai otetaan huomioon sellaisissa elimissä, joita lain nojalla saatetaan perustaa valvomaan joukkoviestimien vapautta ja tasapuolisuutta.”

On tärkeää varmistaa, että lasten ja nuorten ohjelmatarjonta mukautetaan heidän kieleensä ja kulttuuriinsa sopiviksi. Lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 17 artiklan d kohdan mukaan sopimusvaltiot

” d) rohkaisevat tiedotusvälineitä kiinnittämään erityistä huomiota vähemmistöryhmiin kuuluvien tai alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin;” (katso 7.7.3 kohta edellä.)

*Ensimmäinen kappale:* Sopimusvaltioiden tulee edellä mainitun sananvapauden ja tiedonsaannin takaamiseksi luoda edellytykset itsenäiselle saamelaiselle viestintäpolitiikalle. Tällainen itsenäinen viestintäpolitiikka on osa saamelaisten itsemääräämisoikeutta, katso 3 artikla.

*Toinen kappale:* Saamelaisilla itsellään ei ole nykyään taloudellisia mahdollisuuksia perustaa niin suuria omia televisio- ja radiokanavia kuin artiklan ensimmäisessä kappaleessa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi, joten sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että radiossa ja televisiossa lähetetään saamenkielisiä ohjelmia. Suomi on kyseisistä kolmesta sopimusvaltiosta ainoa, jonka lainsäädännössä tämä asia on ilmaistu. Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 2 momentin 4 kohdassa sanotaan:

”Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti...

4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä.”

Norjan yleisradiota (NRK) koskevien säädösten vuodelta 1996 (muutettu vuonna 2004) 3 §:n 4 momentin toisessa kohdassa sanotaan, että

”Norjan yleisradion tulee ydintoiminnassaan paneutua erityisesti tehtäväänsä norjalaisen ja saamelaisen taiteen ja kulttuurin kehittäjänä ja välittäjänä.”

Radion ja television valtakunnallisesta ohjelmatarjonnasta lausutaan 3 §:n 5 momentin c kohdassa, että ”saamelaisille tulee olla tarjolla päivittäisiä lähetyksiä”, ja f kohdassa sanotaan, että lapsille ja nuorille tulee tarjota usein saamenkielisiä ohjelmia.

Ruotsissa säännellään Ruotsin radion (SR) toimintaa *lähetysluvalla*. Vuoden 2006 asti voimassa olevan *lähetysluvan* 17 §:ssä sanotaan muun muassa:

”Ruotsin radion tulee valvoa kielellisten ja etnisten vähemmistöjen etuja. Ruotsin radion tulee lähetyksilupakauden aikana lisätä panostuksiaan vuoteen 2001 verrattuna. Vähemmistökielille saame, suomi, meänkieli ja romani chib (kaikki romanikielen muodot) on annettava erityisasema.”

Ruotsin televisioon (SVT) sovelletaan vastaavia säännöksiä.

25 artiklan toisen kappaleen mukaiset sopimusvaltioiden velvollisuudet koskevat myös painettuja tiedotusvälineitä. Norjan valtion budjetissa on oma saamenkieliselle lehdistölle kohdistettavaa tukea koskeva kohta. Vuonna 2004 tämä tuki oli 11,6 miljoonaa Norjan kruunua. Suomen ja Ruotsin lehdistötukea koskevissa säännöksissä ei ole erityisiä saamenkielistä lehdistöä koskevia määräyksiä. Norjassa ilmestyy kaksi saamenkielistä ja yksi norjankielinen saamelaislehti useita kertoja viikossa. Suomessa tai Ruotsissa ei ole yhtään säännöllisesti ilmestyvää saamelaislehteä. Euroopan neuvosto on arvostellut kumpaakin maata saamenkielisten sanomalehtien puuttumisesta.

Myös viestintätarjonnan alalla yhteistyötä valtionrajojen yli on välttämätöntä. Tällaista radio- ja televisioyhteistyötä on ollutkin usean vuoden ajan, mutta sitä on syytä vahvistaa ja kehittää entisestään.

On käynyt ilmi, että lehdistötuen säännökset heikentävät painettujen tiedotusvälineiden yhteistyömahdollisuuksia valtionrajojen yli. Sopimusvaltioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa pyrkiä luomaan tätä yhteistyötä helpottavia järjestelmiä.

*Kolmas kappale:* Harvinaisempien saamen kielimuotojen vahvistaminen on selvästi tarpeen. Tämän takia artiklan toisen kappaleen säännökset koskevat myös niitä.

## **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 kaikentasoiseen jatkokoulutukseen osallistuminen ja samalla vastata saamelaisten tarpeisiin voida vastaisuudessakin 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.*

Koulutusjärjestelmää on käytetty aktiivisesti hyväksi aiemmassa saamelaisiin kohdistetussa sulauttamispolitiikassa. Tämän vuoksi koulutusjärjestelmän muoto on erityisen tärkeä saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän säilyttämisen kannalta. On tärkeää, että saamelaisille lapsille ja nuorille tarjotaan samanarvoinen koulu kuin maan muullekin väestölle ja että saamelaiset pääsevät osallistumaan opetussuunnitelmien laadintaan.

*Ensimmäisen kappaleen ensimmäisessä lauseessa on määräys, jonka mukaan saamelaisalueilla tulee tarjota opetusta saamen kielessä ja saamen kielellä. Lapsilla ja nuorilla on siis oikeus saada opetusta saamen kielessä. Myös muiden aineiden opetusta tulee olla tarjolla saamen kielellä. Määräys vastaa Norjan opetuslain (17. heinäkuuta 1998 annettu laki n:o 61) 6 §:n 2 momentin ensimmäisessä kohdassa annettua määräystä.*

*Ensimmäisen kappaleen toisessa lauseessa painotetaan, että opetus tulee mukauttaa oppilaiden taustaan. Oppilaiden tulee näin ollen saada saamen historiaa, kulttuuria ja yhteiskuntaelämää koskevaa opetusta. Tällainen opetus turvataan muun muassa kolmannen*



kappaleen säännöksellä, jonka mukaan valtakunnalliset opetussuunnitelmat tulee laatia yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

Opetus tulee järjestää muodoltaan sellaiseksi, että oppilaat voivat samalla olla mukana harjoittamassa perinteisiä saamelaisia elinkeinoja, kuten esimerkiksi poronhoitoa. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 IV lukuun.

*Ensimmäisen kappaleen kolmas lause:* Henkilö, joka haluaa korkeampaa koulutusta saamen kielellä, tarvitsee tavallisesti jonkin verran lisää aikaa hankkiakseen tarvittavat tiedot saamen kielessä. On olemassa vaara, että tämän tien valitsevat opiskelijat eivät saa tarvittavaa taloudellista tukea opintojen näin pidentyessä. Sopimusvaltioiden tulee järjestää opintotukijärjestelmä sellaiseksi, että saamenkielistä koulutusta haluavien on taloudellisesti mahdollista saada tällaista koulutusta.

*Toisessa kappaleessa* käsitellään saamelaisalueiden ulkopuolella annettavaa opetusta. Myös siellä saamelaislapsilla tulee olla oikeus saamen *kielessä* annettavaan opetukseen. Tässä yhteydessä voidaan viitata Norjan opetuslain 6 §:n 2 momentin viidenteen kohtaan, jossa sanotaan, että peruskoulua käyvillä saamelaisoppilaille on oikeus saada opetusta saamen kielessä.

Saamelaisalueiden ulkopuolella asuvien lasten tulee kohtuullisessa määrin saada opetusta myös saamen *kielellä*. Tämän osalta voidaan viitata Norjan opetuslakiin. Lain 6 §:n 2 momentin toisessa kohdassa säädetään, että jos vähintään kymmenen oppilasta haluaa jossakin kunnassa opetusta saamen kielellä, heillä on oikeus tällaiseen opetukseen. Vaikka tästä ryhmästä putoaakin pois muutama oppilas, siihen jäävillä on edelleen oikeus tällaiseen opetukseen niin kauan kuin ryhmässä on jäljellä vähintään kuusi oppilasta.

*Kolmas kappale:* Opetussuunnitelmat tulee laatia yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Norjassa saamelaisen opetuksen sisällön vahvistaa saamelaiskäräjät lain määräyksellä, katso opetuslain 6 §:n 4 momentti.

## **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.*

*Ensimmäinen kappale:* Määräys velvoittaa sopimusvaltiot huolehtimaan saamelaisen yhteiskunnan tiedontarvetta palvelevan tutkimuksen käynnistämisestä. Valtaväestön kieli, kulttuuri, historia ja yhteiskuntaelämä ovat huomattavasti paremmin dokumentoituja ja ne ovat olleet huomattavasti laajemman tutkimustoiminnan kohteena kuin vastaavat saamelaiset. Saamelaisilla itsellään on luonnollisesti tutkimustarvetta kuten muillakin kansanryhmillä, ja tutkimus onkin välttämätöntä saamen kielen ja kulttuurin turvaamiseksi. Tämä tarkoittaa, että saamelaisten omia tarpeita ja tavoitteita tulee painottaa. On lisäksi tärkeää rekrytoida tutkijoita, jotka itse ovat saamelaisen yhteiskunnan jäseniä. Tässä on kysymys siitä, että tällaiset tutkijat ovat täten läheisessä yhteydessä saamen kieleen, kulttuuriin ja yhteiskuntaan sekä siitä, että heillä on niitä koskevaa tietoutta. Määräys velvoittaa sopimusvaltiot edistämään saamelaisten tutkijoiden rekrytointia.

*Toinen kappale:* Tiedontarpeen tyydyttämiseksi ensimmäisessä kappaleessa kuvattua tutkimusta tulee harjoittaa monissa paikoissa. Toisen kappaleen määräyksen mukaan sopimusvaltioiden tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa edistää saamelaisten ja muiden tutkimuslaitosten yhteistyötä. Tämä koskee sekä valtiollisen että kansainvälisen tason yhteistyötä.

Myös saamelaistutkimusta tulee harjoittaa useissa paikoissa tiedontarpeen täyttämiseksi. Ensisijaisesti saamelaistutkimukseen keskittyville tutkimuslaitoksille tulee taata riittävät edellytykset tällaisen tutkimuksen harjoittamiseen. Tässä suhteessa saamen kielen kehittäminen tiedekielenä on vaativa tehtävä. Tällaisia saamelaisia tutkimusympäristöjä on Saamelaisessa korkeakoulussa (Sámi allaskuvla) ja Saamelaisinstituutissa (Sámi Instituhtta), jotka molemmat sijaitsevat Kautokeinosssa (Guovdageaidnu). Saamelaiskeskuksia on Oulun yliopistossa, Tromssan yliopistossa ja Uumajan yliopistossa, ja ne kaikki keskittyvät ensisijaisesti saamelaistutkimukseen. Tällaisia malleja voidaan ajatella kehitettävän edelleen useammassa laitoksissa sekä yhteistyössä yli valtionrajojen.

*Kolmas kappale:* Ensimmäisen ja toisen kappaleen määräykset rajoittuvat tutkimukseen, jonka tarkoituksena on täyttää saamelaisen yhteiskunnan taholta syntyvä tiedontarve, kun taas kolmannen kappaleen määräys koskee kaikkea saamelaisten elinoloja koskevaa tutkimusta. Tavanomaiset tutkimuseettiset säännöt, kuten esimerkiksi henkilösuojaan liittyvät seikat ja vaatimus koehenkilöiden antamasta nimenomaisesta suostumuksesta, pätevät tietysti myös saamelaistutkimukseen. Niiden lisäksi tulee kuitenkin ottaa huomioon erityisiä eettisiä näkökohtia, koska tutkimus kohdistuu saamelaisiin

vähemmistönä ja alkuperäiskansana. Aiemmin saamelaisia koskeva tutkimus, kuten muitakin alkuperäiskansoja koskeva tutkimus, on leimautunut ”niitä muita” koskevaksi tutkimukseksi.

Saamelaisalueilta löydetyt ihmisjäännökset olivat aiemmin laajamittaisen keräilyn kohteina, ja nykyään ne on sijoitettu saamelaisalueiden ulkopuolella sijaitseviin museoihin tai lääketieteellisiin tiedekuntiin. Oslon yliopistossa on laadittu sääntöjä yhteistyöstä saamelaiskäräjien kanssa Anatomian instituutissa säilytettävien saamelaisalueilta löydettyjen ihmisjäännösten hallinnointia varten. Saamelaiskäräjillä ja vainajien mahdollisilla jälkeläisillä tulee olla lopullinen sananvalta jäännösten palauttamisen ja mahdollisen hautaamisen osalta.

## **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.*

*Ensimmäisen kappaleen ensimmäinen ja toinen lause:* Valtaväestön keskuudessa monilla on varsin vähän tietoa saamelaisista, ja tämä puutteellinen tieto on vakavana esteenä saamelaisten ja muun väestön keskinäisen ymmärryksen lisäämiselle. Aivan liian usein joutuu törmäämään saamelaisten olosuhteisiin liittyviin kielteisiin mainintoihin ja syrjintään, jotka johtuvat tiedonpuutteesta. Tämän takia on tärkeää, että myös saamelaisalueiden ulkopuolella asuvat lapset ja nuoret saavat opetuksessa tietoa oman maansa alkuperäiskansasta. Norjan 17. heinäkuuta 1998 annetussa opetuslaissa n:o 61 on annettu tällaista opetusta koskevia säännöksiä. Lain 6 §:n 4 momentin ensimmäisen kohdan mukaan oppilaiden tulee saada saamen kieltä, kulttuuria ja yhteiskuntaelämää koskevaa opetusta.

Myös korkeammalla tasolla, kuten korkeakoulu- ja yliopistokoulutuksessa, on tärkeää, että opiskelijat saavat tietoa oman maansa alkuperäiskansasta. Tällä tasolla pelkästään maan valtaväestöön keskittyvä opetus ehkäisee osaltaan saamelaisten tekemistä tunnetuksi maan alkuperäiskansana.

*Ensimmäisen kappaleen kolmannessa lauseessa annettu määräys koskee sellaisten henkilöiden opettamista, joiden aikomuksena on työskennellä saamelaisalueilla. Kokemukset osoittavat, että usein on syntynyt ikäviä tilanteita, koska virkamiehillä, kuten poliisilla, opettajilla, terveysalan henkilöstöllä jne., ei ole ollut riittäviä tietoja saamelaisten olosuhteista.*

Tämän takia henkilöille, joiden on tarkoitus työskennellä saamelaisalueilla, tulee tarjota saamelaista kulttuuria ja yhteiskuntaelämää koskevaa tarvittavan kaltaista opetusta. Varsinainen opetus tulee organisoida yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

Suomessa voimassa olevan saamen kielilain (laki 1086/2003) 25 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisen virkamiehellä on oikeus saada palkallista virkavapautta virkatehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisen saamen kielen taidon hankkimista varten. Norjan saamelaislain (12. heinäkuuta 1987 annettu laki n:o 56) 3 §:n 7 momentissa on vastaava säännös.

*Toinen kappale:* Saamelaisia koskevan tiedon levittäminen on välttämätöntä myös niille, jotka eivät muun opetuksen kautta saa tietoa saamelaisista. Sopimusvaltioilla on tämän määräyksen mukaan velvollisuus antaa väestölle tietoa saamelaisesta kulttuurista ja yhteiskuntaelämästä.

Yhtenä esimerkkinä tiedottamistoimenpiteistä on *saamelaisen tiedottamiskeskuksen* perustaminen Ruotsiin. Ruotsin hallitus päätti vuonna 2002 käynnistää valtakunnallisen tiedotuskampanjan lisätäkseen väestön tietoutta saamelaisista. Tämän panostuksen osana Ruotsin saamelaiskäräjät on saanut tehtäväkseen perustaa valtakunnallisen pysyvän saamelaisen tiedottamiskeskuksen. Östersundiin sijoitetun keskuksen tehtävänä on muun muassa luoda ja käynnistää periaateohjelma, jonka puitteissa saamelaisia koskevasta tiedottamisesta vastaavat eri henkilöt voivat toimia.

Toinen esimerkki on Kautokeinosssa (Guovdageaidnu) sijaitseva alkuperäiskansojen oikeuksien osaamiskeskus.

## **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 terveysviranomaisten tulee myös saamelaisten asuinalueiden ulkopuolella ottaa huomioon saamelaisten asiakkaiden ja potilaiden kielellinen ja kulttuurinen tausta.*

*Ensimmäinen kappale:* Tämä määräys velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaiset tarjoamaan saamelaisille heidän taustaansa mukautettuja terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja. Kuten 23 artiklaa koskevissa huomautuksissa on korostettu, kansan oikeus omaan kieleen on yksi perusoikeuksista. On erityisen tärkeää, että

ihminen saa sosiaali- ja terveystoimaisista tavatessaan käyttää omaa kieltään ja että hän saa sellaista hoitoa ja huolenpitoa, joissa hänen kielensä ja kulttuurinsa otetaan huomioon.

Saamelaiden asuinalueilla tyydyttävien sosiaali- ja terveystoimien saaminen saattaa edellyttää yhteistyötä yli valtionrajojen. Tässä yhteydessä viitataan 12 artiklaan ja sitä koskeviin huomautuksiin.

Saamelaiskäräjät ei nykyään osallistu millään tavalla sosiaali- ja terveystoimen organisointiin. Tämän artiklan määräys velvoittaa sosiaali- ja terveystoimiset tekemään yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa taatakseen sosiaali- ja terveystoimien järjestämisen siten, että niissä otetaan huomioon saamelaiden sosiaaliset ja kulttuuriset olosuhteet. Tässä yhteydessä voidaan viitata itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 25 artiklaan, joka kuuluu kokonaisuudessaan:

”1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.

2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.

3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health care services.

4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.”

Tämän määräyksen yksittäisiä kohtia on mahdollista soveltaa kyseessä olevan artiklan täydentämiseksi.

Asiantuntijaryhmä on pohtinut, onko sopimukseen syytä sisällyttää määräys potilaan oikeudesta käyttää perinteisiä saamelaisia lääkkeitä, mutta se on päättänyt olla ottamatta tällaista asiaa koskevaa nimenomaista määräystä mukaan sopimustekstiin. Oikeus käyttää perinteisiä saamelaisia lääkkeitä on nimenomaan yksi niistä asioista, joita saamelaiskäräjien ja terveystoimien tulee yhdessä selvittää ja arvioida tarkemmin.

*Toinen kappale:* Tämän kappaleen määräyksen tarkoituksena on varmistaa, että myös saamelaiden asuinalueiden ulkopuolella olevat saamelaiset saavat kielelliseen ja kulttuuriseen

taustaansa mukautettuja terveyspalveluja niin laajassa määrin kuin käytännössä on mahdollista.

### **30 artikla**

#### **Saamelaiset lapset ja nuoret**

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

Tämä artikla vahvistaa etenkin lasten ja nuorten oikeuden harjoittaa kulttuuriaan sekä säilyttää ja kehittää saamelaista identiteettiään. Tässä yhteydessä voidaan myös viitata lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 30 artiklaan, jota on käsitelty edellä 7.7.4 kohdassa. Tämän lasten ja nuorten oikeuden turvaamiseksi on erityisen tärkeää, että saamelaislapsille ja -nuorille annetaan opetusta saamen kielessä ja saamen kielellä ja että opetus on myös muilla tavoin mukautettu saamelaiseen kulttuuriin. Myös kouluympäristön ulkopuolella lapsille tulee antaa mahdollisuus kommunikoida saamen kielellä. Tarkempia kieltä ja opetusta koskevia määräyksiä annetaan 24 ja 26 artiklassa. Lasten ja nuorten mahdollisuuksille kehittää saamelaista identiteettiään on tärkeää lisäksi se, että televisiossa ja radiossa on saamenkielistä ohjelmatarjontaa, katso 25 artikla. 30 artiklaa tulee tarkastella yhdessä edellä mainittujen artiklojen kanssa.

### **31 artikla**

#### **Perinteiset taidot ja kulttuurinilmaukset**

*Valtioiden tulee kunnioittaa saamelaisten oikeutta hallita perinteisiä taitojaan 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.*

*Ensimmäinen kappale:* Sopimusvaltioilla on tämän määräyksen mukaan vastuu perinteisten saamelaisten taitojen ja kulttuurinilmausten säilyttämisestä ja kehittämisestä. Tällainen velvollisuus on perinteisten taitojen osalta sopusoinnussa biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen kanssa, katso 7.15 kohta edellä.

Saamelaisten oikeutta hallita perinteisiä taitojaan ja kulttuurinilmauksiaan on pidettävä itsemääräämisoikeuden seurauksena, katso 3 artikla. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita, että Maailman henkisen omaisuuden järjestön WIPO:n (World Intellectual Property Organization) tavoitteena on laatia luonnos uusiksi kansainvälisiksi säännöksiksi, joiden lähtökohtana on alkuperäiskansojen oikeus määrätä perinteisistä taidoistaan ja kulttuurinilmauksistaan. Saamelaisten oikeus 31 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaiseen taitojensa ja kulttuurinilmaustensa hallintaan tulee ymmärtää laajassa merkityksessä.

Esimerkkejä kulttuurinilmauksista ovat joikaaminen, perinnekukeutuminen, saamelaiskäsityöt (duodji<sup>73</sup>) sekä saamelaiset tarut ja kertomukset. Perinteisiä taitoja ovat eri sukupolvien välittämät taidot ja tiedot esimerkiksi kasveista, eläimistä ja muista luonnonvaroista sekä niiden hallinnoimisesta.

*Unesco-convention for safeguarding of the intangible cultural heritage* määrittelee 2 artiklassaan käsitteen *Intangible cultural heritage* (aineeton kulttuuriperintö) seuraavasti:

”... the practices, representations, expressions, knowledge, skills – as well as instruments, objects, artifacts and cultural spaces associated therewith – that communities, groups and, in some cases, individuals recognize as part of their cultural heritage. This intangible cultural heritage, transmitted from generation to generation, is constantly recreated by communities and groups in response to their environment, their interaction with nature and their history, and provides them with a sense of identity and continuity, thus promoting respect for cultural diversity and human creativity.”

Artiklassa sanotaan edelleen, että *intangible cultural heritage* liittyy määritelmän mukaan ensi sijassa seuraaviin:

- ”(a) oral traditions and expressions, including language as a vehicle of the intangible cultural heritage;
- (b) performing arts;
- (c) social practices, rituals and festive events;
- (d) knowledge and practices concerning nature and the universe;
- (e) traditional craftsmanship.”

*Toisen kappaleen ensimmäinen lause:* Kun muut kuin saamelaiset käyttävät saamelaiskulttuuria taloudellisesti hyväkseen, tulee valtioiden edistää sitä, että saamelaisilla

---

<sup>73</sup> Duodji tarkoittaa saamelaiskäsitöitä/käyttötaidetta, ja sillä on pitkät perinteet saamelaisessa kulttuurissa. Duodjiksi kutsutaan sekä käsityön valmistamista että valmista käsityötä. Käsityö liittyy osana omavaraistaloutta harjoittavaan yhteiskuntaan. Hyöty- ja käyttöarvo olivat tärkeämpiä kuin koristaminen, mutta myös muotoon ja tyyliin kiinnitettiin huomiota. Käsitöihin käytettiin erilaisia luonnosta saatavia materiaaleja, kuten kasvien juurimukuloita, juuria, tuohta, nahkaa, sarvia, luuta ja jänteitä. Niihin käytettiin myös metalleja, kuten tinaa ja hopeaa.

on mahdollisuus vaikuttaa toimintaan ja saada kohtuullinen osa toiminnan taloudellisesta tuloksesta.

*Toisen kappaleen toisessa lauseessa määrätään, että saamelaiskulttuuria tulee suojella sellaisten kulttuuristen ilmaisujen käytöltä, jotka harhaanjohtavalla tavalla näyttävät olevan saamelaista alkuperää. Tässä ei ole kysymys sananvapauden rajoittamisesta vaan siitä, että sekä markkinaoikeudellisessa että aineettomaan oikeuteen liittyvässä lainsäädännössä on säännöksiä, jotka kieltävät sellaisen markkinoinnin ja vastaavan, joka antaa totuudenvastaisen kuvan jonkin tuotteen alkuperästä.*

*Kolmannessa kappaleessa käsiteltävä tilanne on toisenlainen kuin kahdessa edellisessä kappaleessa. Määräyksen tarkoituksena on taata, että saamelaisten perinteiset taidot otetaan huomioon saamelaisten elinoloista päätettäessä. Tämän määräyksen taustalla on se, että usein saamelaiset kokevat vallankäyttäjien nojautuvan saamelaisten toimintoja, kuten poronhoitoa ja muuta luonnonvarojen käyttöä, arvioidessaan ja säännellessään tavanomaiseen tutkimukseen ottamatta huomioon perinteisiä saamelaisia taitoja.*

## **32 artikla**

### **Saamelaiset kulttuurimuistomerkit**

*Saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä tulee suojata lailla. Niiden hallinnoinnin 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 vietyt, saamelaisyhteisölle erityisen tärkeät kulttuurimuistomerkit, luovutetaan sopiviin museoihin tai kulttuurilaitoksille sopimusvaltioiden saamelaiskäräjien kanssa tehtävän tarkemman sopimuksen mukaan.*

Tässä artikkelissa käsitellään saamelaisten kulttuurimuistomerkkien hallinnointia. Saamelaiset kulttuurimuistomerkit ovat tärkeitä voimavaroja sekä omasta menneisyydestä saatavien tietojen että nykyisyyden ja tulevaisuuden muotoutumisen kannalta. On tärkeää, että saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä dokumentoidaan, säilytetään ja hallinnoidaan saamelaisten yhteisöjen voimavaroina.

Saamelaiset museot ovat aivan keskeisiä laitoksia puhuttaessa saamelaisen kulttuurin ja historian dokumentoinnista, säilyttämisestä ja edelleen välittämisestä. Resurssiltaan vahvat saamelaismuseot ovat ehkä yksi tärkeimmistä edellytyksistä sille, että saamelaiset saavat uutta tietoa itsestään ja että muut saavat tietoa saamelaisista. Museot ovat identiteetin muotoutumisen ja kulttuurikehityksen keskeisiä foorumeja. Tämän takia on tärkeää huolehtia



saamelaismuseoiden ja muiden saamelaisten kulttuurilaitosten kehittämisestä, millä voidaan turvata kulttuuriperinnön dokumentointi, säilyttäminen ja edelleen välittäminen.

*Ensimmäisen kappaleen ensimmäisen lauseen mukaan* saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä tulee suojata lailla. Kiinteitä muistomerkkejä ovat kaikenkertyneet ihmisen toiminnasta aiheutuneet jäljet ja paikat, joihin liittyy tapahtumia, uskomuksia ja perinteitä. Irtaimet muistomerkit ovat kulttuurihistoriallisia esineitä.

Suomessa kulttuurimuistomerkit rauhoitetaan muinaismuistolalla (295/1963). Tällä lailla rauhoitetaan *irtaimet muinaisesineet*, esimerkiksi rahat, aseet, työkalut, koristeet, astiat ja kulkuvälineet, jotka ovat yli sata vuotta vanhoja ja joiden omistajaa ei tiedetä. Myös *kiinteät muinaisjäännökset* on rauhoitettu.

Norjassa kaikki kiinteät yli sata vuotta vanhat saamelaiset kulttuurimuistomerkit on rauhoitettu, katso 9. kesäkuuta 1978 kulttuurimuistomerkeistä annetun lain n:o 50 4 §:n toinen momentti. Irtaimet yli sata vuotta vanhat saamelaiset kulttuurimuistomerkit, joita kukaan ei omista, kuuluvat valtiolle, katso kulttuurimuistomerkkilain 12 §:n ensimmäisen momentin c kohta.

Ruotsin oikeudessa yli sata vuotta vanhat irtaimet kulttuurimuistomerkit, *muinaislöydöt*, on rauhoitettu kulttuurimuistomerkeistä ym. annetun lain (1988:950) 2 luvun 3 §:n nojalla. Tämän lain nojalla rauhoitetaan myös kiinteät kulttuurimuistomerkit, *kiinteät muinaisjäännökset*, jotka ovat ”ihmisten muinaisesta toiminnasta peräisin olevia jäännöksiä, jotka ovat syntyneet muinaisen käytön yhteydessä ja jotka on pysyvästi hylätty”, katso 2 kappaleen 1 §.

Suomen lain mukaan *kiinteitä muinaisjäännöksiä* ovat:

”1) maa- ja kivikummut, rökkiöt, kivikehät ja muut kiveykset ja kivilatomukset, jotka ovat ihmisten muinoin tekemiä;

2) pakanuuden aikaiset haudat ja kalmistot, myös sellaiset, joista maan pinnalla ei ole merkkejä;

3) kivet ja kalliopinnat, joissa on muinaisilta ajoilta kirjoituksia, kuvia tai muita piirroksia tahi maalauksia, hiomauria tahi muita hionnan tahi hakkuun jälkiä taikka uhrikuoppia;

4) uhrilähteet, uhripuut, uhrikivet ja muut palvontapaikat sekä muinaiset käräjäpaikat;

5) muinaisilta ajoilta peräisin olevat asumusten jäännökset sekä asuin- ja työpaikat, niin myös muodostumat, jotka ovat syntyneet sellaisten asumusten tai paikkojen käyttämisestä;

6) muinaisaikaiset hylätyt linnat, linnamäet, linnoitukset, linnakkeet, vallit ja vallihaudat sekä niiden jäännökset, kirkkojen, kappalien, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten

rauniot sekä muinaiset hautapaikat, jotka eivät ole seurakunnan hoidossa olevalla hautausmaalla;

7) kivet, ristit ja patsaat, jotka muinoin on pystytetty jonkun henkilön tai tapahtuman muistoksi tai uskomuksellisessa tarkoituksessa, samoin kuin muut sellaiset muistomerkit;

8) muinaisten huomattavien kulkuteiden, tienviittojen ja siltojen sekä vartiotuli- ja muiden sellaisten laitteiden jäännökset; sekä

9) kiinteät luonnonesineet, joihin liittyy vanhoja tapoja, tarinoita tai huomattavia historiallisia muistoja.”

Norjan lain mukaan kiinteitä kulttuurimuistomerkkejä ovat:

1. Asuinpaikat, luolat, kallio-onkalot, joissa on jälkiä siellä oleskelleista tai työskennelleistä ihmisistä, asumusten tai kirkkojen sijaintipaikat, kirkot, kaikenlaiset talot ja rakennelmat sekä niiden jäännökset tai osat, maakummut ja kuonakasat, talo- ja maatalokompleksit pihapiireineen ja muut asutuskeskittymät, kuten tapulipaikat ja markkinapaikat, kaupunkien rakennukset ja vastaavat tai niiden jäännökset.
2. Kaikenlaiset työpaikat ja työpajat, kuten kivilouhokset ja muut kaivostoiminnan paikat, raudan louhintapaikat, hiilimiilut ja tervamiilut ja muut käsityöstä ja teollisuudesta kertovat paikat.
3. Kaikenlaista peltoviljelystä kertovat jäljet, kuten raivausröykkiöt, kastelukanavat ja kyntöjäljet, aidat ja aitaukset sekä metsästys-, kalastus- ja pyyntivälineet.
4. Kaikenlaiset päällystämättömät tiet sekä tiet, jotka oli päällystetty kivillä, puulla tai muulla materiaalilla, padot, sillat, kahluupaikat, satamarakennukset ja yöpymispaikat, veneiden säilytyspaikat ja nostopaikat, lauttapaikat ja veneiden laskupaikat tai sellaisten jäännökset, purjehdusesteet, tiemerkit ja merimerkit.
5. Kaikenlaiset puolustusvarustukset, kuten muinaislinnat, linnakkeet, vallit, vallihaudat, linnoitukset ja niiden jäännökset ja lisäksi vartiotulet, merkkitulet ja vastaavat.
6. Käräjäpaikat, kulttipaikat, kiviröykkiöt, kaivot, lähteet ja muut paikat, joihin liittyy arkeologisia löytöjä, perinteitä, uskomuksia, taruja tai perinnäistapoja.
7. Kivet ja kalliot, joissa on kaiverruksia tai kuvia, kuten riimukirjoituksia, kalliopiiirroksia ja kalliomaalauksia, kiveen hakattuja uhrikuoppia, hiomauria ja muita kalliopiiirroksia ja -kirjoituksia.
8. Bautakivet, ristit ja muut vastaavat muistomerkit.
9. Kivilatomukset, kivetykset ja vastaavat.
10. Kaikenlaiset yksittäiset tai yhden hautakentän alueella olevat hautamuistomerkit, hautaröykkiöt, hautakummut, hautakammiot, polttohaudat, uurnahaudat, arkkuhaudat, hautausmaat ja niiden aitaukset ja kaikenlaiset hautapaadet.

Ruotsin lain mukaan *kiinteitä muinaisjäännöksiä* ovat:

1. haudat, hautarakennukset ja hautakentät sekä hautausmaat ja muut hautapaikat,

2. pystyyn asetetut kivet sekä kivet ja kallion pinnat, joissa on kaiverruksia, symboleja, merkkejä ja kuvia sekä muita piirroksia tai maalauksia,
3. ristit ja muistokivet,
4. oikeudenkäyttöön, uskonnonharjoitukseen, kaupankäyntiin ja yleisiin tarkoituksiin käytetyt kokoontumispaikat,
5. asumusten, asuinpaikkojen ja työpaikkojen jäännökset sekä kulttuurikerrostumat, jotka ovat syntyneet tällaisten asumusten tai paikkojen käytön yhteydessä, kuten työelämästä ja elinkeinoista kertovat jäännökset,
6. linnakkeiden, linnojen, luostareiden, kirkkorakennusten ja puolustusvarusteiden sekä muiden erikoisten rakennusten ja rakennelmien rauniot,
7. tiet ja sillat, satamarakennukset, vartiotulet, tiemerkit, merimerkit ja muut samankaltaiset liikennettä ohjaavat laitteet sekä rajamerkit ja labyrintit,
8. laivanhylyt, jos laivan hylyksi muuttumisesta voidaan olettaa kuluneen vähintään sata vuotta.

Kiinteitä muinaisjäännöksiä ovat myös luonnonmuodostumat, joihin liittyy vanhakantainen käyttö, taruja tai omalaatuisia historiallisia muistoja, sekä vanhan kansallisen kultin jäännökset.

Saamelaisalueella (Sápmi) esiintyvien kiinteiden saamelaisten kulttuurimuistomerkkien moninaisuus kertoo, että saamelaiset ovat käyttäneet saamelaisalueita varsin pitkään. Saamelaisella kulttuurimaisemalla on suuri ajallinen syvyys ja jatkuvuus, koska maiseman käyttö ei ole muuttunut historian kuluessa kovinkaan paljon nykYTEKNOLOGIASTA ja nykyaikaisten välineitten käytöstä huolimatta. Historia ja perinteet kertovat, että saamelaiset esi-isät, sukupolvet toisensa jälkeen, ovat vuosisatojen ajan alueita käyttäessään muovanneet ympäristöä ja siten solmineet vahvoja siteitä ihmisen ja alueen välille. Monet saamelaiset ovat varttuneet sellaisten perinteisiin juurtuneiden myyttien, kertomusten ja kuvitelmien keskellä, jotka usein ovat liittyneet juuri maisemaan.

Tämä tarkoittaa, että monilla saamelaisilla on juurensa maisemassa, alueella, johon heidän esi-isänsä ovat jättäneet jälkensä ja jota he siksi pitävät omanaan. Tämä merkitsee myös, että saamelaisen historiallisen kulttuurimaiseman suojeleminen on erittäin tärkeä osatekijä, jonka avulla voidaan ylläpitää saamelaisten identiteettiä ja suhdetta esi-isien alueisiin ja siten vaalia niitä historiallisia juuria, joita tämä maisema edustaa sekä tämän päivän että huomisen sukupolville.

*Ensimmäisen kappaleen toinen lause:* Saamelaisväestö huolehtii itse saamelaisten kulttuurimuistomerkkien hallinnosta ainoastaan Norjassa. Suomessa ja Ruotsissa saamelaisväestöllä ei ole nykyään mahdollisuutta vaikuttaa saamelaisten kulttuurimuistomerkkien hallintoon tai kehittää sitä. Saamelaisten parlamentaarinen neuvosto on halunnut kiinnittää huomiota saamelaisten kulttuurimuistomerkkien ja kulttuuriympäristöjen hallintoon sekä vahvistaa yhteistä saamelaista kulttuurimuistomerkkien

suojelua saamelaisalueella. Ehdotetun artiklan mukaan saamelaisten kulttuurimuistomerkkien hallinnoinnin tulee kuulua sopimusvaltioiden saamelaiskäräjille tai sen tulee tapahtua yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Tätä säännöstä on pidettävä edistysaskeleena, ja sillä edistetään saamelaisten oikeutta määrätä itse hallinnointiin liittyvistä asioista.

Valtiolla ei näin ollen ole oikeutta vapaasti hallinnoida omistamiaan irtaimia kulttuurimuistomerkkejä, esimerkiksi kun on kysymys esineiden tallettamisesta muihin museoihin, lainaamisesta tai myymisestä. Saamelaiskäräjien mielipiteelle on annettava suurta painoa näissä kysymyksissä. Sama pätee silloin, kun yksityishenkilöt haluavat viedä saamelaisia kulttuurimuistomerkkejä pois maasta.

*Toinen kappale:* Erityiset saamelaiset kulttuuripiirteet ulottuvat valtionrajojen yli. Tämän vuoksi tässä artiklassa on säädetty, että sopimusvaltioiden tulee ryhtyä rajat ylittävään yhteistyöhön saamelaisten kulttuurimuistomerkkien dokumentoimiseksi, suojaamiseksi ja hallinnoimiseksi. Tämä johtaa osaltaan aiempaa kokonaisvaltaisemman saamelaisen kulttuurimuistomerkkien hallinnon luomiseen.

*Kolmannessa kappaleessa* ehdotetaan, että sopimusvaltioiden tulee edistää saamelaisyhteisölle erityisen tärkeiden kulttuurimuistomerkkien luovuttamista takaisin sopiviin museoihin tai muihin mainittujen kulttuurimuistomerkkien alkuperäalueella sijaitseviin sopiviin saamelaisiin kulttuurilaitoksiin saamelaiskäräjien kanssa tehtävän tarkemman sopimuksen mukaan.

### **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.*

Sopimusvaltioiden velvollisuudet saamelaiskulttuurin suhteen eivät käsitä ainoastaan saamen kieltä ja perinteisiä saamelaisia kulttuurinilmauksia 31 artiklassa ja artiklaan liittyvissä huomautuksissa tarkoitetulla tavalla. Kuten aiemmin on mainittu, kulttuurikäsitteeseen kuuluvat myös elinkeinot ja muu perinteinen luonnonvarojen hyödyntäminen. Yhtenä saamelaisen kulttuurin ylläpitämisen edellytyksenä on, ettei aineellista voimavaraperustaa heikennetä. Juuri tämä voimavaraperusta muodostaa *aineellisen kulttuuriperustan*.

Aineellinen kulttuuriperusta on ollut saamelaisoikeudellisen kehityksen keskeinen käsite. Norjan saamelaisoikeuskomitean ensimmäisessä mietinnössä NOU 1984: 18 tehtiin laaja selvitys kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksen (KP) 27 artiklassa mainitusta kulttuurikäsitteestä. Käytyään läpi huomattavan määrän oikeuslähdeaineistoa komitea lausui:

”Parhaat perustelut puhuvat tämän mukaan sen puolesta, että käsitettä ”kulttuuri” on tulkittava siten, että määräyksen piiriin kuuluvat myös etnisen vähemmistön kulttuurin aineelliset puolet. Siinä tapauksessa määräyksen tulee kattaa elinkeinoihin liittyvät ja muut taloudelliset seikat siinä määrin kuin se on ratkaisevaa ryhmän mahdollisuudelle säilyttää oma kulttuurinsa ja välittää sitä eteenpäin.” (s. 283.)

Hallitus yhtyi Saamelaisoikeuskomitean näkemykseen kulttuurikäsitteestä, katso hallituksen esitys (Ot. prp.) n:o 33 (1986–87) saamelaiskäräjiä ja muita saamelaisia oikeussuhteita koskevaksi laiksi, s. 35, ja suurkäräjien lakivaliokunnan lausunto, joka sisältyy sen mietintöön (Innst. O.) 1986–87 n:o 79, s. 5. Katso muilta osin *Carsten Smithin* julkaisu, Lov og Rett 1990 s. 507 alkaen, etenkin s. 512 alkaen. Julkaisussa käsitellään KP:n 27 artiklan tarkoittamaa kulttuurikäsitettä.

Kuten 1 artiklaa koskevissa huomautuksissa on mainittu, samaa kulttuurikäsitteen tulkintaa pidetään lähtökohtana Suomen perustuslain 17 §:ssä ja YK:n ihmisoikeuskomitean lausunnossa:

”With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of minority communities in decisions which affect them.” (katso General Comment No. 23, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 para 7.)

Tässä yhteydessä viitataan myös siihen, mitä on lausuttu edellä 7.4.3 kohdassa.

Tätä artiklaa on tarkasteltava yhdessä maan ja veden käyttöä koskevan 34 artiklan sekä vuonoja sekä rannikkovesiä koskevan 38 artiklan ja myös IV ja V luvun muiden säännösten kanssa.

## **IV luku**

### **Saamelaisten oikeus maahan ja veteen**

### **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, metsästykseseen 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.*

Tätä artiklaa vastaava säännös sisältyy itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 1 kohtaan, joka kuuluu:

”The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.”

Katso ILO:n yleissopimuksen n:o 169 osalta 7.3 kohta edellä.

Myös Norjassa ja Ruotsissa sovelletusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että saamelaisten maa- ja vesialueiden käyttö voi luoda perustan oikeuksien saamiselle. Norjan lähihistorian oikeuskäytännössä tämä on vahvistettu kahdessa korkeimman oikeuden vuonna 1968 antamassa tuomiossa, katso Retstidende-julkaisu (Rt.) 1968, sivu 394 (Brekken-tuomio) ja Rt. 1969, sivu 429 (Altevann-tuomio).

Brekken-asiassa korkein oikeus lausui, että vaikka porosaamelaiset käyttivät maa- ja vesialueita vaihtelevasti, käyttö näytti ”olleen pitkän ajan kuluessa sidoksissa yhteen tiettyyn paikkaan ja sisimmältään niin vakiintunutta, ettei sitä voi ilman muuta rinnastaa yksinkertaiseen nautintaoikeuteen tai jokamiehen oikeuteen” (s. 401).

Altevann-asiassa Norjan vesistö- ja sähkölaitos (Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen) väitti, ettei Ruotsin saamelaiskylillä, joiden kesäpaikat joutuivat Altevann-vesistön sääntelyn yhteydessä patoamistoimien kohteiksi, ollut minkäänlaista yksityisoikeudellista perustetta korvausvaatimukselleen. Korkein oikeus oli kuitenkin toista mieltä. Asiassa ensimmäisenä äänestänyt (førstvoterende) tuomari lausui kantanaan, johon muut tuomarit yhtyivät:

”Otan tässä asiassa korkeimman oikeuden tutkinnan lähtökohdaksi, että kylien sijaintipaikalta kotoisin olevilla sukupolvilla toisensa jälkeen on ainakin sadan vuoden ajan ennen rajan vetämistä vuonna 1751 ollut asuinpaikkoja Altevannin rannalla aittoineen, poroerotusaitauksineen, veneineen ja muine tarvittavine välineineen ja että lappalaiset ovat myöhemmin vuosittain käyttäneet aluetta porojen laiduntamiseen ja kalastukseen. Tämän vuoksi korkeimman oikeuden tulee voida todeta, että tämän nimenomaisen alueen lappalaiset ovat historiallisista ajoista lähtien käyttäneet sitä oman elinkeinonharjoittamisensa synnyttämällä ja edellyttämällä vakiintuneella tavalla” (s. 437–438).

Molemmat tuomiot koskevat käyttöoikeuksia, Brekken-asia metsästys-, pyynti- ja kalastusoikeuksia ja Altevann-asia laiduntamis- sekä kalastusoikeuksia.

Vuonna 2001 käsitellyssä niin kutsutussa Svartskogen-asiassa katsottiin, että myös yhteisöllinen omistusoikeus oli syntynyt sen perusteella, että saamelaiset olivat käyttäneet maa-alueita pitkään, katso Norsk Retstidende (Rt.) 2001, sivu 1229. Perehdyttyään kiistan kohteena olleen alueen käyttöön asiassa ensimmäisenä äänestänyt tuomari lausui kantanaan, johon muut tuomarit yhtyivät:

”Johtopäätöksenä on tämän jälkeen, että miltei vuonna 1879 suoritetusta uusjaosta lähtien Manddalenin väestö on poronhoitoa lukuun ottamatta hyödyntänyt kaikkia Svartskogenin mahdollistamia maankäyttötapoja. ... .. Korostan myös, että maiden hyödyntäminen on muuttanut luonnettaan sen mukaan, miten niitä on eri ajanjaksoina ollut luonnollista hyödyntää. Lyhyesti ja ytimekkäästi lausuttuna tälle käytölle on ollut ominaista jatkuvuus, se on ollut kaiken käsittävää, intensiivistä ja joustavaa. Tämän nojalla sekä käytön laajuus että kesto täyttävät omistusoikeuden saamista koskevan vaatimuksen.” (s. 1244.)

***Finnmarkin läänin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeudellisista olosuhteista ja niiden hallinnosta*** 17. kesäkuuta 2005 annetun lain (Finnmarkin laki) n:o 85 5 §:n ensimmäisessä momentissa sanotaan:

”Saamelaiset ovat kollektiivisesti ja yksilöllisesti maan ja veden pitkäaikaisella käytöllä vähitellen saaneet oikeudet Finnmarkin maa-alueisiin.”

Myös Ruotsin oikeudessa on tunnustettu, että saamelaiset ovat maa-alueita käyttämällä voineet saada oikeuksia, katso lapinveromaita koskeva oikeusjuttu

(Skattefjällsmålet) vuodelta 1981, Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisu NJA 1981, sivu 1. Saamelaisten väite, jonka mukaan heillä oli vahvempi oikeus Jämtlannin *lapinveromaihin (lappskattelanden)* kuin valtiolla, tosin kumottiin, mutta korkein oikeus lausui, että saattoi olla olemassa muita alueita, joihin saamelaiset olivat alueiden hallussapidon ja *ikimuistoisen nautinnan (urminnes hävd)* perusteella saaneet *perintöoikeuden*, toisin sanoen ennen muinoin omistusoikeutta vastaavan oikeuden. Korkeimman oikeuden mukaan tunturilappalaisten poronhoito voi luoda perustan omistusoikeudelle, mikäli se oli riittävän intensiivistä ja muut poissulkevaa. Tämä ei kuitenkaan ollut tilanne kyseisessä konkreettisessa asiassa.

Ruotsin poroelinkeinolakia (1971:437) vuonna 1993 muutettaessa vahvistettiin lapinveromaita koskevan oikeusjutun yhteydessä annettujen lausuntojen mukaisesti, että poronhoito-oikeus perustuu *ikimuistoiseen nautintaan*. Poronhoitolakia muutettaessa Lagrådet (Ruotsin lainvalmistelukunta) totesi viimeaikaisen tutkimusaineiston osoittavan, että valtion omistusoikeus *lapinveromaihin* voitiin kyseenalaistaa. Lainvalmistelukunta viittasi siinä yhteydessä Kaisa Korpijaakko-Labban oikeushistorialliseen tutkimukseen Suomen pohjoisosien maa-alueisiin liittyvistä omistusoikeuskysymyksistä (katso Ruotsin hallituksen esitys 1992/93:32 s. 300).

Suomen osalta ei voida viitata vastaavaan oikeuskäytäntöön, mutta perustuslakivaliokunta on lausunut, että saamelaisten maankäyttö voi luoda perustan oikeuksille, niin käyttöoikeuksille kuin omistusoikeudellekin. Saamelaisten asemaa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL n:o 3/1990 sanotaan, että ”Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien väestöllä, joka saa merkittävän osan tuloistaan luonnontaloudesta ja joka ei omista maa-alueita”, voi olla esimerkiksi ikimuistoiseen nautintaan perustuva kalastusoikeus, joka nauttii samaa suojaa kuin omistusoikeus. Lisäksi voidaan viitata muihin vastaaviin lausuntoihin, jotka sisältyvät mietintöihin PeVL n:o 7/1978 vp, n:o 5/1981, n:o 11/1982 vp ja n:o 13/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 3/1990 viitataan edelleen Kaisa Korpijaakko-Labban vuonna 1989 valmistuneeseen väitöstutkimukseen saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa, jossa ”on esitetty huomionarvoisia näkökantoja, jotka puoltavat saamelaisten omistusoikeutta maahan”.

Sen käytön luonnetta, jonka nojalla oikeuksia luodaan, määritellään tarkemmin tämän artiklan kolmannessa kappaleessa.

*Ensimmäisessä kappaleessa* todetaan, että saamelaiset ovat pitkäaikaisella perinteisellä maa- tai vesialueiden käytöllä voineet saada omistusoikeuden näihin alueisiin pitkäaikaista käyttöä koskevien kansallisten tai kansainvälisten sääntöjen mukaan.



Ensimmäisen kappaleen määräys ei viittaa ainoastaan kansallisiin vaan myös kansainvälisiin sääntöihin. Kansallisessa lainsäädännössä sovellettavat säännöt eivät siis ole ainoita sääntöjä arvioitaessa, voiko saamelaisten perinteinen maan- ja vedenkäyttö muodostaa perustan omistusoikeudelle. Sopimusvaltioita velvoittavat kansainväliset säännöt voivat antaa kansallisia sääntöjä laajemmat mahdollisuudet hyväksyä se, että saamelaisten maan- ja vedenkäyttö muodostaa perustan oikeuksille.

Norja on toisin kuin Suomi ja Ruotsi ratifioinut ILO:n yleissopimuksen n:o 169. Tämän artiklan viittaus kansainvälisiin sääntöihin sekä ILO:n yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohta täydentävät kansallisessa lainsäädännössä sovellettavia sääntöjä.

Norjan oikeuskäytännön osalta voidaan viitata Svartskogen-tuomioon, Rt. 2001, sivu 1229, jonka ratkaisussa tosin nojaututtiin ikimuistoista nautintaa koskeviin säännöksiin mutta jossa lisäksi viitattiin kansainväliseen oikeuteen ja muun muassa ILO:n yleissopimukseen n:o 169. Asiassa ensimmäisenä äänestänyt tuomari lausui seuraavaa ILO-yleissopimuksen n:o 169 14 artiklasta (Rt. 2001 sivu 1229 ja sivu 1252):

”Norjan kansainvälisistä velvollisuuksista riippumatta tässä ratkaisussa määrätään, että maankäyttö muodostaa perustan oikeuksien saamiselle ikimuistoisen nautinnan nojalla ja että valtion omistusoikeus Svartskogeniin on ristiriidassa niiden oikeuksien kanssa, jotka Manddalenin väestö on saanut. Ratkaisu on kuitenkin oman käsitykseni mukaan hyvin sopusoinnussa itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan vuonna 1989 tehdyn ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 1 kohdan ja niiden näkökohtien kanssa, jotka tässä säännöksessä on määrä ottaa huomioon.”

Tämän ratkaisun jälkeen ILO:n yleissopimus n:o 169 on osittain sisällytetty Norjan Finnmarkin lakiin, ja tämä laki antaa yleissopimukselle etusijan tilanteissa, joissa lain määräykset saattavat olla ristiriidassa yleissopimuksen kanssa, katso 3 §.

*Toisen kappaleen ensimmäinen lause:* Tämä määräys käsittää ne tapaukset, joissa saamelaisten maa- ja vesialueiden käytön ei katsota täyttävän ensimmäisen kappaleen mukaisen omistusoikeuden saamisen ehtoja vaan ainoastaan käyttöoikeuden saamisen ehdot. *Ensimmäisen lauseen* mukaan saamelaisilla tulee olla oikeus alueiden jatkuvaan käyttöön samassa laajuudessa kuin aikaisemminkin.

Toisen kappaleen toinen lause: Jos aluetta käyttävät myös muut – olivatpa sitten kysymyksessä maanomistaja tai muut käyttöoikeuden haltijat – kaikkien tulee oikeuksiaan käyttäessään huomioida vastavuoroisesti toistensa oikeudet. Kilpailevien oikeuksien laajuus tulee määrittellä käyttäjien oikeuksien kohtuullisen arvioinnin avulla. Omistajan maankäyttö ei niin muodoin mene saamelaisten käyttöoikeuksien edelle. Muillakaan käyttöoikeuden

haltijoilla ei ole minkäänlaista etuoikeutettua asemaa. Saamelaisten käyttöoikeudet voidaan rinnastaa rasiitteisiin, ja niillä tulee olla sama suoja kuin rasiitteilla.

Tässä yhteydessä viitataan Norjassa 29. marraskuuta 1968 annetun rasiitteita koskevan lain 2 §:ään ja 3 §:ään. Lain 2 §:ssä sanotaan, ettei käyttöoikeuden haltija (rasiitteen haltija) eikä omistaja saa käyttää oikeuttaan sellaisella tavalla, että se kohtuuttomasti tai tarpeettomasti vahingoittaa toista tai on hänelle haitaksi. Asiaa arvioitaessa on pantava painoa käyttöoikeuden tarkoitukselle, ja käyttöoikeus on lisäksi suhteutettava kehitykseen, esimerkiksi kun on kysymys teknisten apuvälineiden käytöstä. Jos omistajalla ja käyttöoikeuden haltijalla on oikeus samantyyppiseen käyttöön – molemmilla on esimerkiksi laiduntamis- tai kalastusoikeus – kummallakaan heistä ei ole rasiitteista annetun lain 3 §:n mukaan suurempaa etuoikeutta tällaiseen käyttöön kuin toisella. Mikäli resurssit ovat liian niukat molempien käyttötarpeeseen nähden, heidän tulee vastaavasti vähentää käyttöönsä, ellei sopimuksesta tai muusta oikeudellisesta perusteesta seuraa muuta. Tällainen oikeudellinen peruste voi olla nautinta tai ikimuistoinen nautinta (urminnes hävd). Monissa tapauksissa on vanhastaan pidetty nimenomaan käyttöä keskeisenä tekijänä. Omistusoikeus on tullut mukaan vasta myöhemmin aikoina. Tällaisessa tapauksessa käyttöoikeuden haltijalla on voinut olla vahvempi asema kuin rasiitteita koskevan lain 2 §:n ja 3 §:n säännöksissä määrätään.

Rasiitteita koskevan lain sisältämät tässä selostetut säännökset koskevat myös saamelaisten oikeuksia. Tätä seikkaa on tärkeää painottaa, koska vallalla on ollut käsitys, jonka mukaan esimerkiksi porosaamelaisten oikeuksien tulee väistyä maatalouden ja metsätalouden intressien tieltä. On tärkeää korostaa saamelaisten käyttöoikeuksien olevan yksityisoikeudellisia oikeuksia, jotka nauttivat yhtä hyvää suojaa kuin muutkin käyttöoikeudet. Katso muilta osin 21 artiklaa koskevat huomautukset.

*Toisen kappaleen kolmannessa lauseessa* sanotaan, että erityistä huomiota tulee kiinnittää poronhoitoa harjoittavien saamelaisten asemaan. Määräys vastaa ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 1 kohdan viimeistä lausetta. Poronhoito on vuoden ympäri laidunmaiden varassa. Vaihtelevien sää- ja lumiolosuhteiden vuoksi poronhoitoa harjoittavilla tulee olla mahdollisuus päästä eri alueille. Näin ollen laidunmaiden puute vuoden jonkin osan aikana vaikuttaa poronhoitoon kokonaisuutena. Näennäisen vähäpätöisistä toimenpiteistä saattaa olla vakavia seurauksia, jos toimenpiteeseen ryhdytään haavoittuvilla alueilla, katso esimerkiksi Rt. 2000, sivu 1578.

*Toisen kappaleen neljäs lause:* Saamelaisilla on oikeus soveltaa käyttöoikeuttaan sopusoinnussa teknisen kehityksen kanssa, ja heillä on siis oikeus ottaa käyttöön teknisiä apuvälineitä.

*Kolmas kappale:* Kuten edellä on mainittu, oikeuskäytännössä on vahvistettu saamelaiden mahdollisuus saada ikimuistoista nautintaa koskevien säännösten nojalla sekä omistusoikeus että käyttöoikeus. Oikeuskäytäntö osoittaa kuitenkin, että tyypillisen saamelaisen maankäytön tunnustaminen oikeuksia muodostavana käyttönä on tuottanut vaikeuksia. Ruotsissa Nedre Norrlandin hovioikeus ei 15. helmikuuta 2003 antamassaan tuomiossa asettunut kannattamaan porosaamelaiden laiduntamisoikeutta yksityisen omistamalla maalla. Lisäksi Östersundin käräjäoikeuden 8. elokuuta 2005 antamassa tuomiossa ei myöskään Tåssåsenin saamelaiskylälle myönnetty laiduntamisoikeutta yksityisen omistamalla maalla.

Norjan osalta voidaan viitata korkeimman oikeuden ratkaisuihin, katso Rt. 1988 sivu 1217 (Korssjøfjell-asia), Rt. 1996 sivu 1232 (Tysfjord-asia sekä Rt. 1997 sivu 1608 (Aursunden-asia).

Edellä mainituissa ruotsalaisissa ja norjalaisissa oikeusratkaisuissa saamelaiden maankäyttö oli jättänyt jossakin määrin sellaisia jälkiä, jotka voivat todistaa saamelaiden läsnäolon. Vaikka saamelaiden maankäyttö voitiin todistaa, se ei ollut tuomioistuinten käsityksen mukaan tarpeeksi laajaa ja intensiivistä tai muut poissulkevaa, jotta se olisi muodostanut perustan oikeuksien saamiselle.

Norjassa käsitys saamelaiden maan- ja vedenkäytöstä muuttui vuonna 2001. Korkeimman oikeuden päätöksessä, katso Rt. 2001 sivu 769 (Selbu-asia), todettiin, että saamelaiden maankäytölle ominaiset erityispiirteet tuli ottaa huomioon arvioitaessa, oliko maankäyttö luonut perustan oikeuksille. Ratkaisussa, joka oli täysistuntoratkaisu, enemmistöä edustanut äänensä ensimmäiseksi antanut tuomari lausui:

”Ikimuistoiseen nautintaan perustuva oikeuden saaminen nojautuu kolmeen osatekijään: kysymyksessä tulee olla tietty *käyttö*, joka on tapahtunut *pitkän ajan kuluessa* ja *vilpittömin mielin*. Ei ole kuitenkaan olemassa pysyviä kriteereitä sen asian ratkaisemiseksi, ovatko yksittäiset ehdot täytyneet. ... Vaatimukset tulee mukauttaa saamelaiden ja porojen maankäyttöön. Tällöin on otettava huomioon, että saamelaiden elämänmuoto on perustunut paimentolaisuuteen. Muiden laiduneläinten kohdalla painotettuja osatekijöitä ei voi ilman muuta soveltaa poronhoitoon. Nämä seikat tulee ottaa mukaan arviointiin.

Konkreettisista osatekijöistä korostan etenkin sitä, että poronhoito edellyttää erittäin suurta aluetta ja että alueen käyttö vaihtelee vuodesta toiseen säästä, tuulesta ja laidunmaitten laadusta riippuen. Näin ollen ei voida vaatia, että porot ovat laiduntaneet tietyllä alueella joka vuosi. Sekä tästä syystä että saamelaiden paimentolaistyyppisen elämänmuodon takia poronhoidon keskeytyminen melko pitkäksi ajaksi ei voi estää oikeuden saamista. Tässä yhteydessä mainitsen, että Mauken-tuomiossa [Rt. 1985 s. 532] poronhoidolla katsottiin oleva korvausoikeudellinen suoja, vaikka poronhoitoa ei ollut 1920-luvun alun jälkeen harjoitettu kyseisellä alueella

miesmuistiin. Keskeytyksen katsotaan kuitenkin tarkoittavan pidempää yhtenäistä ajanjaksoa.

Porojen luonteen huomioon ottamisesta seuraa, että laiduntamisen muodolle tulee antaa suuri merkitys. Poronhoito edellyttää suurten alueiden käyttöönottoa, ja alueen käytön ratkaisevat ympäristö, pinnanmuodostus, ravinnonsaannin olosuhteet, sääolosuhteet ym. Tässä tyyppillisen laiduntamisen mallissa porot vaeltelevat paikasta toiseen. Porot valitsevat tietyt ydinalueet esimerkiksi vasomispaikoiksi, mikä ei tarkoita, etteikö maankäyttöalue voisi olla huomattavasti suurempi. Oikeuksien saamista ei täten voida estää yksinomaan siksi, että alueella on harjoitettu niin kutsuttua ”vaeltelevien porojen laiduntamista”.

Korkein oikeus kiinnittää myös huomiota tämän tyyppisissä asioissa ilmeneviin erityisiin menetelmäongelmiin, ja ensimmäisenä äänestänyt tuomari lausuu:

”Tämänkaltaisissa asioissa tulee vastaan erityinen menetelmäongelma: porosaamelaisilla ei ollut taloudellisen mukautumisensa ja sosiaalisen rakenteensa pohjalta minkäänlaista voimakasta tarvetta alkaa käyttää kirjakieltä, vrt. Pareli ja Severinsenin kirjoitus: Eteläsaamelaisen historiantutkimuksen muutamia menetelmäongelmia, julkaistu Tromssan museon lehdessä Ottar n:o 116–117, sivut 29–37, sivu 30. Toisaalta saamelaisilla oli luonnollisesti pysyvän väestön tapaan suullisia perinteitä. Tällaisia perinteitä tulee arvioida tarkkaan, mutta niitä ei voi jättää yleisesti hyväksymättä. Mikäli muut tiedot lisäksi tukevat niiden olemassaoloa, niiden painoarvo saattaa lisääntyä entisestään.

Viittaan edelleen siihen, että koska saamelaiset olivat paimentolaisia ja käyttivät yleensä mätäneviä orgaanisia aineita, poronhoidosta saattaa myös olla vaikeaa löytää fyysisiä jälkiä.

Näiden seikkojen perusteella on syytä noudattaa varovaisuutta pääteltäessä, ettei saamelaisten läsnäolosta jollakin alueella ole mahdollista saada konkreettisia tietoja. Tämä koskee etenkin Selbua, jossa saamelaisten kulttuurimuistomerkkien tutkimus on ollut laajuudeltaan erittäin pienimuotoista.

On myös otettava huomioon, että norjalaisten ja saamelaisten välisessä kommunikaatiossa voi syntyä väärinkäsityksiä, koska kielelliset ja kulttuuriset erot saattavat johtaa siihen, että ihmiset käsittävät toisensa väärin. Tätä korostetaan myös tuomioistuinten organisaatiota käsittelevissä uusissa julkisissa selvityksissä, vrt. esimerkiksi hallituksen selonteko, St.meld., n:o 23 (2000–2001), sivun 78 ensimmäinen palsta.”

Muun muassa näissä kahdessa tuomiossa esitetyt näkökohdat luovat perustan kolmannen kappaleen määräykselle.

*Neljäs kappale:* Saamelaiset ovat kautta aikojen eri tavoilla menettäneet aiemmin käyttämiään maa-alueita. Entisen kaltaista luonnonvarojen hyödyntämistä on myös rajoitettu monissa tapauksissa. Yksi esimerkki siitä on Ruotsissa 1990-luvun alussa harjoitettu pienriistanmetsästys. Määräyksessä todetaan, etteivät 34 artiklan säännökset rajoita saamelaisten oikeutta saada takaisin sellaisia menettämiään alueita tai oikeuksia, joita heillä on kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaan.

### **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. Saamelaisten tulee erityisesti saada välttämätöntä taloudellista apua, jota vaaditaan, jotta he voisivat saada vaatimuksensa tuomioistuimen käsittelyyn.*

Vaikka saamelaisten perinteisen maa- tai vesialueiden käytön onkin 34 artiklassa tunnustettu olevan sellaista käyttöä, jolle oikeudet, niin käyttöoikeus kuin omistusoikeuskin, voivat perustua, tällainen tunnustaminen ei sinänsä riitä turvaamaan heidän oikeuksiaan. Tämän johdosta 35 artiklassa on annettu säännöksiä saamelaisten oikeuksien toteuttamisesta velvoittamalla sopimusvaltiot ennen kaikkea määrittelemään ne maa- ja vesialueet, joita saamelaiset perinteisesti käyttävät, katso *ensimmäinen kappale*. Velvollisuus määritellä kyseiset alueet koskee sekä niitä alueita, joihin saamelaisilla voi olla omistusoikeus, että niitä alueita, joihin heillä voi olla ainoastaan käyttöoikeuksia. Ensimmäisessä kappaleessa ehdotetun kaltainen säännös on sopusoinnussa itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 2 kohdan kanssa, joka kuuluu:

”Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.”

Finnmarkin läänin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeudellisista olosuhteista ja niiden hallinnosta 17. kesäkuuta 2005 annetun lain (Finnmarkin laki) n:o 85 nojalla Norjaan perustetaan oma toimikunta, Finnmarkin komissio (Finnmarkskomisjonen), jonka tehtävänä on selvittää Finnmarkin maa- ja vesialueisiin liittyviä oikeuksia, katso 5 §:n kolmas momentti ja 5 luvun I kohta. Näitä oikeuksia koskevat erimielisyydet voidaan viedä tämän lain nojalla perustettavaan erityistuomioistuimeen eli Finnmarkin syrjäseutujen tuomioistuimeen, katso 5 luvun II kohta.

Ruotsi on ennen ILO:n yleissopimuksen n:o 169 ratifioimista asettanut *rajojen vetämistä selvittävän komitean (gränsdragningskommission)*. Komitean tehtävänä on selvittää, mitä alueita saamelaisilla on tämän sopimuksen mukaan perinteisesti hallussaan tai mitä alueita he perinteisesti hyödyntävät yhdessä muiden kanssa. Komitean tehtäviin lukeutuu myös uloimman rajan määrittäminen niille alueille, joita saadaan käyttää poronhoitoon.

*Rajojen vetämistä selvittävän komitean* tulee toimeksiantonsa mukaan antaa ehdotuksensa viimeistään joulukuussa 2005.

*Toisen kappaleen* mukaan sopimusvaltioiden tulee luoda kansalliseen oikeuteen sopivia menettelyjä, jotta saamelaiset voivat saada 35 artiklan mukaisia maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksiaan koskevat vaatimuksensa käsitellyiksi. Vastaava säännös käy ilmi ILO:n yleissopimuksen n:o 169 14 artiklan 3 kohdasta.

Vaatimuksen käsittelystä tuomioistuimessa voi aiheutua suuria kustannuksia. Jotta saamelaisilla olisi todellinen mahdollisuus saada omat oikeutensa turvatuiksi, heille tulee taata tällaisen käsittelyn edellyttämä taloudellinen perusta. Tämän johdosta on määrätty, että saamelaisten tulee saada välttämätöntä taloudellista apua 34 artiklan mukaisten oikeuksiensa turvaamiseksi. Tällainen taloudellinen tuki on välttämätön, jotta kansalliseen oikeuteen voitaisiin sanoa luodun ILO:n yleissopimuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaisia sopivia menettelyjä:

”Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by peoples concerned.”

Komiteamietinnössä SOU 1999:25 Saamelaiset – Ruotsin alkuperäiskansa selvitysmies Sven Heurgren lausuu:

”Ruotsin säännökset eivät täytä yleissopimuksen vaatimusta, jonka mukaan saamelaisilla tulee olla todellinen mahdollisuus saada maa-alueita koskevat vaatimuksensa käsitellyiksi. Tämä johtuu siitä, ettei saamelaiskylillä ole mahdollisuutta maksaa tällaisista oikeusjutuista aiheutuvia oikeudenkäyntikuluja, jotka usein nousevat suuriin summiin.

Jotta saamelaisilla voisi olla todellinen mahdollisuus saada yleissopimukseen perustuvat vaatimuksensa maa-alueisiin käsitellyiksi, on syytä ottaa käyttöön säännös, jonka nojalla valtion on vastattava sellaisten oikeusjuttujen oikeudenkäyntikuluista, joissa käsitellään saamelaisten maa-oikeuksiin liittyviä periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä.

Säännöksen tulee koskea tällaisten oikeusjuttujen molempia osapuolia, koska tämä on parhaiten sopusoinnussa sen yleissopimukseen perustuvan velvollisuuden kanssa, joka valtiolla on osaltaan selvittää alkuperäiskansojen maahan kohdistuvat oikeudet.” (s. 175.)

Asiantuntijatyöryhmä yhtyy edellä lausuttuun.

Tässä yhteydessä voidaan myös viitata kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 27 artiklaan. YK:n ihmisoikeuskomitea on lausunut, että valtion tulee maksaa maanomistajien nostamista oikeusjutuista aiheutuvat oikeudenkäyntikulut. Tällaisten kulujen maksaminen on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että saamelaisten pystyvät huolehtimaan 27 artiklan mukaisista oikeuksistaan. Tässä

yhteydessä voidaan viitata ihmisoikeuskomitean päätelmään *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Norway 1999, CCPR/C/79/Add.112*, jossa sanotaan:

”16. The Committee remains concerned that while legislative reform work in the field of Sami land and resource rights is in progress, traditional Sami means of livelihood, falling under article 27 of the Covenant, do not appear to enjoy full protection in relation to various forms of competing public and private uses of land. Lawsuits by private landowners leading to judicial prohibition of reindeer herding and high legal costs for the Sami are a particular concern in the absence of satisfactory legal aid.”

Toisessa kappaleessa ehdotettu määräys on näin ollen sopusoinnussa YK:n ihmisoikeuskomitean lausuman kanssa.

Myös tässä yhteydessä voidaan viitata norjalaiseen Finnmarkin lakiin. Finnmarkin komitean suorittamista tarpeellisista selvityksestä aiheutuvat kulut kuuluvat valtion maksettaviksi, katso 32 §. Valtion tulee myös maksaa syrjäseutujen tuomioistuimessa tapahtuvasta käsittelystä aiheutuvat kulut sekä osapuolten välttämättömät kulut, katso 43 §.

### **36 artikla**

#### **Maan ja veden hyödyntäminen**

*Saamelaisten oikeutta luonnonvaroihin 34 artiklassa tarkoitetuilla maa- tai vesialueilla tulee erityisesti suojata. Suojelussa tulee erityisesti ottaa huomioon, että jatkuva luonnonvarojen saanti voi olla edellytys saamelaisten perinteisten taitojen ja perinteisten kulttuuristen ilmausten säilymiselle.*

*Ennen kuin julkinen viranomainen 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.*

Tämä artikla on 35 artiklan tavoin määräys, jolla suojataan saamelaisten alueita. Se koskee luonnonvarojen hyödyntämistä ja muita luontoon kajoamisen tai luonnon käyttämisen muotoja, katso toinen ja neljäs kappale.

36 artikla sisällyttää sopimukseen säännökset, jotka perustuvat itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 15 artiklaan

sekä kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (KP) 27 artiklaan. ILO:n yleissopimuksen n:o 169 15 artikla kuuluu:

”1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.”

KP:n 27 artiklaa on siteerattu ja käsitelty 7.4.3 kohdassa.

*Ensimmäisessä kappaleessa* vahvistetaan 34 artiklan mukainen yleisperiaate, joka koskee luonnonvarojen suojelua saamelaisien maankäyttöalueilla, toisin sanoen alueilla, jotka ovat saamelaisien omistuksessa tai joihin heillä on käyttöoikeudet. Tällainen määräys on tärkeä sekä siksi, että se antaa saamelaisille mahdollisuuden harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ja hyödyntää luonnonvaroja jatkossakin, että myös laajemmassa merkityksessä eli siksi, että he pystyvät näin säilyttämään perinteisen taitonsa ja kulttuuriset ilmauksensa.

*Toinen kappale:* Määräys koskee etenkin mineraalien ja muiden luonnonvarojen hyödyntämistä. Niitä ei voi hyödyntää neuvottelematta sekä niiden saamelaisien kanssa, joita asia koskettaa, että myös saamelaiskäräjien kanssa tilanteissa, joissa tällä hyödyntämisellä on olennaista merkitystä saamelaisille. Mikäli tällainen hyödyntäminen voi vahingoittaa saamelaisen kulttuurin ja saamelaisen yhteiskuntaelämän ehtoja, siihen vaaditaan saamelaiskäräjien suostumus, vrt. 16 artiklan toinen kappale. 16 artiklan toisen kappaleen säännös rajoittaa täten valtion pakkolunastusoikeutta.

*Kolmas kappale:* Tässä kohdassa täsmennetään se, mitä jo viittauksesta 16 artiklan toiseen kappaleeseen seuraa, nimittäin että saamelaiselle kulttuurille olennaisen alueen hyödyntämiseen merkittävässä määrin vaikuttavat toimenpiteet edellyttävät saamelaiskäräjien suostumusta. Sen sijaan kolmannen kappaleen määräyksessä vaaditaan saamelaiskäräjien suostumuksen lisäksi suostumuksen saamista myös niiltä saamelaisilta, joita asia koskettaa. Tilanteessa, jossa tiettyihin luonnonalueisiin halutaan kajota ja jossa toimenpiteistä kieltäytymisen perusedellytykset ovat olemassa, on tärkeää, että suostumusta joudutaan



vaatimaan myös niiltä saamelaisilta, joita asia välittömästi koskettaa. Tämä seuraa KP:n 27 artiklasta. Heidän suostumuksensa ei tule kuitenkaan olla yksinään riittävä, vaan myös saamelaiskäräjien suostumus on välttämätön. Tämä johtuu siitä, että saamelaiskäräjät huolehtii saamelaisten yleisistä eduista.

*Neljännessä kappaleessa* täsmennetään, että edellisten kappaleiden määräykset koskevat kaikkia luontoon kajoamisen ja luonnon käyttämisen muotoja 34 artiklassa tarkoitetuilla alueilla. Tällaisia muotoja ovat metsänhakkuut, vesi- ja tuulivoimalaitokset, teiden ja vapaa-ajan asuntojen rakentaminen, sotilaalliset harjoitukset ja harjoitusalueet.

Saamelaisten käytössä oleville alueille on viime aikoina rakennettu huomattava määrä vesivoimalaitoksia, millä on ollut erityistä vaikutusta poronhoidossa käytettäviin laidunalueisiin. Yksi uusi energian hyödyntämisen muoto on tuulivoima, ja saamelaisten käyttämille alueille on ehdotettu perustettavaksi lisää tuulivoimapuistoja. Myös tällaiset laitokset häiritsevät suuresti syrjäseutujen perinteistä käyttöä, etenkin poronhoitoa. Sama pätee teiden rakentamiseen, metsänhakkuihin ja vapaa-ajan asuntoihin. On tärkeää, ettei tällaisia laitoksia sijoiteta haavoittuville poronhoitoalueille tai sellaisiin paikkoihin, että ne estävät porojen siirtymiset laitumelta toiselle eri vuodenaikoina.

Edellä sanottu koskee myös sotilaallisia laitoksia ja sotilaallisia harjoitusalueita. Määräys käsittää myös väliaikaiset sotilaalliset harjoitukset, joita järjestetään sotilaallisten laitosten ja pysyvien harjoitusalueitten ulkopuolella. Poronhoidon intressit tulee ottaa erityisesti huomioon tehtäessä päätöstä siitä, onko sotilaalliset harjoitukset tarkoitus pitää alueilla, joilla saamelaiset harjoittavat poronhoitoa, ja arvioitaessa, millä tavalla harjoitukset on määrä toteuttaa. Sotilasviranomaisten tulee neljännen kappaleen määräyksen mukaan neuvotella saamelaiskäräjien kanssa, jos kysymys on 16 artiklassa tarkoitettua asiasta, ja myös niiden saamelaisten kanssa, joiden elinkeinonharjoittaminen liittyy kyseiseen alueeseen.

Neljännen kappaleen määräys ei ole tyhjentävä, mitä 36 artiklan käsittämään toimintaan tulee, vaan siinä annetaan pelkästään esimerkkejä tällaisesta toiminnasta. Artikla käsittää myös muunlaisen käytön ja toiminnan, kuten esimerkiksi laskettelumäkien perustamisen, joukkoturismin ja vastaavan.

Toinen kappale käsittää myös julkisella luvalla tehtävän metsänhakkuun. Metsänhakkuu mainitaan kuitenkin selkeyden vuoksi nimenomaan neljännessä kappaleessa huomattavana luontoon kajoamisena samalla tavoin kuin muutkin tässä mainitut luontoon kajoamisen muodot.

### **37 artikla**

## **Korvaus ja osa tuotosta**

*Saamelaisilla, joita asia koskettaa, tulee olla oikeus saada korvausta kaikesta 36 artiklan toisessa ja neljännessä 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.*

*Ensimmäinen kappale:* Mikäli ryhdytään 36 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, jotka aiheuttavat alueen saamelaisille vahinkoa, esimerkiksi laidunmaiden menetyksiä, tai heidän elinkeinonharjoittamisensa vaikeutuu niiden vuoksi muilla tavoilla, heidän tulee saada korvausta. Tämä säännös seuraa valtioiden tavanomaisesta kansallisesta lainsäädännöstä ja siitä, että saamelaisten oikeudet nauttivat samaa suojaa kuin muidenkin oikeussubjektien omistus- ja käyttöoikeudet.

Jos luonnonvarojen hyödyntämiseen luvan saaneella on kansallisen lainsäädännön säännösten nojalla velvollisuus suorittaa maksu maanomistajalle, kyseisellä luvansaajalla on sama velvollisuus niitä saamelaisia kohtaan, jotka ovat perinteisesti käyttäneet kyseistä aluetta. Sama pätee säännöksiin, jotka antavat maanomistajalle oikeuden tuottoon. Tässä yhteydessä voidaan viitata itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 15 artiklan toiseen kohtaan, jota on siteerattu edellä 36 artiklaa koskevissa huomautuksissa.

*Toinen kappale:* On syytä korostaa, että jos kansainvälisestä oikeudesta seuraa määräyksiä, jotka antavat saamelaisille oikeuden suurempaan tuottoon kuin tämän sopimuksen säännökset, 37 artikla ei rajoita tällaista oikeutta saada suurempi osa tuotosta.

## **38 artikla**

### **Vuonot ja rannikkovedet**

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

*Kalan ja muiden meren luonnonvarojen saaliskiintiöiden jaossa sekä näiden luonnonvarojen muussa sääntelyssä tulee asiankuuluvasti ottaa huomioon saamelaisten 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.*

Tällä artiklalla on ensisijaisesti merkitystä Norjalle sen maantieteellisten olojen takia ja siksi, että tämänkaltainen perinteinen saamelainen luonnonvarojen käyttö on liittynyt laajasti vuonoihin ja rannikkovesiin.

*Ensimmäinen kappale:* Määräys on otettu mukaan, jotta ei olisi epäilystäkään siitä, että 34–37 artiklojen säännökset koskevat myös vuonoja ja rannikkovesiä.

Saamelaiset ovat siis luonnonvarojen käyttönsä perusteella voineet saada omistusoikeuden tai käyttöoikeuden vuonoihin ja muihin rannikkovesiin 34 artiklan mukaisesti. Sama suoja, joka koskee 35 artiklan mukaisia maa- ja vesioikeuksia, koskee myös merivesiin kohdistuvia oikeuksia. Lisäksi säännöksiä, jotka 36 artiklan mukaan koskevat luonnonvarojen hyödyntämistä ja muita toimenpiteitä, tulee myös soveltaa niihin merialueiden luonnonvaroihin, joihin saamelaisilla on omistus- tai käyttöoikeus. Tämä saattaa esimerkiksi koskea öljy- ja kaasuvarojen tutkimusta ja hyödyntämistä. Sama koskee oikeutta saada korvausta ja osa tuotosta 37 artiklan mukaisesti.

Ensimmäisen kappaleen määräys koskee kaikkentyyppisiä merivesien luonnonvaroja, kun taas toinen kappale koskee erityisesti kalastusta ja muuta kiintiöjärjestelmillä säänneltyä luonnonvarojen käyttöä.

*34 artiklaa ja merivesiin kohdistuvia oikeuksia koskevia tarkempia tietoja:* Norjan oikeudessa sovellettavan säännöksen mukaan omistusoikeus ulottuu merivesialueilla äkkisyvään eli kahden metrin syvyyteen asti. Ruotsin ja Suomen oikeudessa omistusoikeus ulottuu vielä pidemmälle. Saamelaisoikeuskomitean alaisen saamelaisoikeudellisia asioita käsittelevän työryhmän mukaan ei voida sulkea pois sellaista mahdollisuutta, että osat vuonosta voivat olla yksityisen omistusoikeuden alaisia, katso mietintö NOU 1993: 34 Oikeus Finnmarkin maa- ja vesialueisiin ja niiden hallinto, s. 121 ja Rt. 1902 sivu 296.

Asiantuntijatyöryhmä ei ota tässä yhteydessä kantaa varsinaiseen kysymykseen siitä, kuinka laajalle saamelaisten omistusoikeus vuonoihin ja rannikkovesiin ulottuu, mutta se haluaa tällä määräyksellä korostaa tällaisen omistusoikeuden olevan mahdollisesti olemassa siitä riippuen, millaista tämä hyödyntäminen on ollut.

Norjan oikeudessa ei katsota merialueiden käyttöoikeuksien ulottuvan pidemmälle kuin omistusoikeuskaan, toisin sanoen äkkisyvään eli kahden metrin syvyyteen asti, mutta oikeudet saattavat olla laajempiakin perinnäistapoihin liittyvien seikkojen johdosta. Kalastusoikeuksien osalta yleinen käsitys on nykyään kuitenkin se, että kaikki voivat vapaasti harjoittaa kalastusta jopa paikoissa, joihin rannanomistajalla on omistusoikeus. Tästä on poikkeuksena lohenkalastus, joka on rannanomistajan oikeus, katso 15. toukokuuta 1992 lohenkalastuksesta ja sisävesikalastuksesta annetun lain n:o 47 16 §. Asia ei ole kuitenkaan

aina ollut näin. Merikalastus oli entisaikaan samojen säännösten alainen kuin makeanveden kalastus. Yksittäisillä henkilöillä tai paikallisyhdistyksillä saattoi olla kalastusta koskevia erityisoikeuksia. Professori Knut Robbersted lausuu asiasta seuraavaa:

”Kalastusalueet olivat niin tärkeitä ihmisille, etteivät he kenneet tulemaan toimeen ilman niitä. Tämän takia ihmisten oli pakko katsoa olevansa laillisesti oikeutettuja käyttämään kalastusalueita samalla tavalla kuin maita ja metsästysmaitakin. Näyttää siltä kuin tätä aluetta koskevat säännöt olisivat suurin piirtein samanlaiset kuin maa-alueita koskevat.” (Historiallinen katsaus, päivätty 20. helmikuuta 1950 (Ulkoministeriötä varten kalastusraja-asian yhteydessä tehty selvitys) s. 5–6.)

1700- ja 1800-luvun aikana samanaikaisesti elinkeinojen liberalisoitumisen kanssa alkoi vallata alaa käsitys, jonka mukaan meressä kalastaminen on vapaata kaikille. On kuitenkin olemassa paljon esimerkkejä siitä, että paikallisten ihmisten käsitykset kalastusoikeuksista säilyivät lainoppineiden opeista huolimatta. Yksi esimerkeistä koskee Varanginvuonossa harjoitettua kalastusta. *Finnmarkin kalastuskomitea vuodelta 1891 (Den finmarkske Fiskerikommission af 1891)* ilmoittaa, että Varanginvuonossa on pidetty edelleen tiukasti kiinni vanhasta perinnäistavasta, joka antaa oikeuden jakaa ”kalastusvedet” käyttäjien kesken (mietintö (1894) s. 15).

Eriyistä kiinnostusta herättää se, miten tärkeinä Norjan valtio itse piti paikallisia perinnäistapoja kiistellessään Ison-Britannian kanssa kalastusrajoista. Iso-Britannia ei halunnut hyväksyä Norjan vuonna 1935 asettamaa kalastusrajaa Trænasta Varangiin. Tämän neljän meripeninkulman pituisen kalastusrajan perusteena oli perusviiva, joka ei seurannut rannikkolinjaa vaan joka vedettiin mantereeseen, saarien ja luotojen kiintopisteiden välille. Iso-Britannia vei asian Kansainväliseen tuomioistuimeen, joka ratkaisi sen vuonna 1951 Norjan eduksi. Tässä asiassa Norja pyrki osoittamaan toteen, että oppi ”vapaasta kalastuksesta” ei ollut koskaan saanut jalansijaa Norjan rannikolla. Tuomio osoittaa ratkaisun kannalta keskeistä olleen, että Norja pystyi näyttämään toteen pitkin rannikkoa tapahtuneen kalastusvesien historiallisen käytön ja perinnäistapoihin perustuvien paikallisten sääntöjen olemassaolon (International Court of Justice, Reports 1951, page 116 ff.).

Yhtenä esimerkkinä siitä, että paikalliset perinnäistavat ovat säilyneet aina meidän päiviimme asti ja että myös korkein oikeus on tunnustanut ne, on Kåfjord-tuomio, katso Rt. 1985, sivu 247. Asia on saanut alkunsa Kåfjordin (Gáivuotna) saamelaiskunnassa eli samassa kunnassa kuin Svartskogen-asia, katso Rt. 2001 sivu 1229.

*35 artiklaa ja merivesiin kohdistuvia oikeuksia koskevia tarkempia tietoja:* Valtion velvollisuus määrittellä saamelaisten oikeudet koskee 38 artiklan määräyksen mukaan myös merivesiin kohdistuvia oikeuksia. Tässä yhteydessä viitataan 35 artiklaan.

Tässä yhteydessä voidaan myös viitata suurkäräjien lakivaliokunnan lausuntoihin, jotka liittyvät Finnmarkin läänin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeudellisista olosuhteista ja niiden hallinnosta 17. kesäkuuta 2005 annettuun lakiin n:o 85. Finnmarkin lain vaikutusalue on rajattu Finnmarkin läänissä sijaitseviin vesistöihin ja kiinteään omaisuuteen eikä siis koske merivesialueita, katso 2 §. Lakivaliokunta lausuu kuitenkin, että merivesiin kohdistuvia oikeuksia on syytä selvittää tarkemmin, ja esittää yhtenä mahdollisuutena, että Finnmarkin komission mandaattia (katso lain 5 luvun 1 kohta) laajennetaan myöhemmin niin, että se käsittää myös merivesikalastukseen liittyvät oikeudet, katso valiokunnan mietintö (Innst. O.) n:o 80 (2004–2005) s. 30–31.

*36 artiklaa ja merivesiin kohdistuvia oikeuksia koskevia tarkempia tietoja:* 36 artiklaan perustuvat valtion velvollisuudet koskevat myös merivesien luonnonvaroja. 36 artiklan toisen ja kolmannen kappaleen säännöstä sovelletaan näin ollen silloin, kun öljy- ja kaasuesiintymiä tutkitaan ja hyödynnetään sellaisilla vuono- ja rannikkoalueilla, joihin saamelaisilla on oikeuksia 38 artiklan ensimmäisen kappaleen nojalla. Öljy- ja kaasuesiintymien hyödyntäminen edellyttää laitteistojen rakentamista myös mantereelle, mistä yhtenä esimerkkinä on Finnmarkin Snøhvit- eli Lumikki-kaasukenttä. 34–37 artiklat sääntelevät suoraan tätä mantereella tapahtuvan toiminnan osaa.

Myös merivesialueella voidaan ajatella tapahtuvan kalavaroihin vaikuttavia toimenpiteitä. Ne saattavat muun muassa liittyä kalankasvatuslaitoksiin ja muiden merivesialueella sijaitseviin laitoksiin. Tämän johdosta 36 artiklan neljännen kappaleen määräystä sovelletaan vastaavalla tavalla myös merivesialueeseen.

*37 artiklaa ja merivesiin kohdistuvia oikeuksia koskevia tarkempia tietoja:* 37 artiklan määräystä korvauksen saamisesta sovelletaan myös merivesiin kohdistuviin oikeuksiin. Esimerkkinä tästä voidaan viitata Rt. 1985:n sivulla 247 selostettuun ratkaisuun, jossa vuonon kalastajat saivat korvausta vesivoimalaitoksen laajennuksen yhteydessä aiheutuneista vahingoista. Myös 37 artiklan määräyksiä, jotka koskevat maksun saamista tai oikeutta saada osa tuotosta luonnonvarojen hyödyntämisen yhteydessä, sovelletaan vastaavalla tavalla merivesialueen luonnonvarojen hyödyntämisen yhteydessä.

*Toinen kappale:* Kuten ensimmäistä kappaletta koskevissa huomautuksissa on mainittu, Norjan oikeudessa kalastuksen katsotaan pääsääntöisesti olevan vapaata kaikille. Ammattikalastusta säännellään kuitenkin kiintiöjärjestelmillä liikakalastuksen välttämiseksi. Toisen kappaleen määräys velvoittaa valtiota ottamaan huomioon saamelaisten luonnonvarojen käytön saaliskiintiöitä jaettaessa. Ilman kohtuullista osuutta kalastuskiintiöistä eteläsaamelaiset paikallisyhteisöt eivät tule toimeen, katso tässä yhteydessä

myös 6 artiklan toinen kappale, jossa käsitellään valtion velvollisuuksia suhteessa saamelaisiin paikallisyhteisöihin. Toisen kappaleen määräys pätee, vaikka ensimmäisessä kappaleessa mainittuja oikeuksia ei olekaan vahvistettu.

Kysymystä kalastuksen sääntelyssä sovellettavista saamelaisten oikeuksista selvitti vuonna 1990 Carsten Smith, katso Lov og Rett -julkaisu 1990, s. 507 alk. Hän kiinnittää artikkelissaan huomiota siihen, että kalavarat ovat osa saamelaisten aineellista kulttuuriperustaa ja että saamelaisilla on oikeus vaatia kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (KP) 27 artiklan mukaisia positiivisia erityistoimenpiteitä. 27 artikla ei käsitä ainoastaan erityisiä kulttuurisidonnaisia elinkeinoja ahtaassa merkityksessä – eli elinkeinoja, joilla on selkeä saamelainen erityispiirre – niin kauan kuin on kysymys tällaisesta jatkuvasti tärkeän kulttuuriperustan muodostavasta perinteisestä saamelaisesta luonnonvarojen käytöstä. KP:n 27 artiklassa käsitellään valtion toimenpiteiden lopputulosta, jota on määrä arvioida saamelaisten tarpeitten pohjalta. Saamelaisen kulttuurin suojelun ja kehittämisen keskeisenä edellytyksenä on saamelaisten asutuksen ylläpitäminen saamelaisissa paikallisyhteisöissä. Rannikon paikallisyhteisöjen asukkaat ovat erittäin riippuvaisia kalastuksesta, jolla on suuria seurausvaikutuksia muuhun työllistymiseen. Kalastuksen sääntelyt ovat siis sentyyppisiä sääntelyjä, joilla on olennaista merkitystä kulttuuriperustalle.

Kalastuksen sääntelevä kiintiöillä on yksi sen kaltaisista kysymyksistä, joista saamelaiskäräjät voivat vaatia neuvottelujen käynnistämistä 16 artiklan nojalla.

### **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.*

Määräyksen tarkoituksena on taata saamelaiskäräjien osallistuminen maa-alueiden ja luonnonvarojen, kuten esimerkiksi yleisen maankäytön, julkiseen hallintoon. 39 artiklan mukainen oikeus ei koske ainoastaan alueita, joihin saamelaisilla on omistusoikeus, vaan myös alueita, joihin heillä on käyttöoikeus. Määräys käsittää myös 38 artiklassa mainitut vuonot ja rannikkovedet.

Viittaus 16 artiklaan tarkoittaa, että saamelaiskäräjät voi toisen kappaleen mukaan vastustaa ”sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat merkittävästi loukata saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia ehtoja”, katso 16 artiklaa koskevat huomautukset.

Luonnonvarojen hyödyntämisen ja luontoon kajoamisen osalta tämän artiklan määräystä täydennetään 36 artiklalla. Jos luonnonvarojen tutkimiseen tai hyödyntämiseen saatu lupa on annettu 36 artiklan nojalla, jatkotutkimusten suorittamisen ja luonnonvarojen hyödyntämisen yhteydessä sovelletaan 39 artiklan määräystä.

#### **40 artikla**

##### **Ympäristönsuojelu ja ympäristöhallinto**

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

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

*Ensimmäinen kappale velvoittaa viranomaiset yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa suojelemaan saamelaisten maa-alueita vuonot ja rannikkovedet mukaan luettuina. Tämä on tärkeää saamelaiskulttuurin aineellisen perustan varmistamiseksi, katso 33 artikla.*

*Toisen kappaleen mukaan yhteistyön tulee tapahtua 16 artiklan määräysten mukaisesti, koska 40 artiklassa mainitut kysymykset ovat saamelaisille merkitykseltään olennaisia asioita. Saamelaiskulttuurin aineelliseen perustaan eivät vaikuta ainoastaan fyysiset toimenpiteet ja luontoon kajoaminen vaan myös eläimiin ja faunaan kohdistuvat laajat suojelutoimet, kuten petoeläinhallinto ja kansallispuistoja koskevat määräykset. Saamelaiskäräjillä on myös oikeus osallistua tällaisten toimenpiteiden suunnitteluun ilmastonmuutosten vaikutusten torjumiseksi.*

Artikla on sopusoinnussa Rion kokouksessa vuonna 1992 hyväksytyyn ympäristöä ja kehitystä koskevan julistuksen kanssa. Rion julistuksen periaatteita selostetaan julistuksen 22 artiklassa:

”Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.”

21. vuosisadan toimintaohjelmaan, Agenda 21:een, sisältyy erillinen alkuperäiskansoja käsittelevä 26 luku, Recognizing and strengthening the role of indigenous people and their communities.

## **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 säilyttämiseksi ja kehittämiseksi.*

*Ensimmäinen kappale:* Muut samoja resursseja hyödyntämään pyrkivät tahot vastustavat voimakkaasti saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa, metsästystä, kalastusta, maanviljelyä, duodjia ym. Jos saamelaisten yhteiskuntaelämä ja kulttuuri on määrä säilyttää, saamelaisten elinkeinoja on aivan välttämätöntä suojella niin oikeudellisesti kuin taloudellisestikin. Oikeudellinen suojele voi esimerkiksi poronhoidon osalta olla poronhoitoalueitten suojelua ja kalastuksen osalta sisäjärviin, jokiin ja merialueisiin kohdistuvien paikallisten kalastusoikeuksien suojelua. Taloudellisten toimenpiteiden yhteydessä tulee ottaa huomioon saamelaisten pienen mittakaavan elinkeinojen erityisolosuhteet. Maanviljelyyn kohdistuvat taloudelliset toimenpiteet on usein suunniteltu sellaisiksi, että ne soveltuvat paremmin suurempiin yksiköihin ja muihin ilmasto-oloihin kuin saamelaisalueiden olosuhteisiin. Lisäksi taloudellisia toimenpiteitä ei ole useinkaan sopeutettu näillä alueilla harjoitettavien yhdistelmäelinkeinojen mukaisiksi. Merikalastuksessa ammattikalastuksen harjoittaminen perustuu tavallisesti kalastuskiintiöiden jakoon. Kalastuskiintiöiden osalta viitataan 38 artiklan toiseen kappaleeseen.

*Toisessa kappaleessa* määritellään, mitä on pidettävä ensimmäisen kappaleen mukaisina saamelaisina elinkeinoina ja luonnonvarojen käyttönä. 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, asiantuntijatyöryhmä



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 metsästys, marjastus ja kotitarvekalastus. Rajan vetäminen syrjäseutujen elinkeinojen ja luonnonvarojen muun hyödyntämisen välillä on liukuva. Saamelaisille elinkeinoille ominainen erityispiirre on se, että ne ovat usein yhdistelmäelinkeinoja, toisin sanoen eri tavalla luonnonvaroja hyödyntävien toimien yhdistelmä tai palkallisen työn ja tavallisesti vuodenaikaan sidotun perinteisen luonnonvarojen hyödyntämisen yhdistelmä.

Tämän artiklan määräys ei rajoitu perinteisiin elinkeinoihin ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Se koskee myös uudenlaista luonnonvarojen hyödyntämistä, kuten esimerkiksi kalankasvatusta, ja uusien kala- ja rapulajien, kuten esimerkiksi kuningasravun, pyyntiä.

## **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 poroelinkeino saamelaisten yksinoikeutena saamelaisilla poronhoitoalueilla.*

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

*Ensimmäinen kappale:* Poronhoito on saamelaiselinkeinoista omaleimaisin elinkeinomuoto, koska se on perinteisesti ollut elinkeino, jota ovat harjoittaneet yksinomaan saamelaiset suurissa osissa sopimusvaltioita. Oikeus poronhoidon harjoittamiseen perustuu perinnäistapaan. Poronhoitoa on harjoitettu ammoisista ajoista asti, ja se voi luoda 34 artiklan mukaisesti perustan oikeuksille. Myös poronhoidon varsinainen harjoittamismuoto perustuu sisäisiin perinnäistapoihin, katso 9 artiklaa koskevat huomautukset. Poronhoito on näin muodoin saamelaisen kulttuurin ja perinteisen taidon keskeinen säilyttäjä, ja on tärkeää, että poronhoito voi näytellä tätä osaa myös tulevaisuudessa. Poronhoitoon tarvitaan erittäin suuria maa-alueita, minkä takia se on muiden tahojen jatkuvan painostuksen alaisena. Poronhoito tarvitsee tämän vuoksi erityistä suojaa voidakseen säilyä myös tulevaisuudessa. Tämän sopimuksen monet muutkin artiklat, muun muassa IV luvun määräykset, tähtäävät samaan.

Poronhoidon erityisasema saamelaisena elinkeinona tunnustetaan myös vuonna 1994 Suomen, Norjan ja Ruotsin EU-jäsenyysneuvottelujen yhteydessä laaditussa

liittymissopimukseen kuuluvassa saamelaisia alkuperäiskansana koskevassa pöytäkirjassa numero 3. Koska Norja ei liittynyt EU:hun, tämä pöytäkirja koskee ainoastaan Suomen ja Ruotsin saamelaisia, katso pöytäkirjan sanamuoto edellä 22 artiklaa koskevissa huomautuksissa. Pöytäkirja antaa Suomelle ja Ruotsille mahdollisuuden ylläpitää ja laajentaa saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin liittyviä saamelaisten erityisoikeuksia. Pöytäkirjassa on etenkin mainittu mahdollisuus poronhoidon tunnustamiseen ja jatkamiseen saamelaisena erityisoikeutena perinteisillä saamelaisilla poronhoitoalueilla. Pöytäkirja mahdollistaa saamelaisten erityisoikeuksien laajentamisen, mikäli sitä pidetään välttämättömänä saamelaisen kulttuurin ja yhteiskuntaelämän suojelemiseksi tai edelleen kehittämiseksi.

*Toinen kappale:* Ruotsissa poronhoito on elinkeinona kokonaan saamelaisten yksinoikeus. Sama pätee Norjaan, mitä saamelaisiin poronhoitoalueisiin tulee. Määräyksen mukaan poronhoidon tulee olla näissä kahdessa maassa saamelaisten erityisoikeus myös tulevaisuudessa.

*Kolmas kappale:* Suomessa poronhoito ei ole saamelaisten yksinoikeus missään osassa maata. Ehdotetun määräyksen mukaan Suomi sitoutuu vahvistamaan saamelaisen poroelinkeinoon asemaa ottamalla huomioon Euroopan unionin liittymissopimukseen kuuluvan pöytäkirjan numero 3. Kuten edellä on mainittu, kyseinen pöytäkirja antaa mahdollisuuden sille, että poronhoito voi olla saamelaisten yksinoikeus myös Suomessa. Kun Suomen eduskunta käsitteli ehdotusta saamelaisille annettavaksi etuoikeudeksi omistaa poroja saamelaisten kotiseutualueilla, eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui vuonna 1993 seuraavaa:

”Ehdotuksen tarkoituksena on nimenomaan turvata saamelaisille etuoikeus poronhoidon harjoittamiseen kotiseutualueellaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä tavoitetta voidaan etenkin asiaa koskevat kansainväliset sopimukset (katso PeVL 3/1990 vp) ja poronhoidon tärkeys saamelaisten kulttuurimuodon osana huomioon ottaen pitää sellaisena erityisenä syynä, jonka nojalla saamelaisvaltuuskunnan ehdotus on toteutettavissa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hallitusmuodon 7 §:n sitä estämättä.” (PeVL n:o 8/1993 vp).

### **43 artikla**

#### **Valtionrajat ylittävä poronhoito**

*Saamelaisten oikeus valtionrajat ylittävään porojen laiduntamiseen perustuu perinnäistapaan.*

*Jos oikeudesta valtionrajat ylittävään porojen laiduntamiseen on sovittu saamelaiskylien, siidojen tai paliskuntien kesken, noudatetaan tällaista sopimusta. Sopimuksen tulkinta- tai soveltamiskiistan sattuessa on kiistan osapuolella oikeus saada asia välityslautakunnan ratkaistavaksi. Sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät vahvistavat yhdessä tarkemmat säännöt välityslautakunnan kokoonpanosta ja noudatettavasta menettelystä.*

*Kiistan osapuoli, joka ei ole tyytyväinen välityslautakunnan ratkaisuun, voi nostaa asiassa kanteen sen valtion tuomioistuimessa, jonka alueella laidunmaa sijaitsee.*

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

Kun Ruotsin ja Norjan sekä Suomen ja Norjan välinen raja vedettiin vuonna 1751, saamelaisten käyttämät alueet jakautuivat kahtia. Tämä seikka myönnettiin, ja vuoden 1751 rajasopimuksen 3 artiklan toisessa kappaleessa sanotaan:

”Mutta koska molemmilla puolilla asuvat lappalaiset tarvitsevat molempien valtakuntien maita porojensa oleskelualueiksi, on tässä suhteessa sovittu erityisjärjestelyistä, jotka sisällytetään tämän rajasopimuksen ensimmäiseen kodsilliin eli lisäpöytäkirjaan.”

Tällä rajasopimuksen ensimmäisellä, Lappekodisillen-nimisellä lisäpöytäkirjalla saamelaisille turvattiin jatkuva oikeus ylittää raja yhdessä porojensa kanssa. 10 §:n ensimmäisessä lauseessa sanotaan:

”Jos lappalaisilla on tarve käyttää molempien valtakuntien maita, heidän on vanhan perinnäistavan nojalla sallittua muuttaa syksyllä ja keväällä porolaumojensa kanssa yli rajan toiseen valtakuntaan.”

Vuonna 1852 Suomen ja Norjan välinen raja suljettiin porosaamelaisilta. Vuonna 1888 sama tapahtui Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla mutta siten, että muuttaminen Suomen alueen kautta oli sallittua muuttamisesta annettujen tarkempien säännösten nojalla, jotta porot pääsivät Ruotsin talvilaitumilta kesälaitumille Norjaan Tromssan lääniin.

Norjan ja Ruotsin unionin purkauduttua vuonna 1905 Norja ilmoitti Ruotsille, ettei Ruotsin tulisi irtisanoa Lappekodisilleniä. Tarkemmista valtionrajat ylittävää poronhoitoa koskevista säännöksistä sovittiin näiden kahden maan välillä vuonna 1919 tehdyssä poronhoitosopimuksessa. Tämän sopimuksen korvasi vuonna 1972 solmittu uusi sopimus, jonka voimassaoloaika on 30 vuotta. Sopimuksen voimassaoloaika on pidennetty 30. huhtikuuta 2005 asti johtuen neuvotteluista, joita Norjan ja Ruotsin välillä on käyty uuden sopimuksen aikaansaamiseksi. Maat eivät ole päässeet asiassa yksimielisyyteen. Ruotsi esittää kantanaan, että 1. toukokuuta lähtien ainoastaan Lappekodisillen sääntelee rajat ylittävää poronhoitoa. Norja on puolestaan 17. kesäkuuta 2005 annetulla lailla n:o 100 määrännyt, että vuonna 1972 tehty sopimus on toistaiseksi voimassa Norjan lakina.

Suomen ja Norjan välillä poronhoito ei siis ylitä rajoja. Rajalle on pystytetty poroaita. Aidan kunnossapitomääräykset sekä toisen valtakunnan puolelle tulevia poroja koskevat säännökset sisältyvät näiden valtioiden välillä 3. kesäkuuta 1981 tehtyyn sopimukseen.

Suomen ja Ruotsin raja-alueella harjoitettavaa poronhoitoa säännellään 9. toukokuuta 1925 solmitulla sopimuksella.

Saamelaisopimukseen liittyvän työn yhtenä tärkeänä tavoitteena on vähentää valtionrajojen merkitystä, katso alkusanat ja 10–12 artikloihin liittyvät huomautukset. Saamelaisaluetta koskevalla 22 artiklalla on sama tavoite. 43 artiklan määräys on keskeinen valtionrajojen yli tapahtuvan saamelaisten välisen yhteistyön helpottamiseksi.

*Ensimmäisessä kappaleessa* todetaan, että oikeus valtionrajat ylittävään porojen laiduntamiseen perustuu perinnäistapaan. Tämän oikeuden perustana eivät siis ole kirjoitetut säännöt, kuten laki tai sopimus, vaan perinnäistapa. Lappekodisillenin lähtökohtana on sama periaate sen vahvistaessa 10 §:ssään perinnäistavasta johtuvan oikeuden. Tätä perinnäistapaan perustuvaa oikeutta ei myöskään voida sivuuttaa valtioidenvälisissä sopimuksissa, katso *kolmas kappale*.

*Toisen kappaleen ensimmäinen lause:* Saamelaiskylät, paliskunnat ja siidat voivat rajan molemmilla puolilla tehdä rajat ylittävää yhteistyötä koskevia sopimuksia. Monilla alueilla on perinteisesti tiiviit sukusiteet yli rajojen, ja aiemmin myös poronhoitoa harjoitettiin rajan yli yhdessä. Valtioidenvälisten sopimusten ei tule estää tällaisia sopimuksia. Poronhoitoelinkeinon edustajat ovat asiantuntijatyöryhmän kanssa pidetyssä kokouksessa kannattaneet mahdollisuutta tällaisten sopimusten tekemiseen ja pitäneet niitä toivottavina. Osapuolet voivat kuitenkin – niin tässä kuin muillakin oikeuden aloilla – ainoastaan tehdä sopimuksia alueista, joista he itse määräävät. Sopimuksella ei voida puuttua oikeuksiin, jotka perustuvat toisten perinnäistapaan.

Jos sopimuksen tulkinnasta syntyy kiistaa, kiista tulee ratkaista välimiesmenettelyllä *toisen kappaleen toisen ja kolmannen lauseen* säännösten mukaisesti. Viime kädessä osapuolilla tulee kuitenkin olla mahdollisuus viedä asia tuomioistuinten ratkaistavaksi, vrt. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, *katso neljäs lause*.

*Kolmas kappale:* Jos on olemassa valtioidenvälinen sopimus oikeudesta porojen laiduntamiseen, tulee tätä sopimusta *ensimmäisen lauseen* mukaan soveltaa rajat ylittävään poronhoitoon, ellei toisessa kappaleessa mainitun kaltaista sopimusta ole tehty. Tällainen valtioidenvälinen sopimus ei voi kuitenkaan rajoittaa perinnäistapaan perustuvaa oikeutta poronhoitoon, katso *kolmannen kappaleen toinen lause*. Jos joku katsoo perinnäistapaan

perustuvaa oikeuttaan rajoitetun, hänellä on oikeus saada asia käsiteltäväksi sen valtion tuomioistuimessa, jonka alueella mahdollista perinnäistapaan perustuvaa oikeutta on rajoitettu. Se, kenellä on mahdollisuus nostaa kanne, riippuu siitä, kenen perinnäistapaan perustuvaa oikeutta on rajoitettu. Kanteen voi nostaa esimerkiksi saamelaiskylä, poronhoitopiiri, paliskunta tai niiden sisäpuolella sijaitseva siida.

## VI luku

### Sopimuksen täytäntöönpano ja kehittäminen

#### **44 artikla**

#### **Saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisneuvosto**

*Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioiden vastuuministerien ja sopimusvaltioiden saamelaiskäräjien puheenjohtajien tulee kokoontua säännöllisesti.*

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

Tässä artiklassa vahvistetaan tämän sopimuksen mukaisesti sovellettava kokouskäytäntö, josta on tänään sovittu saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien välillä.

Vuonna 1962 solmitun Helsingin sopimuksen – *Yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä* – nojalla on perustettu ministerineuvosto, joka muodostuu yksittäisten maiden ministeriöiden edustajista, pääasiassa ministereistä. Näin ollen ministerineuvostolla on useita erilaisia kokoonpanoja. Se voi koostua valtioiden oikeusministereistä, maatalousministereistä, ympäristöministereistä jne. käsiteltävinä olevista kysymyksistä riippuen. Poikkeuksen muodostavat puolustusministerit ja ulkoministerit, jotka eivät muodosta ministerineuvostoa.

Saamelaisasioiden ministerit eivät muodosta ministerineuvostoa, koska heidän vastuualueensa aihepiiri ei ole yleispohjoismainen. Vuonna 2000 Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioiden ministerit päättivät kuitenkin käynnistää yhteistyön, jonka käytännön järjestelyistä huolehtii Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristö ja jonka puitteissa ministerit kokoontuvat säännöllisesti pohtiakseen ja käsitelläkseen Suomea, Norjaa ja Ruotsia koskevia saamelaiskysymyksiä ja perehtyäkseen niihin tarkemmin. Myöhemmin samana vuonna yhteistyötä laajennettiin käsittämään myös näiden kolmen valtion saamelaiskäräjien puheenjohtajat. Ensimmäisen kokouksen pöytäkirjassa sanotaan:

”Uuden yhteistyön tavoitteena on vahvistaa ja kehittää saamelaisen kieltä, kulttuuria, elinkeinoja ja yhteiskuntaelämää.

Yhteistyö organisoidaan niin, että se käsittää kaksi tasoa:

- Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioiden ministerien ja näiden kolmen valtion saamelaiskäräjien puheenjohtajien väliset säännölliset kokoukset. Uuden yhteistyön tarkoituksena on säännöllisen yhteydenpidon ja vuoropuhelun avulla käsitellä saamelaisiin liittyviä Pohjoismaita yhteisesti kiinnostavia ajankohtaisia asioita. Tämän yhteistyön ja ministerien säännöllisten saamelaiskysymyksiin liittyvien kokousten on määrä tapahtua kiinteässä yhteydessä Pohjoismaiden ministerineuvostoon. Vastuu kokousten koollekutsumisesta ja puheenjohtajuudesta kiertää ministeriltä toiselle.
- Hallinnollinen yhteistyö, jonka tehtävänä on huolehtia uusista yhteistyömuodoista koordinoimalla kokousten seuranta ja valmistelua ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien välillä. Yhteistyötä koskevat säännökset esitetään hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun saamelaiskäräjät ovat antaneet lausuntonsa.”

Hallinnollisen tason yhteistyötä koskevat säännökset hyväksyttiin 7. marraskuuta 2001. Säännösten mukaan tulee perustaa virkamieselin, johon kuuluu vähintään kolme kunkin kolmen maan hallitusta ja saamelaiskäräjiä edustavaa virkamiestä. Virkamieselimen tulee saamelaisen kulttuurin kehittämiseksi ja vahvistamiseksi käsitellä kaikkia kyseisten kolmen maan saamelaisille yhteisiä saamelaiskysymyksiä, kuten kieltä, kulttuuria, elinkeinoja ja yhteiskuntaelämää. Sen tulee lisäksi valmistella saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien välisiä kokouksia. Virkamieselin kokoontuu tarvittaessa mutta vähintään kerran vuodessa. Valtioiden delegaatioiden tulee kokousten välillä informoida toisiaan ajankohtaisista kysymyksistä.

Näin luotu yhteistyö on myönteistä, minkä takia tulevaa yhteistyötä on syytä edistää vahvistamalla se sopimuksella.

#### **45 artikla**

##### **Sopimuslautakunta**

*Tämän sopimuksen täytäntöönpanoa seuraamaan tulee perustaa pohjoismainen saamelaissopimuslautakunta. Lautakunnassa tulee olla kuusi jäsentä, joiden kaikkien tulee olla riippumattomia. Jokainen sopimusvaltio nimeää yhden jäsenen ja jokainen sopimusvaltioiden saamelaiskäräjistä 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.*

Asiantuntijatyöryhmä pitää välttämättömänä, että tämän sopimuksen täytäntöönpanon valvomiseksi on perustettava toimielin. Valvontaelintä koskeva asia on

otettu esiin asiantuntijatyöryhmän toimeksiannossa ja muissa asiantuntijatyöryhmän nimittämisen perustana olevissa asiakirjoissa. Asiantuntijatyöryhmän toimeksiannossa sanotaan:

”Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on myös ottaa kantaa mahdollisuuteen tehdä kantelu sopimuksen täytäntöönpanosta sekä mahdolliseen tarpeeseen perustaa valvontaelin. Ryhmän on niin tarpeelliseksi katsoessaan myös laadittava tätä osaa koskevia ehdotuksia.”

Vuonna 1988 julkaistun raportin ”Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisoikeuksien selvityselinten välisestä yhteistyöstä” 3.2 kohdassa nostetaan esiin kysymys erityisestä saamelaisasiamiehestä. Raportissa viitataan siihen, että Pohjoismaiden neuvoston sihteeristö on ottanut esiin kysymyksen pohjoismaisesta asiamiesjärjestelmästä. Asiamiehen tehtävänä olisi valvoa, että pohjoismaisia sopimuksia itse asiassa myös sovelletaan käytännössä (vrt. Nordisk kontakt -lehti n:o 17/86, s. 13). Lisäksi raportissa sanotaan:

”Saamelaisasioita käsittelevä pohjoismainen asiamies voisi monissa suhteissa näytellä tärkeää osaa. Asiamies voisi valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten, yritysten ja järjestöjen kanssa käymillään neuvotteluilla sekä mielipiteiden muokkaamisen ja informaation avulla ja muilla tavoin edistää saamelaisten asemaa Pohjoismaissa. Asiamiehen tehtävänä olisi siis jouduttaa kehitystä ja pyrkiä ehkäisemään epäkohtia ja ristiriitoja, jotka johtuvat saamelaisolojen puutteellisesta tuntemisesta. Hän voisi myös esittää hallituksille ehdotuksia lainmuutoksiksi ja luovuttaa niille aineistoa muiden poliittisten päätösten tekemistä varten. Asiamies voisi myös ottaa vastaan valituksia yksittäisiltä henkilöiltä ja pyrkiä ratkaisemaan kysymykset ottamalla yhteyttä viranomaisiin jne. Sitä vastoin asiamiehelle on tuskin mahdollista antaa vakiintuneen käytännön mukaista valtuutta valvoa kyseisten kolmen maan hallintoa ajatellen niitä toimivaltakiistoja, joita tällaisesta seuraisi.” (s. 33–34.)

Ajatusta pohjoismaisesta asiamiesjärjestelmästä ei asiantuntijatyöryhmän saamien tietojen mukaan ole viety eteenpäin.

Raportissa ”Pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarve ja peruste” vuodelta 1998 kysymystä valvontaelimestä (”standing committee”) käsitellään 9.3.1 kohdassa. Siinä viitataan edellä mainittuun, vuonna 1988 julkaistussa yhteisraportissa esitettyyn ehdotukseen yhteispohjoismaiseksi saamelaisasiamieheksi ja lausutaan:

”Sopimuksessa on annettava mahdollisuudet seurata alkuperäiskansojen oikeuksissa kansainvälisellä tasolla tapahtuvaa kehitystä. Yhtenä mahdollisuutena mainittiin sellaisen pyrkimyksen kirjaaminen sopimukseen, että sopimusta noudatettaisiin vuosittaisten neuvottelujen ja erilaisten vaikutuskeinojen avulla. Tarkoituksena on perustaa toimielin, jonka tavoitteena on huolehtia sopimuksen noudattamisesta ja siihen liittyvästä seurantatoimista.” (s. 95.)

Suurlähettiläs Ole Norrbackin vuonna 2002 Pohjoismaiden neuvostolle kirjoittama raportti osoittaa, että pohjoismaisten sopimusten puutteellinen noudattaminen on suuri ongelma. Pohjoismaiden neuvosto pyrkiikin nyt ennen kaikkea tiedottamisen avulla varmistamaan sen, että sopimuksia aletaan noudattaa aiempaa paremmin. Näiden kokemusten pohjalta voidaan tarkastella Utsjoen (Ochejohka) kunnan tekemää ehdotusta, joka koski Norja-asiamiehen viran perustamista Norjan kanssa harjoitettavan rajayhteistyön helpottamiseksi, katso Suomen ja Norjan välistä yhteistyötä koskeva *Rajoitta pohjoisessa (Grenseløst i Nord)* -työryhmäraportti (2004), s. 38. Raportissa ehdotetaan myös Suomi-asiamiehen viran perustamista Norjan puolelle. Tällaisen asiamiehen viran perustamisesta Norjan puolelle tehtiin päätös toukokuussa 2005. Asiamiehen sijoituspaikka on Kautokeino (Guovdageaidnu).

*Ensimmäinen kappale:* Sopimuksen täytäntöönpanon seuraamisesta vastaa sopimuslautakunta. Lautakunnassa tulee olla kuusi jäsentä. Kaikkien jäsenten tulee olla riippumattomia. Tämä tarkoittaa, etteivät he ole hallitusten tai saamelaiskäräjien edustajia. Lautakunta ei siis ole edunvalvontaelin. Jäsenten tulee edustaa saamelaisoikeuteen, kansainväliseen oikeuteen ja kulttuuriin liittyvää osaamista. Jokainen sopimusvaltio ja jokaisen sopimusvaltion saamelaiskäräjät nimeävät siihen kukin yhden jäsenen. Lautakunnan mahdollisimman hyvän koostumuksen ja myös tasapuolisen sukupuolijakautuman takaamiseksi 44 artiklassa mainitulla yhteisneuvostolla on tässä suhteessa koordinoiva tehtävä.

Jäsenet nimitetään viideksi vuodeksi kerrallaan, eikä heillä ole varajäseniä.

*Toinen kappale:* Lautakunnan tehtävänä on antaa raportteja. Raportointi voidaan esimerkiksi organisoida siten, että raportissa käsitellään kutakin yksittäistä maata joka kolmas vuosi. Raporttien laatimisen perustana ovat hallitusten ja saamelaiskäräjien selonteot, yleisöltä saadut tiedot ja sellaiset tutkimukset, joita lautakunta katsoo aiheelliseksi käynnistää tai suorittaa itse.

Yhtenä sopimuslautakunnan tehtävänä on pyrkiä osaltaan helpottamaan saamelaisten kanssakäymistä ja yhteistyötä yli valtionrajojen, katso 10–12 artiklat ja niitä koskevat huomautukset. Tämän vuoksi erityistä valvontaa vaativat ne sopimuksen artiklat, jotka koskevat säännösten yhdenmukaistamista ja yhteistyön helpottamista yli valtionrajojen. Yhteistyömahdollisuuksien lisäksi myös yleisien oikeuksien noudattaminen edellyttää valvontaa.

Sopimuslautakunnan ei ole tarkoitus olla oikeudellinen elin. Tämän vuoksi asiantuntijatyöryhmä ei salli lautakunnan olla sellainen virallinen valituselin, jollaisesta



työryhmän toimeksiannossa mainitaan. Valituselimen perustaminen merkitsisi instituution perustamista, mitä työryhmä ei pidä tarkoituksenmukaisena. Tässä yhteydessä viitataan 46 artiklan määräykseen sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta, joka tarkoittaa, että sopimusta koskevat kysymykset voidaan viedä kansallisten tuomioistuinten käsiteltäviksi. Lautakunnalla ei tämän vuoksi ole myöskään tulkintamonopolia, mutta se voi kuitenkin antaa lausuntoja, joissa otetaan kantaa myös oikeudellisiin kysymyksiin. Vaikka lautakunta ei olekaan sitovasti valituksia ratkaiseva oikeudellinen elin, sillä tulee olla mahdollisuus vastaanottaa yleisön antamia tietoja. Muun muassa tällaiset tiedot ovat lautakunnan raporttien tärkeä perusta.

#### **46 artikla**

##### **Kansallinen täytäntöönpano**

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

Sopimusvaltiot sitoutuvat tämän määräyksen nojalla soveltamaan tätä sopimusta kansallisessa lainsäädännössä saattamalla se suoraan sovellettavaksi kansallisena lakina. Tätä asiaa koskevat perustelut on esitetty varsinaisessa sopimustekstissä. Tällaisen menettelytavan avulla – joka oikeusteknisesti katsoen on sopimuksen sisällyttämistä lainsäädäntöön – viranomaiset pystyvät soveltamaan sopimusta mahdollisimman yhdenmukaisesti. Tämä pätee sekä tuomioistuimissa että hallinnossa. Tämä on tärkeää, jotta sopimus vaikuttaisi käytännössä yhtenäisesti yksittäisen maan saamelaisiin ja takaisi heille mahdollisimman tasa-arvoisen kohtelun.

Tällaisella velvollisuudella on erityistä merkitystä Norjalle ja Ruotsille. Suomessa vastaava velvollisuus perustuu jo Suomen perustuslakiin.

#### **47 artikla**

##### **Taloudelliset veloitteet**

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

*Edellä 35 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettujen tapausten lisäksi saamelaisilla tulee olla mahdollisuus välttämättömään taloudelliseen apuun saadakseen periaatteellisesti tärkeät tässä sopimuksessa turvattuja oikeuksia koskevat kysymykset tuomioistuimen käsiteltäväksi.*

Ilman taloudellisia voimavaroja saamelaisten on yksilöinä ja kansana vaikeaa saada tähän sopimukseen perustuvat oikeutensa toteutetuiksi.

*Ensimmäinen kappale:* Määräys velvoittaa sopimusvaltiot myöntämään sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämät varat.

Sikäli kuin sopimuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kulut ovat sopimusvaltioille yhteisiä, kulut tulee jakaa valtioiden kesken suhteessa saamelaisten lukumäärään kussakin sopimusvaltiossa.

*Toinen kappale:* Kuten 34 artiklaa koskevissa huomautuksissa on mainittu, Norjan korkeimman oikeuden viime vuosina tekemissä ratkaisuisa saamelaisten oikeuksia koskevissa näkemyksissä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Tämä ei ole siis tapahtunut poliittisten päätösten kautta vaan tuomioistuimissa. Mutta tuomioistuin käsittely olisi tuskin ollut mahdollinen, ellei saamelaisille olisi myönnetty mainituissa asioissa ilmaista asianajoa.

Norjassa voi saada korvauksen oikeusapukuluista 13. kesäkuuta 1980 annetun lain n:o 34 eli oikeusapulain nojalla. Lakiin sisältyy säännöksiä oikeudessa käsiteltävien asioiden laadusta sekä ilmaisen oikeusavun saamisen tulo- ja varallisuusrajoista. Jos perustaksi olisi otettu lain pääsäännös, kyseisissä asioissa ei olisi myönnetty oikeusapua. Oikeusasiamies lausui kuitenkin vuonna 1996, että oikeusapulain poikkeussäännöksiä sovellettaessa tulee ottaa huomioon ne velvoitteet, joita Norjalla on saamelaisia kohtaan Norjan perustuslain 110a §:n, itsenäisten valtioiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen n:o 169 ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 37 artiklan nojalla. Hän lausui:

”Nykyään näiden määräysten perusteella oletetaan, että saamelaisella väestöryhmällä on tietty oikeus vaatia positiivista erityiskohtelua sen ollessa välttämätöntä niiden vaatimusten täyttämiseksi, joita valtion viranomaisille asetetaan tässä yhteydessä. Viranomaisilla on lisäksi velvollisuus kiinnittää käytännön hallintotoimissa erityistä huomiota saamelaiseen väestöryhmään. On myös ilman muuta pidettävä lähtökohtana, että vaatimus, jonka mukaan valtion viranomaisten tulee järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelainen väestöryhmä voi turvata ja kehittää kulttuuriaan, käsittää myös niin kutsutun ”aineellisen kulttuuriperustan”, joka määrittellään saamelaisen väestöryhmän kulttuurin ja elintapojen taloudelliseksi ja fyysiseksi perustaksi.

Nyt puheena olevassa tapauksessa on kysymys *poronhoitoon* liittyvästä asiasta. Poronhoitoelinkeino ei ole ainoastaan elinkeino, joka muodostaa osan saamelaiskulttuurin taloudellisesta perustasta, vaan se on myös itsessään omaleimaisen saamelaiskulttuurin osa. Tämä merkitsee, että poronhoitoelinkeinoa koskevia asioita on tarkasteltava yhtenä perustuslain 110 a §:n keskeisimmistä osa-alueista. Tämä on minun näkökantojeni perustana tässä asiassa.

Yleisiä säännöksiä muotoiltaessa tulee ennen kaikkea ottaa huomioon kansainvälisen oikeuden ja perustuslain vaatimukset. Yksittäisiä asioita käsiteltäessä on kuitenkin myös syytä ottaa huomioon perustuslain määräyksen oikeudellinen standardi. Olisi nimittäin vastoin valtion viranomaisten perustuslaillista ja kansainvälisoikeudellista velvoitetta, jos valtion viranomaisten kokonaisvaltaiset toimenpiteet vaikuttaisivat tahattomasti saamelaisen kulttuurin aineelliseen perustaan

sellaisella tavalla, että itse kulttuuri olisi vaarassa. Etenkin tapauksissa, joissa on kysymys ”neutraalin” hallintoalueen toimenpiteestä, ilmaisesta asianajosta, mutta jotka kuitenkin liittyvät toimintaan, jolla on erityistä merkitystä saamelaiselle kulttuurille, toisin sanoen poronhoidolle, on valtion viranomaisten tarkkaavaisuustasolle asetettava suhteellisen ankaria vaatimuksia, mitä saamelaisen väestöryhmän huomioonottamiseen tulee. Nimenomaan tällaisilla hallintoalueilla on muuten helppoa jättää huomioimatta perustuslain 110 a §:ssä asetetut vaatimukset.”

Tällä oikeusasiamiehen lausunnolla on ollut merkitystä saamelaisten mahdollisuudelle saada maksutonta oikeusapua. Asiantuntijatyöryhmä yhtyy oikeusasiamiehen tässä ilmaisemiin näkökantoihin.

## VII luku

### Loppumääräykset

#### **48 artikla**

#### **Saamelaiskäräjien hyväksyntä**

*Tämä sopimus tulee sen allekirjoittamisen jälkeen esittää sopimusvaltioiden saamelaiskäräjille hyväksymistä varten.*

Asiantuntijatyöryhmä pohtii edellä 8 luvussa, tuleeko sopimusvaltioiden saamelaiskäräjien olla sopimuksen osapuolina. Kuten pohdiskeluista käy ilmi, sopimusvaltioiden ja kolmen saamelaiskäräjien välisestä sopimuksesta tulisi oikeudelliselta luonteeltaan sekava. Sitä voitaisiin pitää kansainvälisoikeudellisena valtiosopimuksena niiltä osin kuin kyseiset kolme sopimusvaltiota ovat tehneet toinen toistaan velvoittavia sitoumuksia, mutta siitä tulisi luonteeltaan toisenlainen niiltä osin kuin se koskisi valtioiden ja saamelaiskäräjien tai valtioiden ja yksittäisten saamelaisten välistä oikeussuhdetta.

Asiantuntijatyöryhmä katsoo, että luonteeltaan ainoastaan osittain kansainvälisoikeudellinen sopimus aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä ja että sen auktoriteetti ja vaikuttavuus kärsivät. Näin on olemassa vaara, ettei sopimuksen merkitys saamelaisten statuksen sääntelijänä yllä asiantuntijatyöryhmän toivomalle tasolle.

Asiantuntijatyöryhmä pitää kuitenkin välttämättömänä sitä, että saamelaiskäräjät ovat yksimielisiä sopimuksen sisällöstä. Tämän johdosta asiantuntijatyöryhmä pitää parempana ratkaisua, jossa sopimuksen ratifiointi ja voimaantulo edellyttävät saamelaiskäräjien hyväksyntää.

Saamelaiskäräjien suostumusta edellytetään myös sopimuksen muuttamiseksi sen voimaantulon jälkeen. Asiantuntijatyöryhmä on lisäksi keskustellut siitä, tulisiko sopimuksessa olla irtisanomisehto, mutta on päätynyt siihen, ettei kyseisen ehdon mukanaolo ole toivottavaa.

#### **49 artikla**

##### **Ratifiointi**

*Tämä sopimus tulee ratifioida. Ratifiointi voi kuitenkin tapahtua vasta sitten, kun sopimusvaltioiden saamelaiskäräjät ovat antaneet 48 artiklassa tarkoitetun hyväksymisensä.*

*Ensimmäinen lause:* Määräyksessä noudatetaan tavanomaista käytäntöä.

*Toinen lause:* Tässä viitataan 48 artiklaa koskeviin huomautuksiin.

#### **50 artikla**

##### **Voimaantulo**

*Sopimus tulee voimaan 30 päivää 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 sopimusvaltioiden saamelaiskäräjille sopimuksen oikeaksi todistetut jäljennökset.*

*Ensimmäinen kappale:* Määräys on tavanomaisen käytännön mukainen.

*Toinen kappale:* Määräys, joka koskee tallettamisesta ilmoittamista kahdelle muulle sopimusvaltiolle, on tavanomaisen käytännön mukainen. Se, että asia on ilmoitettava myös sopimusvaltioiden saamelaiskäräjille, perustuu tämän sopimuksen mukaiseen saamelaiskäräjien asemaan, katso edellä 8 luku ja 48 artiklaa koskevat huomautukset.

#### **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.*

*Ensimmäinen kappale:* Tässä viitataan 48 artiklaa koskeviin huomautuksiin.

*Toinen kappale:* Määräys on tavanomaisen käytännön mukainen.

*Tämän vakuudeksi ovat sopimusosapuolien edustajat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.*

*Tehty (paikka) (aika) yhtenä suomen-, norjan-, ruotsin- ja saamenkielisenä kappaleena, joiden kaikkien tekstit ovat yhtä todistusvoimaisia.*

Määräyksen mukaan sopimuksen kieliä ovat norja, suomi, ruotsi ja saamen kieli. Saamen kielellä tarkoitetaan tässä yhteydessä pohjoissaamen kieltä.

## **Liitteet**

- 1) Valmius valtiosopimusten solmimiseen: alkuperäiskansoja koskeva yhteenveto
- 2) Venäjän saamelaisten oikeudellinen asema
- 3) Saamelaisten itsemääräämisoikeus
- 4) Luonnos alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi YK-julistukseksi yhdistettynä Pohjoismaiden sekä Uuden-Seelannin ja Sveitsin esittämiin ehdotuksiin



## Liite 1: Valmius valtiosopimusten solmimiseen: alkuperäiskansoja koskeva yhteenveto

Annika Tahvanainen

Se, millä tahoilla on valmiudet solmia valtiosopimuksia, on arkaluonteinen kysymys, sillä valtiosopimukset muodostavat yhden kansainvälisen oikeuden oikeuslähteistä. Perinteisesti on katsottu, että ainoastaan valtioilla ”alkuperäisinä kansainvälisinä oikeussubjekteina” on valmiudet solmia valtiosopimuksia. Valtiosopimusoikeutta<sup>74</sup> koskevan Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan ”valtiosopimuksella” tarkoitetaan ”valtioiden välillä kirjallisessa muodossa tehtyä kansainvälisen oikeuden alaista sopimusta”. Valtioiden lisäksi myös joidenkin muiden tahojen on myönnetty olevan kansainvälisiä oikeussubjekteja. Muutamilla niistä katsotaan olevan tietyt mutta ei välttämättä samanlaiset valmiudet valtiosopimusten solmimiseen. Kyseisen tahon erityispiirteet tai tietyt toiminnot, joita se välttämättä tarvitsee päämääränsä saavuttamiseksi, voivat olla viitteenomaisia tai myös merkitykseltään ratkaisevia, kun on kysymys kyseisen tahon valmiudesta solmia valtiosopimuksia. Nykyään esimerkiksi tietyillä kansainvälisillä järjestöillä<sup>75</sup> katsotaan olevan valmiuksia valtiosopimusten solmimiseen.

Itsemääräämisoikeuden on todettu voivan valtiosopimusoikeudessa tasoittaa tiettyjä puutteita. Ne liittyvät sellaisten kriteerien täyttämiseen, joiden nojalla jokin taho voi muodostaa valtion, ja eri tahojen asemaan sellaisina kansainvälisinä oikeussubjekteina, joilla on valmiudet solmia valtiosopimuksia. Alueiden, joilla on siirtomaamenneisyys, tai alueiden, jotka ovat olleet vieraiden valtojen miehittäminä, on tietyssä määrin katsottu voivan solmia valtiosopimuksia. Kansan suhde tiettyyn alueeseen on ratkaiseva tekijä, joka yhdistää kansan ja itsemääräämisoikeuden. Alkuperäiskansojen suhde erityiseen alueeseen eroaa osittain siirtomaavallan alaisten tai miehitettyjen alueiden kansojen suhteesta alueeseen, ja se on tunnustettu kansainvälisissä yleissopimuksissa<sup>76</sup>, julistuksissa<sup>77</sup> ja yksilöllisissä valitusmenettelyissä, jotka on laadittu ihmisoikeussopimusten turvin. Itsenäisten maiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen (ILO No. 169) 13 artiklan 1 momentissa säädetään:

”1. hallitusten on yleissopimuksen tämän osan säädöksiä soveltaessaan kunnioitettava sitä erityistä merkitystä, joka kysymyksessä olevien kansojen suhteella siihen maahan tai alueeseen, jolla he asuvat tai jota he muuten käyttävät, on niiden kulttuurille ja henkisille arvoille, ja erityisesti tämän suhteen yhteisöllisiä näkökohtia.”<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappale, 1155 UNTS 331.

<sup>75</sup> Valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välistä tai kansainvälisten järjestöjen keskinäistä valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, 2 (1) ja 6 artikla, 25 ILM 543 (1986).

<sup>76</sup> Itsenäisten maiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan ILO:n yleissopimuksen 169 13–16 artikla, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169> (tiedot haettu tietokannasta 29.3.2005).

<sup>77</sup> Osa VI, YK:n luonnoksessa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi julistukseksi, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1, esitetään, että alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää erityinen suhteensa maa- ja vesialueisiin, ja siinä säädetään niiden oikeudesta omistaa, pitää hallussaan ja käyttää perinteisiä maa-alueitaan ja niiden luonnonvaroja. Ks. myös yleisamerikkalaisen ihmisoikeuskomission 26.2.1997 hyväksymän alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan yleisamerikkalaisen julistusluonnoksen 18 artikla, <http://www.cidh.oas.org/Indigenous.htm> (tiedot haettu tietokannasta 29.3.2005). Ks. myös luku 26(1), Agenda 21, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/126.

<sup>78</sup> 13 artiklan 1 kappale, *supra* alaviite 3, SOU 1999:25, ”Saamelaiset – Ruotsissa elävä alkuperäiskansa. Kysymys Ruotsin liittymisestä ILO:n yleissopimukseen nro 169”.



Ihmisoikeuskomitea, joka valvoo kansalaisyhteisöitä ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta, on paitsi oikeuskäytännössään myös 27 artiklaa koskevassa yleisessä huomautuksessaan 23<sup>79</sup> todennut, että erityinen kulttuuri voi saada ilmaisunsa monilla tavoilla, etenkin kun on kyse vähemmistönä olevasta alkuperäiskansasta, jonka elämäntyyli liittyy vahvasti tiettyyn alueeseen ja sen luonnonvarojen käyttöön.<sup>80</sup> Komitea on katsonut, että alkuperäiskansojen perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, metsästys ja kalastus turvataan 27 artiklassa.<sup>81</sup> Tiettyä erityistä aluetta ja sen luonnonvaroja pidetään siten välttämättöminä alkuperäiskansojen erityisen kulttuurin säilyttämisen ja viime kädessä myös alkuperäiskansojen eloon jäämisen kannalta. Tällä tavalla komitea on liittänyt toisiinsa 27 artiklan, joka koskee vähemmistöjen oikeutta osallistua kulttuuriinsa ja identiteettiinsä vaikuttavaan päätöksentekoon, 25 artiklan, joka koskee osallistumista päätöksentekoon, sekä 1 artiklan, joka koskee itsemääräämisoikeutta ja johon sisältyy kansojen omien ehtojen riistämistä koskeva kielto.

Sekä kansalaisyhteisöitä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen että taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa säädetään:

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

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

3.(...)”<sup>82</sup>

Yleisesti hyväksyttyä määritelmää ”alkuperäiskansasta” tai ”kansasta” ei ole löydettävissä. Vähitellen on alettu yhä paremmin oivaltaa, kuinka myönteisesti monimuotoisuuden arvostus yhdistettynä osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen vaikuttaa demokratiaan ja stabiliteettiin, ja tämän johdosta käsitettä ”kansat” on muokattu siten, ettei sitä enää pidetä homogeenisena käsitteenä.<sup>83</sup> Useat kansat voivat siten elää vierekkäin yhteisellä tai osittain yhteisellä alueella ilman, että se horjuttaisi kaikkien kansojen itsemääräämisoikeuden ja valtioiden alueellisen koskemattomuuden välillä vallitsevaa tasapainoa. Alkuperäiskansoilla

---

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/21/51/d3b35ab1.pdf> (tiedot haettu tietokannasta 29.3.2005), s. 115.

<sup>79</sup> General Comment No. 23 (1994), UN Doc. A/49/40, para. 7.

<sup>80</sup> Ks. myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean hyväksymää yleiskomenttia numero 14, jossa komitea painottaa erityisen alueen merkitystä, kun on kysymys alkuperäiskansojen oikeudesta terveyteen. General Comment No. 14 (2000), UN Doc. E/C.12/2000/4, para. 27.

<sup>81</sup> Mitä erityiseen alueeseen liittyvien perinteisten elinkeinon/ikäluokan ja alkuperäiskansojen väliseen suhteeseen tulee, ks. ihmisoikeuskomitean oikeuskäytäntö tapauksissa *Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984, 26.3.1990, paras. (29.1) 32.2; *Mahuika et al v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, 27.10.2000, para. 9.3; *Kitok v. Sweden*, Communication No. 197/1985, 27.7.1988. Ks. myös *Ilmari Länsman v. Finland*, Communication 511/1992, 26.10.1994, paras. 2.6, 9.3, 9.5, 9.6, 9.8.

<sup>82</sup> Kansalaisyhteisöitä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 1 artiklan 1 ja 2 kappaleet, 999 UNTS 171, ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 993 UNTS 3.

<sup>83</sup> Ks. ihmisoikeuskomitean Kanadan tuoreimpaan raporttiin tekemät huomautukset, joissa komitea viittaa samassa pykälässä ”alkuperäiskansoihin” ja ”kaikkiin kansoihin” ja siten antaa ymmärtää, että ”kansaksi” olisi tunnustettava moninkertainen määrä ryhmiä. Concluding observations on Canada, 7 April 1999, UN Doc. CCPR/C/79/Add.105, para. 8. Ks. myös Alain Pellet, ”The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples” (1992) *European Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1, s. 179.

on itsemääräämisoikeus,<sup>84</sup> mutta kansainvälisessä oikeudessa tämä oikeus rajoittuu nykyään itsemääräämisoikeuden sisäiseen ulottuvuuteen<sup>85</sup>, toisin sanoen kansan oikeuteen määrätä taloudellisesta, sosiaalisesta ja sivistyksellisestä tulevaisuudestaan. Tähän oikeuteen liittyy kielto, jonka mukaan kansoilta ei saa riistää niiden elinehtoja, ja alkuperäiskansojen osalta siihen liittyy myös kysymyksiä, jotka koskevat alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamia ja käyttämiä maa-alueita sekä näiden alueiden luonnonvaroja. Alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistusluonnoksen 3 artiklassa<sup>86</sup> esitetään, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus ja että ne tämän oikeuden nojalla määräävät vapaasti oman poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä. Itsemääräämisoikeutta koskeva säännös on yhdistetty nimenomaan alkuperäiskansojen mahdollisuuksiin perustaa autonomioita eli itsehallinto niiden valtioiden sisällä, joissa ne asuvat, sekä niiden mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen, taloudelliseen ja kulttuurielämään siinä valtiossa, jossa ne asuvat, etenkin silloin kun on kyse suoraan alkuperäiskansoihin liittyvistä asioista.

Edellä käsitellyt erilaiset valtiosopimusoikeudelliset näkökohdat ja ihmisoikeuksien, etenkin itsemääräämisoikeuden, tietyt ulottuvuudet ja elementit ovat merkityksellisiä, ja ne on otettava huomioon määriteltäessä alkuperäiskansojen valmiuksia solmia valtiosopimuksia. Mielenpisteet jakautuvat sen suhteen, mitkä alkuperäiskansojen valmiudet solmia valtiosopimuksia olivat menneinä aikoina. Nykyään alkuperäiskansojen kanssa sopimuksia solmivat valtiot katsovat yleisesti, että sopimukset alkuperäiskansan ja sen valtion välillä, jossa alkuperäiskansa asuu, eivät ole valtiosopimuksia kansainvälisoikeudellisessa mielessä vaan valtion sisäisiä sopimuksia, joita säännellään kansallisessa lainsäädännössä. Sillä tosiasialla, että alkuperäiskansoilla on erityinen kollektiivinen suhde erityiseen alueeseen, joka on merkitykseltään korvaamaton ajateltaessa näiden kansojen hengissä pysymistä ja oikeutta nauttia erityisestä kulttuurista, voidaan kuitenkin olettaa olevan vaikutusta alkuperäiskansan oikeuteen osallistua valtiosopimukseen. Tämä pätee etenkin, jos alkuperäiskansan asuttama maa-alue sijaitsee valtiosopimuksen solmivien valtioiden alueilla ja jos valtiosopimukset koskevat kyseisen alkuperäiskansan asuttamia maa-alueita, sen luonnonvaroja tai muita kysymyksiä, joilla on erityistä merkitystä alkuperäiskansalle tai joiden oletetaan vaikuttavan alkuperäiskansaan. Vaikka alkuperäiskansat eivät kansainvälisen oikeuden mukaan ole kansainvälisiä oikeussubjekteja, joilla on valmiudet solmia itsenäisesti

---

<sup>84</sup> Ks. esim. Nuuk Conclusions and Recommendations on Indigenous Autonomy and Self-Government, United Nations Meeting of Experts, Nuuk, Greenland, 24–28.09.1991, UN Doc. E/CN.4/1992/42 and Add.1. Johdannossa korostetaan, että alkuperäiskansat ovat erityisiä kansoja ja yhteisöjä, joilla on itsemääräämisoikeus autonomiaan, itsehallintoon ja itsensä identifiointiin liittyvät oikeudet mukaan luettuina. Pykälässä 2 määrätään, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus, josta on säädetty ihmisoikeuksia koskevissa yleissopimuksissa [viittaus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen] ja kansainvälisessä oikeudessa sekä sen seurauksena, että ne ovat edelleen olemassa erillisinä kansoina.

<sup>85</sup> Ks. 45 artikla, alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva YK:n julistusluonnos, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1 ja vastaavat säädökset, jotka sisältyvät YK:n kansallisten, etnisten, uskonnollisten ja kielellisten vähemmistöjen oikeuksien julistuksen 8 artiklan 4 kappaleeseen. YK:n yleiskokous hyväksyi tämän julistuksen päätöslauselmassaan 47/135 18.12.1992, UN Doc. A/RES/47/135. Itsemääräämisoikeuden sisäisten ja ulkoisten ulottuvuuksien osalta ks. esim. rotuerottelun poistamista ajavan komitean yleinen suositus XXI, UN Doc. A/51/18, para. 4.

<sup>86</sup> *Supra* alaviite 4. Mitä tulee itsenäisten maiden alkuperäiskansoja ja heimokansoja koskevan kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen säännöksiin, jotka koskevat maan merkitystä alkuperäiskansoille, ILO-oppaassa (s. 15) ilmoitetaan, että tarkoituksena ”on antaa alkuperäiskansoille vakaa perusta taloudelliseen, sosiaaliseen ja sivistykselliseen toimintaan ja eloonjäämiselle. Säännökset eivät sitä vastoin pyri luomaan valtiota valtion sisään. Tämä käy ilmi myös johdannosta, jossa yleissopimuksen tavoitteena ilmoitetaan olevan, että alkuperäiskansoille annetaan mahdollisuus määrätä mm. omista laitoksistaan, omasta elämäntyylistään ja taloudellisista oloistaan ”niiden valtioiden puitteissa, joissa ne asuvat.” SOU 1999:25, *supra* alaviite 3.

valtiosopimuksia, on alkuperäiskansoille varattava kansojen itsemääräämisoikeuden mukaisesti mahdollisuus osallistua edellä mainitun tyyppisten valtiosopimusten tekstien laatimiseen ja varsinaiseen valtiosopimukseen käyttämällä jotakin toista sopivaa nimitystä kuin ”osapuoli”. Tämä kuvastaa kansainvälisellä tasolla selvästi havaittavaa suuntausta. Siellä alkuperäiskansat ovat saaneet yhä merkittävämmän roolin julkilausumien tekstien ja muiden kansainvälisten asiakirjojen muotoilemisessa. Alkuperäiskansojen osallistumisoikeus ulottuu siten pidemmälle kuin kansallisella tasolla sovellettava neuvotteluprosessi.

## Liite 2: Venäjän saamelaisten oikeudellinen asema

### Leif Rantala

#### Saamelaisten lukumäärä

Venäjällä sanotaan yleensä olevan 2 000 saamelaista. Viimeisin väestönlaskenta, jonka yhteydessä kysyttiin, mihin kansaan itse kukin kuuluu, suoritettiin vuonna 1989. Tällöin 1 890 henkilöä ilmoitti olevansa saamelaisia, ja heistä 1 615 asui Kuolan niemimaalla. Venäjällä on aivan viime vuosiin asti ollut tapana rekisteröidä kaikkien asukkaiden kansallisuus. Toisin sanoen lapsen syntyessä vanhempien oli ilmoitettava, oliko hänet määrä rekisteröidä venäläiseksi vai saamelaiseksi vai tataariksi jne. Tämä kansallisuus merkittiin sitten virallisiin asiakirjoihin (aivan kuten Suomessa rekisteröidään ihmisten äidinkieli). Jos henkilö oli siis rekisteröity esimerkiksi venäläiseksi, hänet oli usein erittäin vaikeaa rekisteröidä myöhemmin esimerkiksi saamelaiseksi. Usein asia jouduttiin viemään tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällä rekisteröinnillä oli sekä vastustajansa että kannattajansa, mutta muutama vuosi sitten siitä luovuttiin, ja viimeisimmän väestönlaskennan yhteydessä kysyttiin ainoastaan, mitä kieliä henkilö hallitsee. Tällöinhän ei ole saatu vastausta siihen, kuinka monta saamelaista maassa on nykyään. Venäjän puolella asuvien saamelaisten lukumäärä on nykyään sama kuin vuonna 1897. Tuolloin Kuolan niemimaalla eli 1 736 saamelaista. Vanhin luku 1 230 saamelaista on vuodelta 1594.

#### Nykyinen asuinalue ja saamelaisryhmät

Kuolan saamelaiset asuttavat koko Kuolan niemimaata etelärannikkoa lukuun ottamatta. Siellä heidät on sulautettu valtaväestöön tai karkotettu pois jo varhaisessa vaiheessa venäläisten uudisasukkaiden asetuttua asumaan sinne (1200-luvulta alkaen). Useimmat saamelaiset eli 915 saamelaista asuvat keskellä Kuolan niemimaata sijaitsevassa noin 13 000 asukkaan Lovozeron kunnassa. Seuraavaksi suurin saamelaiskunta on Murmanskin kaupunkia ympäröivä Kuolan kaupunki, jossa asuu 220 saamelaista, ja kolmannella sijalla on Murmanskin kaupunki, jossa elää 183 saamelaista.

Venäjällä on nykyään kolme saamelaisryhmää, mikäli jakoperusteena käytetään kieltä. Saamelaisten kielitaito on erittäin heikko, koska ainoastaan noin 40 prosenttia saamelaisista puhuu saamea. Suurin ryhmä on *Kildinin saamelaiset*, jotka pääasiallisesti asuvat Lovozeron kunnassa. Heistä noin 600 henkilöä puhuu saamen kieltä. Kirjakieli perustuu tähän murteeseen, ja siinä käytetään kyrillisiä kirjaimia. Nykyinen kirjakieli on peräisin 1980-luvulta, kun taas vanhin kildininsaameksi painettu kirja on vuodelta 1878. Seuraava murre on *turjansaame*, jota puhuu 12 henkilöä Kuolan niemimaan pohjoisrannikolla. Siitä puuttuu kirjakieli, mutta tällä murteella on kirjoitettu melko paljon tekstejä käyttämällä foneettista kirjoitusta. Kolmas murre on Notozero- eli Nuortijärven murre, jota puhuu Kuolan kaupungissa noin 20–30 henkilöä. Siitäkin puuttuu kirjakieli, mutta se muistuttaa läheisesti Suomessa puhuttua kolttasaamen murretta. Voidaan mainita, että Suomen kolttasaamelaiset (noin 500 henkilöä) pystyvät vaivatta ymmärtämään kaikkia Venäjän puolella puhuttuja murteita. Vielä muutama vuosi sitten oli olemassa neljäskin murre, *akkalansaame*, jota puhuttiin Juonnin (Jona) kylässä Kovdorin kunnassa Kuolan niemimaan eteläosassa. Viimeinen akkalansaamea puhunut henkilö, Marja Sergina, kuoli 29. joulukuuta 2003.

Kildininsaameksi julkaistaan vuosittain muutamia kirjoja, joista osa painetaan Norjassa ja joissa pohjoissaamen- ja kildininsaamenkieliset tekstit ovat rinnakkain. Lovozerossa annettavaa saamen opetusta varten on lisäksi julkaistu yli 30 oppikirjaa. Kildininsaamen opetusta annetaan luokasta ensimmäisestä neljenteen luokkaan niin kutsutussa internaattikoulussa. Lovozerossa on tavallinen venäläinen peruskoulu ja sen lisäksi internaattikoulu, johon voivat sijoittaa lapsensa saamelaiset, komit (porotaloutta harjoittava kansa, jonka muuttoliike Kuolan niemimaalle alkoi vuonna 1886) ja nenetsit (jotka tulivat yhdessä komien kanssa poronhoitajiksi). Koulun yhteydessä on siis oppilasasuntola, jossa lapset voivat asua vanhempien ollessa tundralla hoitamassa poroja. Ilmoituksen mukaan saamen opetusta ei anneta missään muussa koulussa kuin tässä Lovozeron koulussa. Neljänneen luokan jälkeen saamen opetus on vapaaehtoista.

### **Kuolansaamelaisten historia**

Kuolansaamelaiset asuivat ennen vanhaan saamelaiskylissä eli siidoissa (kildininsaameksi ”syjji”) ensi sijassa Kuolan niemimaan sisäosissa ja pohjoisrannikolla. Siitä oli perheiden ja sukujen muodostama tiivis sosiaalinen yhteisö. Siidoissa valvottiin yhdessä metsästystä ja kalastusta. Saamelaisilla oli sekä talvi- että kesäsiitoja. Talvisiitoon rakennettiin usein pieni rukoushuone. Se toimi keskuksena, johon kokoonnuttiin ja josta käsin lähdettiin metsästämään tai paimentamaan poroja. Kesäsiidat sijaitsivat rannikolla tai suurten jokien varsilla. Siellä kalastettiin ensisijaisesti lohta ja poimittiin lakkoja. Siidat siirrettiin usein muualle silloin, kun polttopuut loppuivat. Näin saattoi käydä 20–30 vuoden välein. Kuolan niemimaalla sijaitsi 21 saamelaiskylää eli siitaa.

Vanhimmat siitoja koskevat merkinnät ovat peräisin 1500-luvun lopulta. Lovozero mainitaan ensimmäisen kerran vuonna 1574, ja Akkala mainitaan norjalaisissa ja ruotsalaisissa lähteissä vuonna 1593 (”Ackala”) ja 1594 (”Ackild”). Tuolloin siellä eli 11 perhettä, jotka maksoivat veroa Norjaan. Akkala oli norjalaista veromaata, ja Vardön vouti kävikin joka vuosi Akkalassa perimässä veroja. Viimeisen kerran tämä tapahtui vuonna 1613. Venäläisissä lähteissä Akkala mainitaan ensimmäisen kerran vuonna 1608. Kuola mainitaan venäläisissä asiakirjoissa 1200-luvulla. Kuolan niemimaalle perustettiin 1500-luvulta lähtien neljä luostaria, jotka joutuivat riitoihin saamelaisten kanssa maan ja veden käyttämisestä. Silloin saamelaiset kääntyivät Moskovassa asuvan tsaarin puoleen. Tämä toimi ainakin alussa välittäjänä luostarien ja saamelaisten välillä. Vasta Pietari Suuri tutkitutti asian perusteellisesti ja teki asiassa saamelaisten kannalta myönteisen päätöksen. Tämä päätös piti kuitenkin ainoastaan noin 70 vuotta, kunnes noin vuonna 1775 saamelaisten kalavesiä alettiin jälleen vuokrata vieraille ja Venäjän saamelaiset joutuivat uudelleen taloudellisiin vaikeuksiin. Tämä jatkui tsaari Nikolain (1825–1855) valtakautteen asti. Tuolloin Venäjän hallitus alkoi jälleen suosia saamelaisia. Suenjelin saamelaiskylän kylänvanhin oli säilyttänyt nämä ajanjaksolta 1601–1775 peräisin olevat asiakirjat mäntykotelossa, jonka hän antoi vuonna 1931 erälle suomalaiselle virkamiehelle. Asiakirjat oli aina pidetty piilotettuina puun juuren alla, ja ainoastaan kolme miestä tiesi, missä ne sijaitsivat. Yhden heistä kuollessa kahden jäljelle jääneen oli määrä nimetä uusi mies, joka saisi tietää aineiston olinpaikan.

Ensimmäiset venäläiset saapuivat Kuolan niemimaan etelärannikolle jo 1100-luvulla, kun taas vakituinen venäläinen asutus on noin sata vuotta nuorempi. Venäläisiä houkuttelivat paikan päälle turkiskauppa sekä metsän ja meren rikkaudet. Koska he muuttivat asumaan meren, toisin sanoen Vienanmeren rannalle (venäjäksi ”more”), he alkoivat kutsua itseään pomoreiksi. Uudisasukkaat toivat ortodoksisen uskonsa mukanaan, ja heitä varten

rakennettiin 1400-luvulla ensimmäiset kaksi kirkkoa. Vaikka ensimmäiset, Kantalahden (Kandalax) seudulla asuvat saamelaiset käännyttiinkin virallisesti kristinuskoon vuonna 1526, kesti vielä monta vuotta, ennen kuin vanha saamelainen usko oli kokonaan hävinnyt. Muodollisesti he olivat ortodokseja, mutta vanha usko kyti vielä laajasti pinnan alla. 1500-luvulla rakennettiin toistakymmentä kirkkoa, ja kaksi niistä, Ponoj ja Boris Gleb, oli tarkoitettu saamelaisille. Parhaiten menestyneistä ortodoksisista lähetyssaarnaajista voidaan mainita munkki Trifon, joka perusti luostarin Petsamoon vuonna 1532, munkki Feodorit, joka perusti luostarin Kuolaan vuonna 1540, ja munkki Feognosti, joka perusti luostarin Ponoihin vuonna 1574.

Kuolan niemimaan eteläosassa on asunut myös pieni karjalainen väestönosa. Tutkijoilla ei ole kuitenkaan yksiselitteistä käsitystä siitä, milloin karjalaiset ovat saapuneet sinne. Muutamat tutkijat arvelevat heidän tulleen sinne 1000-luvulla kauppiaina ja veronkantajina. Nykyään Kuolan niemimaalla on vain yksi karjalainen kylä, Kolvitsa, joka sijaitsee Kantalahden ja Umban välissä. Paikannimet osoittavat selkeästi, että karjalaisväestöä on asunut esim. Akkalan saamelaisten alueen eteläpuolella. Akkalansaamen murteessa on laina-aineksia karjalan kielestä. Itse sanan ”Akkala” oletetaan olevan peräisin karjalan kielestä.

Kuolan niemimaan väestön keskuudessa ei tapahtunut vuosisatojen mittaan kovinkaan suuria muutoksia. Väestömäärä oli alhainen, minkä takia Venäjän hallitus alkoi 1860-luvulla houkutella Suomesta ja Norjasta väkeä muuttamaan Kuolan niemimaan pohjoisrannikolle. Vuonna 1868 heille annettiin verohelpotuksia ja heidät vapautettiin sotapalveluksesta. Kuolan niemimaalla oli 1800-luvun lopussa yksi luterilainen seurakunta. Vuonna 1897 Kuolan niemimaalla asui 8 676 henkeä, joista 1 736 (20 %) oli saamelaisia, 5 276 venäläisiä (60,8 %) ja 1 667 muita kansallisuuksia edustavia ihmisiä. Vuonna 1989 vastaavat luvut olivat 1 164 569 henkeä, joista oli 1 615 (0,2 %) saamelaista, 965 727 (82,9 %) venäläistä ja 197 244 muita kansallisuuksia.

Venäjän saamelaisten pääelinkeinot ovat kautta aikojen olleet kalastus ja metsästy. Poronhoito oli aiemmin äärimmäisen pienimuotoista. Ilmeisesti porotalouden merkitys saamelaisille kasvoi Kuolan niemimaalla 1600-luvulta 1800-luvulle, jolloin porosta tuli talvella tärkeä tulolähde sekä rikkauden ja vaikutusvallan symboli. Myös luostareilla, esim. Petsamon luostarilla 1500-luvulla, oli omat porolaumansa. Poroja käytettiin apuna kuljetuksissa, mutta niitä käytettiin myös ravintona. Asukkaat tekivät lahjoituksia tai maksoivat velkojaan antamalla poroja kirkolle. Eri saamelaiskyläiden poronhoidossa oli myös eroja. Lännessä sijaitsevilla kylillä harrastettiin enimmäkseen kalastusta, ja niissä oli vähän poroja. Idän ja sisämaan saamelaiskylät hankkivat elantonsa enimmäkseen yhdistämällä metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon. Peurakannan vähentyessä poronhoidon merkitys kasvoi.

Myös rajanvedot ovat vaikuttaneet Venäjän saamelaisten elämään. Vuonna 1826 Norjan ja Venäjän välinen raja suljettiin ja merelle asti ulottuvat saamelaisten siidat jaettiin. Sitä ennen siidat olivat voineet vapaasti hyödyntää rajalinjan toisella puolella sijaitsevaa raja-aluetta. Norja sai osia Patsjoen (Pasvik) ja Petsamon siidoista ja Neidenin siidan kokonaisuudessaan. Tätä ennen Neidenin siidan talvikylä oli sijainnut Suomen puolella ja kesäkylä Norjan puolella. Lisäksi muutamilla perheillä oli ollut alueita Venäjän puolella. Vuoden 1826 sopimuksen mukaan Patsjoen ja Petsamon koltista tuli Venäjän alamaisia, kun taas Neidenin koltista tuli Norjan kansalaisia. Patsjoen saamelaiset saivat jatkaa rannikolla sijaitsevien kesäpaikkojensa hyödyntämistä vuonna 1920 solmittuun Tarton rauhansopimukseen asti.

Vuonna 1920 Suomi sai Petsamon alueen ja norjalaiset ostivat satamaoikeudet 12 000 Norjan kultakruunulla. Näin Patsjoen saamelaiset menettivät lopullisesti merikalastusoikeutensa.

Tartossa vuonna 1920 solmittu rauhansopimus, jonka nojalla Suomi sai Petsamon alueen, merkitsi, että osasta Venäjän saamelaisia tuli nyt Suomen kansalaisia. Suurin osa näistä saamelaisista asui Suonikylässä (Suenjel). Uuden rajan vetäminen synnytti tilanteita, joissa osa perheestä jäi Venäjän ja osa Suomen puolelle. Seuraavan kerran he pääsivät tapaamaan toisensa 50 vuotta myöhemmin, koska vähitellen kaikki yhteydenpito länteen kiellettiin.

1920-luvun lopulta vuoteen 1936 ulottuva kausi oli kulta-aikaa, jolloin Kuolan niemimaalla asuvia saamelaisia koskeva monipuolinen tutkimus oli voimissaan. Tuolloin julkaistiin kymmenkunta saamelaisia käsittelevää tieteellistä teosta, luotiin uusi kirjakieli, jossa käytettiin latinalaisia kirjaimia, saamelaisopiskelijoita lähetettiin pohjoisten kansojen instituuttiin Leningradiin jne.

Poronhoidossa alkoi porojen kollektivisointi vuodesta 1928 lähtien. Tämän seurauksena porojen määrä väheni voimakkaasti. Kollektivisointi oli saatettu päätökseen vuonna 1940, jolloin saamelaisia eli 11:ssä kolhoosissa. Stalinin ajan terrori kiihtyi 30-luvun loppua kohden, ja myös saamelaiset joutuivat sen uhriksi. Suomen rajan läheisyydessä sijaitsevat saamelaiskylät tyhjennettiin ihmisistä. Miehet lähetettiin vankileireihin, kun taas naiset ja lapset sijoitettiin kauempana rajasta sijaitseviin kyliin. Vuonna 1937 viranomaiset käynnistivät nk. *saamelaisten salaliittoa* koskevan oikeusprosessin, jossa saamelaisten väitettiin suunnittelevan oman, myöhemmin Suomeen liitettävän valtion perustamista. Tämän oikeudenkäynnin tuloksena 15 henkilöä tuomittiin kuolemaan ja 11 muuta lähetettiin vankileirille, josta tuskin kukaan palasi elävänä takaisin. Erään selvityksen mukaan 1930-luvulla teloitettiin 48 saamelaista ja 43 lähetettiin vankileirille. Noin 15 kuoli jo kuulustelujen aikana kidutukseen. Ironista kyllä, itse Stalin ehdotti vuonna 1948 kaikkien neljän maan saamelaiset käsittävän saamelaisen sosialistisen tasavallan perustamista. Ajatus oli niin epärealistinen, että idea haudattiin nopeasti ja on sittemmin painunut kokonaan unohduksiin.

Sodan jälkeen 1960-luvulla koettiin seuraava saamelaisiin kohdistuva isku. Tällöin viranomaiset päättivät ”sulkea” Neuvostoliitossa kymmeniätuhansia syrjäisissä paikoissa sijaitsevia kyliä ns. perspektiivittöminä. Myös monia saamelaiskyliä suljettiin. Asukkaille annettiin kolme kuukautta aikaa muuttaa pois ja löytää uudet asunnot, minkä jälkeen paikalle tulleet puskutraktorit hävittivät talot maan tasalle. Useimmat saamelaiset päätyivät Lovozeroon, jossa he asuivat vuosikausia suvun ja ystävien luona. Tämä aiheutti laajamittaista alkoholismia ja itsemurhia.

Kuolan saamelaisten todellinen tilanne selvisi Pohjoismaiden saamelaisille vasta vuonna 1988, jolloin ensimmäinen Kuolan saamelaisten todellista tilannetta kuvaava artikkeli julkaistiin Lovozerskaja Pravda -sanomalehdessä. Artikkelijouduttiin salakuljettamaan ulos maasta, koska tuolloin paikallisten sanomalehtien vieminen ulos Neuvostoliitosta oli kiellettyä. Lovozero avattiin ulkomaan kansalaisille vasta vuonna 1990. Vuotta aikaisemmin ensimmäiset Venäjän saamelaiset olivat vierailleet Skandinaviassa omin päin kuulumatta mihinkään viralliseen delegaatioon.

## **Alkuperäiskansojen juridinen asema ennen**

### **Tsaarin aika**

Aikojen kuluessa on laadittu lukematon määrä alkuperäisväestöjä koskevia lakeja, määräyksiä, asetuksia ja ukaaseja. Seuraava kuvaus perustuu kahteen paksuun teokseen, joilla molemmilla on sama nimi: ”Status malotjislennykh narodov Rossii” (”Venäjän pienten kansojen asema”). Teokset on painettu vuosina 1994 ja 1999.

Vanhin asiakirja on peräisin vuodelta 1822, ja se on nimeltään ”Ustav ob upravlenii inorodtsev” (”Vierasmaalaisten/ei-venäläisten hallintoa koskeva asetus”). Asetuksessa on 365 pykälää, ja sitä muutettiin ja täydennettiin useita kertoja 1800-luvun aikana. Viimeisin muunnelmä on vuodelta 1892, ja se oli voimassa lokakuun vallankumoukseen saakka. Tämän asetuksen mukaan ”ei-venäläiset” jaettiin kolmeen ryhmään: vakinaisesti asuvat, paimentolaisina elävät ja kiertolaiset. Venäläiset eivät voineet ilman lupaa asettua asumaan alueille, jotka oli varattu ei-venäläisille. Näiden kansojen oma itsehallintoelin ratkaisi suullisesti suurimman osan näiden ei-venäläisten kansojen piirissä syntyneistä ristiriidoista. Myös rikostapauksissa näihin ei-venäläisiin kansoihin sovellettiin erityissäännöksiä. Asetuksen lähtökohtana oli, että kukin kansa perustaa oman itsehallintoelimensä, jolla tosin oli vain vähän valtuutuksia.

Tätä vuonna 1822 annettua asetusta tai sen myöhempiä muunnelmia ei mainita Kuolan saamelaisia käsittelevässä venäjänkielisessä kirjallisuudessa. On kuitenkin mahdollista, että sitä sovellettiin saamelaisiin. On nimittäin sanottu, että komien tultua Lovozeroon vuonna 1886 kesti useita vuosia, ennen kuin he saivat virallisen luvan asettua sinne asumaan. Tilanteen yksityiskohtia ei tunneta, mutta tiedossa on, että saamelaiset vastustivat sitä. Vuonna 1868 alueelliset viranomaiset lähettivät saamelaisille kyselyn, jossa tiedusteltiin heidän haluaan jäädä sinne asumaan vakinaisesti. Kaksisataa vastasi ”kyllä”. Tällä tiedustelulla saattaa olla jotakin tekemistä tämän asetuksen kanssa.

### **Jefimenkon selvitys**

Aleksandra Jakovlevna Jefimenko (1848–1918) oli syntynyt Kuolan niemimaan etelärannikolla ja oli siis pomori. Hän oli hankkinut historian ja etnologian koulutuksen. Hän julkaisi vuonna 1879 artikkelin ”lappalaisten, karjalaisten ja samojedien oikeudellisista tavoista”. Saamelaisten osuutta käsitellään sivuilla 8–59. Sivuilla 59–89 esitellään vanhoja asiakirjoja.

Saamelaisia käsittelevä tekstiosuus alkaa yleisellä johdannolla, jossa kerrotaan, missä päin Venäjää saamelaiset asuvat. Siinä mainitaan myös heidän lukumääränsä ja kerrotaan heidän historiastaan sekä Petsamon luostarin ja saamelaisten välisistä ristiriidoista (kirjoittajan sympatia on saamelaisten puolella). Saamelaisten maaomistuksesta Jefimenko kirjoittaa seuraavaa: ”lappalaiset omistivat (venäjän ”vladet” = omistaa, hallita) ennen vanhaan peltonsa ja maansa, mikä käy ilmi tsaarin ja suurruhtinaan kulloinkin myöntämässä asiakirjoissa (”gramotor”) ja näihin asiakirjoihin sisältyvien vero- ja maakirjojen otteista”. Tämän jälkeen hän kuvaa elinkeinoja, joista tärkein on kalastus.

Varsinainen juridinen teksti on jaettu seuraaviin osiin:



## I. Yksityisoikeus

1. Perheoikeus (avioliitto, häät, myötäjäiset)
  2. Perheenjäsenten väliset oikeudelliset suhteet (perheenisällä on perheessä yksinvalta)
  3. Holhous ja huolto (holhous on tuntematon käsite Kuolan saamelaiden keskuudessa)
  4. Kiinteistön hankkimiskeinot (kiinteistön ottaminen omistukseen, osto, lahja, työansio)
- II. Rikosoikeus (varkaudet ja petokset ovat lisääntyneet viime aikoina, porovarkaudet tavallisia, juopottelu ei ole synti)
- III. Yhteiskunnallinen elämä, tuomioistuimien ja tuomion täytäntöönpano. (Valtio on suuri perhe, jossa korkeinta valtaa käyttää tsaari. Hän hallitsee kaikkia, ja jokainen on velvollinen tottelemaan häntä. Virkamiehet ovat tsaarin tahdon toimeenpanijoita, ja kaikkien on toteltava myös heitä.)

Hallinnollisesti katsoen saamelaiset on jaettu kuntiin (ven. ”volost”) ja kunnat saamelaiskyläihin (ven. ”pogost”). Jokainen saamelaiskylä edustaa erillistä yksikköä, jota kutsutaan kyläkokoukseksi (ven. ”mir”). Jokaisen henkilön on alistuttava kyläkokouksen päätöksiin, jotka koskevat perhekysymyksiä, tuomioistuimien- ja oikeudenkäyntiasioita (rikosjuttuja lukuun ottamatta), yhteiskunnallisia kysymyksiä sekä yhteisten tulojen ja menojen jakamista. Ainoastaan miehet saavat osallistua kyläkokouksiin.

Yleisesti ottaen tsaarin aika näyttää olleen melko myönteinen Venäjän alkuperäiskansojen kannalta. Esimerkiksi Erik Solem kirjoittaa seuraavaa: ”...Venäjä on aivan 1700-luvulta alkaen ottanut sellaisen kannan, että se on kokonaan tai osittain tunnustanut Venäjän vallan alaisiksi joutuneilla eri kansoilla aiemmin käytössä olleen oikeusjärjestelmän. Virallisten ohjeiden lähtökohtana oli, että eri kansanheimot saivat järjestää asiansa omien oikeussäännöksiensä mukaisesti. Päinvastoin kuin skandinavialaiset lähetyssaarnaajat, jotka innokkaasti pyrkivät kitkemään lappalaisten harhakäsitykset (taikauskon), Venäjän papisto on pitänyt ulkoisia seremonioita sisäistä vaikuttamista tärkeämpinä”.

## Neuvostokaudelta peräisin olevat lait ja määräykset

Neuvostovalta päätti vuosina 1925 ja 1926 tekemillään kahdella päätöksellä ottaa käyttöön termin ”pienet pohjoiset kansat”. Tähän ryhmään laskettiin kuuluvan 26 kansaa, joista saamelaiset olivat yksi. Kansan ylärajana pidettiin 50 000 henkeä. Toisin sanoen sitä suurempia kansoja ei otettu mukaan listaan. Vuonna 1926 pienin kansa, orokit, koostui 162 hengestä ja suurin kansa, evenkit, 38 805 hengestä. Nämä kansat saivat tiettyjä nk. etuoikeuksia, jotka ovat vieläkin olemassa. Vuonna 1993 Venäjän liittovaltion korkeimman neuvoston kansallisneuvosto päätti täydentää tätä ryhmää varsin kaukana etelässä sijaitsevan Kameron alueen kolmella kansalla.

Ensimmäinen Venäjän pohjoisia alkuperäisväestöjä koskeva asetus on peräisin vuodelta 1926: ”Tilapäinen asetus, joka koskee Venäjän neuvostotasavallassa olevien syntyperäisten pohjoisten kansojen ja heimojen hallintoa”. Nyt siinä käytettiin uutta venäjänkielistä termiä, ”tuzemets” = ”alkuasukas, syntyperäinen”. Ensimmäisessä pykälässä luetellaan tämän asetuksen piiriin kuuluvat noin 40 kansaa, mutta saamelaisia ei siinä mainita, joten asetuksella ei ole ilmeisesti ollut mitään merkitystä saamelaisille. Asetuksessa on 45 pykälää. Seuraavana vuonna julkaistaan hallintoelinten oikeudellisia tehtäviä koskeva määräys. Vuonna 1929 julkaistaan asetus asiamiehen nimittämisestä kansallisille vähemmistöille. Sellaisia asiamiehiä voidaan nimittää eri tasoilla, joskaan ei kuntatasolla. Hallinto organisoitiin 1930-luvulla niin, että pienet alkuperäiskansat saivat omat kansalliset alueensa (”okrug”). Kuolan niemimaalle

muodostettiin yksi kunta, jota kutsuttiin suoraan saamelaiskunnaksi (ven. ”Saamskij rajon”) ja jonka keskus sijaitsi Jokangassa.

Neuvostoliiton ensimmäisessä, 10.7.1918 päivätyssä perustuslaissa ei ole yhtään mainintaa vähemmistöistä tai alkuperäisväestöistä. Sama koskee vuoden 1936 perustuslakia, nk. stalinilaista perustuslakia. Saamen opetus kouluissa lakkasi, ja kaikki saameksi julkaistut oppikirjat tuhottiin.

Ajanjaksoa 1941–1985 on tapana kutsua pohjoisten kansojen synkäksi ajanjaksoksi. Pohjoiset kansat olivat toisen maailmansodan aikana vapautettuja sotapalveluksesta, mutta monet niiden edustajat osallistuivat siihen kuitenkin vapaaehtoisina. Sodan jälkeen Neuvostoliittoon löi leimansa käsite ”uusi historiallinen yksikkö, neuvostokansa”. Neuvostokansasta oli määrä tulla yksi homogeeninen massa, joka puhui venäjää. Monet kansalliset alueet ja kunnat lakkasivat olemasta. Vuonna 1970 nenetsin kieli oli ainoa pohjoinen kieli, jota käytettiin opetuskielenä koulussa. Vieraina kielinä opetettiin seitsemää kieltä. Maaliskuussa 1957 julkaistiin asetus, joka koski ”toimenpiteitä pohjoisten kansojen taloudellisen ja sivistyksellisen kehityksen edistämiseksi”. Tämä merkitsi käytännössä, että ehdotuksen mukaan näiden kansojen tulisi jäädä asumaan pysyvästi paikoilleen ja että pienet kylät tulisi tyhjentää ihmisistä, mikä tapahtui saamelaisten kohdalla vuonna 1964.

Saamelaisten tilanteessa alkoi tapahtua 1980-luvulla. Tuolloin Lovozeron hallinnossa esiintyi eräänlainen arvojärjestys: ylimpänä olivat venäläiset, seuraavina tulivat komit ja alimpana olivat saamelaiset. Nenetsejä oli niin vähän, että heitä on tuskin edes noteerattu. Neuvostokauden lopussa kunnassa oli kansan valitsema 55 jäsenestä muodostuva elin, jossa oli kolme saamelaista. Vuonna 1982 julkaistiin ensimmäinen aapinen kildininsaameksi sitten 1930-luvun, vuonna 1982 ensimmäinen saamelainen osallistui pohjoismaiseen saamelaiskonferenssiin ja Lovozeron kaapeliverkossa alettiin lähettää saamenkielisiä radiolähetyksiä.

### **Lainsäädäntö Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen**

Venäjän liittovaltion perustuslaki hyväksyttiin kansanäänestyksessä 12. joulukuuta 1993. Siinä on 137 artiklaa, ja 69 artiklan englanninkielinen versio kuuluu seuraavasti: ”The Russian Federation guarantees the rights of indigenous small peoples according to the universally recognised principles and norms of international law and international treaties of the Russian Federation.”

Perustuslaissa ei luetella, mistä kansoista edellä mainitussa artiklassa on kysymys, mutta eräässä vuodelta 1996 olevassa laissa pienten pohjoisten alkuperäiskansojen sanotaan olevan kansoja, jotka asuttavat alueita, joilla niiden esi-isät ovat perinteisesti asuneet, jotka ovat säilyttäneet perinteisen elintapansa, joiden määrä Venäjällä ei ylitä 50 000 henkeä ja jotka identifioituvat omintakeisten yhdistävien etnisten piirteiden avulla. Tämä laki on nimeltään ”Perusteet, joiden mukaan valtio ohjaa Venäjän liittovaltion pohjoisen osan sosiaaloudellista kehitystä”.

Vuoden 1991 jälkeen on tehty monia lakeja, asetuksia ja liittovaltiotason päätöksiä, jotka koskevat pohjoisia alkuperäisväestöjä.

”Venäjän liittovaltion kieli” 1991 (laki, jonka nojalla Venäjän kansalaisilla on lupa saada mahdollisuuksien mukaan opetusta omalla kielellään ja jonka nojalla kansoille, joilla ei ole kirjakieltä, on annettava mahdollisuudet luoda sellainen).

”Luettelo alueista, joilla asuu pieniä pohjoisia kansoja” vuodelta 1993 (hallituksen antama asetus, jossa mainitaan Murmanskin alueella (oblast) sijaitsevat Lovozeron, Kuolan ja Jonan (Kovdor) kunnat).

”Kriisitilanne”, duuman asetus vuodelta 1995 (asetus, joka koskee pohjoisessa, Siperiassa ja Kaukoidässä elävien pienten kansojen taloutta ja kulttuuria).

”Maanpinnan alaiset luonnonrikkaudet” vuodelta 1995 (laki, jonka mukaan osa kertyneestä voitosta on annettava alueen alkuperäisväestöille).

”Erityisen suojelun kohteena olevat luontoalueet” vuodelta 1995 (laki, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oltava oikeus käyttää jatkossakin kansallispuistoja ja vastaavia).

”Eläimistö” vuodelta 1995 (laki, jonka mukaan alkuperäiskansat saavat pitää kiinni aiemmista metsästysmenetelmistään).

”Mannerjalusta” vuodelta 1995 (laki, jonka mukaan alkuperäiskansoilla ja muilla pohjoisen asukkailla on etuoikeus hyödyntää elollisia resursseja).

”Työllisyys” vuodelta 1996 (laki, jonka mukaan valtion on huolehdittava erityisesti alkuperäiskansojen työllisyydestä niiden perinteet huomioon ottaen).

”Kansallinen ja kulttuurinen autonomia” vuodelta 1996 (erittäin laaja laki, jonka mukaan valtion on huolehdittava eri kulttuurien säilyttämisestä ja kehittämisestä, 21 pykälää).

”Liittovaltion tavoiteohjelma” vuodelta 1996 (hallituksen asetus, joka koskee pienten pohjoisten alkuperäiskansojen taloudellista ja sosiaalista kehitystä vuoteen 2000 asti)

”Venäjän liittovaltion metsälaki” vuodelta 1997 (laki, jonka mukaan alkuperäiskansat saavat käyttää metsää maksamatta siitä mitään, toisin sanoen kaataa puita jne.) ”Liittovaltion tavoiteohjelma ”Pohjolan lapset” vuosille 1998–2000” vuodelta 1997 (hallituksen asetus).

## **Uusimmat lait**

”Laki alkuperäiskansojen oikeuksia koskevista takuista Venäjän liittovaltiossa” vuodelta 1999.

”Laki yleisistä periaatteista, jotka koskevat pohjoisessa, Siperiassa ja Kaukoidässä asuvien alkuperäiskansojen perheiden yhdistämistä” vuodelta 2000.

”Laki alueista, joilla sijaitsevia maita pohjoisessa, Siperiassa ja Kaukoidässä asuvat alkuperäiskansat hyödyntävät perinteiseen tapaan” vuodelta 2001.

Näiden lakien mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus omistaa ja hyödyntää ilmaiseksi perinteisillä asutusalueillaan olevia perinteisiä luonnonvaroja, perustaa omia alueellisia itsehallintoelimiä, saada alkuperäiskansojen edustajia mukaan hallinnon eri tasoille ja osallistua perinteisten asuinalueittensa ympäristönsuojeluasioita koskevaan päätöksentekoon. Alueita, joilla sijaitsevia maita ne hyödyntävät perinteiseen tapaan, pidetään erityissuojeltuina alueina. Alkuperäiskansat joutuvat anomaan näiden alueiden julistamista perinteisiksi maankäyttöalueiksi. Kaikkien näiden kolmen lain perusteella kyseisille alkuperäisväestöille maksetaan erilaista valtiontukea, ja nämä lait muodostavat rungon perusoikeuksille, jotka turvataan Venäjän liittovaltion perustuslaissa sekä kansainvälisissä periaatteissa ja normeissa.

Miten asiat ovat sitten menneet käytännössä? Alkuperäisväestöä koskevia kysymyksiä seuranneiden venäläisten tukijoiden mukaan Venäjän hallitus on viimeaikaisilla uusilla lakiehdotuksillaan hyökännyt näiden kolmen lain normeja vastaan. Muutama kuukausi sen jälkeen, kun laki perinteisestä maankäytöstä oli hyväksytty, hyväksyttiin maalaki, jolla peruutettiin oikeus käyttää maata ilmaiseksi ja siten kumottiin oikeus antaa maata

alkuperäisväestöille. Samat normit sisältyvät maatalousmaata koskevaan lakiin, jonka duuma hyväksyi vuonna 2002. Useimmat porolaidunmaat kuuluvat tämän lain piiriin. Samoja periaatteita sovelletaan myös uudessa metsälaisissa.

Mitkä kansat kuuluvat nykyään käsitteen ”alkuperäiskansat” piiriin Venäjällä? ”Venäjän liittovaltion alkuperäiskansojen oikeuksia koskevista takuista” annettuun lakiin (1999) liittyen presidentti Putin laati 24.3.2000 asetuksen, joka sisältää luettelon Venäjän pienistä alkuperäisväestöistä. Luettelossa on 45 kansaa, joista useat ovat varsin tuntemattomia. Kysymyksessä eivät ole ainoastaan pohjoiset pienet kansat vaan myös asuinpaikasta riippumattomat pienet kansat. Saamelaiset ovat mukana luettelossa kuten myös Karjalan vepsät ja Pietarin ympäristössä asuvat inkeroiset.

### **Saamelaisten oikeudellinen asema Venäjällä**

Venäjän saamelaisten oikeudellisesta asemasta on tietävästi tehty vain yksi länsimaisella kielellä kirjoitettu selvitys. Se on saamelaisten oikeuksien komitean vuonna 1995 julkaisema raportti nimeltään ”Venäjän saamelaisten oikeudellinen asema”, jonka ovat kirjoittaneet Lars-Nila Lasko, Sergei Marotsjkin ja Sergei Nikitin. Siinä on 37 sivua tekstiä, joista viimeiset yksitoista sivua käsittelevät saamelaisten ja muiden pohjoisten kansojen asemaa. Lasko et alii käsittelevät ensiksi Venäjän federaation yleisiä lainsäädäntökysymyksiä ja sen jälkeen alkuperäisväestöjä koskevia perustuslain määräyksiä eivätkä tällöin ainoastaan 69 artiklaa. He toteavat, että jos kansainvälisen lainsäädännön ja Venäjän lain välillä vallitsee ristiriita, kansainvälinen lainsäädäntö menee venäläisen edelle. He viittaavat edelleen vuodesta 1991 alkaen annettuihin eri lakeihin. Ne ovat suurin piirtein samat kuin on lueteltu edellä. Lopuksi selvityksessä puhutaan eri ohjelmista, jotka auttavat näitä kansoja jäämään henkiin kansana. Kaikista näistä laeista ja määräyksistä huolimatta Lasko et alii toteavat seuraavaa: ”Kaiken kaikkiaan on kysymys normatiivisesta ja oikeudellisesta perustasta, jota ei ole kehitetty riittävästi Pohjois-Venäjän vähemmistökansojen oikeuksien takaamiseksi”.

Tämän jälkeen selvityksessä käsitellään alueellista lainsäädäntöä ja esitetään muutama esimerkki Jakutiasta ja Burjatiasta, minkä jälkeen siirrytään Venäjän saamelaisiin. Ensiksi luetellaan liittovaltiotason eri päätöksiä, jotka saattavat koskea saamelaisia. Venäjän hallitus hyväksyi vuonna 1993 luettelon pienten alkuperäiskansojen asuinalueista (ks. edellä). Lisäksi sanotaan, että Murmanskin oblastin (alueen) hallinnon yhteyteen oli perustettu Kuolan niemimaan alkuperäiskansojen asioita käsittelevä komitea. Sen virallinen nimi oli ”pohjoisten alkuperäiskansojen asioita käsittelevä komitea”, ja siinä työskenteli etupäässä yksi saamelainen ja yksi venäläinen virkamies. Komitea toimi viranomaisten ja saamelaisten välisenä linkkinä, ja se sai varsin paljon aikaa käytännön tasolla, auttoi saamelaisopiskelijoita jne. Komitean sijaintia muutettiin hallintoelimissä useamman kerran, ja lopulta se lopetettiin kokonaan. Sen tilalle perustettiin vuonna 2004 aivan uusi elin, Murmansk Regional Centre of indigenous peoples of the North, jonka johtajana toimi nuori saamelainen. Se hoitaa samoja asioita kuin lakkautettu komitea. Duumassa ei ole läänitasolla lainkaan saamelaisia turvaamassa saamelaisten etuja.

**Murmanskin läänin ohjesäännöt** (alkuperäistekstissä kirjoitetaan ”Ustav (osnovnoj zakon) Murmanskoj oblasti”). Sanan ”ustav” sanotaan vuodelta 1916 peräisin olevassa venäläis-ruotsalaisessa sanakirjassa merkitsevän ”reglemente, förordning, lag, författning” (ohjesääntö, asetus, laki tai säädös), kun taas ”osnovnoj zakon” on peruslaki (siis *ei* ”perustuslaki”).

Murmanskin lääninduuma hyväksyi 26. marraskuuta 1997 edellä mainitun ohjesäännön, jossa on 98 pykälää ja joka on paksu 39-sivuinen vihko. Ohjesäännössä on seuraavat osat:

Osa I. Yleiset määräykset

Luku 1. Läänin perustuslaillisen/oikeudellisen statuksen perusteet

Luku 2. Murmanskin läänin alue. Hallinnollinen/alueellinen jakautuminen

Luku 3. Valtiovallan organisointi Murmanskin läänissä

Osa II. Ihmisen ja kansalaisen oikeudet, vapaudet ja velvoitteet

Luku 4. Ihmisen ja kansalaisen oikeudet ja vapaudet Murmanskin läänissä

Osa III. Asioiden hoidon jakautuminen liittovaltion ja Murmanskin läänin kesken

Luku 5. Asiat, joiden hoidosta vastaa liittovaltio, ja asiat, jotka hoidetaan yhdessä

Luku 6. Asiat, joiden hoidosta vastaa Murmanskin lääni

Osa IV. Omaisuus, talous ja raha-asiat

Luku 7. Murmanskin läänin omaisuus

Luku 8. Talouspolitiikan perusta

Luku 9. Murmanskin läänin taloudelliset voimavarat, läänin budjetti sekä verotus- ja budjettioikeudet

Osa V. Sosiaalipolitiikka

Luku 10. Sosiaalipolitiikan perustavoitteet

Luku 11. Kasvatus, koulutus, kulttuuri ja tiede

Luku 12. Väestön sosiaaliturva, työsuojelu ja terveys, ympäristönhoito

Osa VI. Valtiovallan soveltaminen Murmanskin läänissä

Luku 13. Valtiovallan lakiasäätävät (edustukselliset) elimet Murmanskin läänissä

Luku 14. Läänin kuvernööri

Luku 15. Toimeenpanevan vallan organisointi Murmanskin läänissä

Luku 16. Lääninduuman, kuvernöörin ja toimeenpanevan vallan väliset suhteet

Luku 17. Tuomioistuinlaitos. Yleisen syyttäjän suorittama valvonta.

Osa VII. Paikallinen itsehallinto

Osa VIII. Ohjesäännön muuttaminen ja täydentäminen

Osa IX. Loppumääräykset ja siirtymäsäännökset

Saamelaisista puhutaan suoraan ainoastaan osassa II, luvussa 4 ja pykälässä 21: ”1. Murmanskin läänin alueella asuvien kansallisten vähemmistöjen suojelu ja suojelun toteutus perustuvat Venäjän liittovaltion perustuslakiin ja liittovaltion lainsäädäntöön, 2. Murmanskin läänin valtiolliset elimet auttavat Kuolan niemimaan alkuperäisväestöä – saamelaisia – käyttämään oikeuksiaan kielensä, kansallisen kulttuurinsa, perinteittänsä ja tapojensa säilyttämiseksi ja kehittämiseksi, ja 3. saamelaiset saavat harjoittaa perinteisiä luontaiselinkeinojaan ja ammattejaan kunnissa, joissa he ovat perinteisesti asuneet”.

Pykälässä 24 sanotaan, että valtion ja läänin on yhdessä suojeltava pienten pohjoisten etnisten ryhmien ikivanhoja asuinpaikkoja ja perinteistä elintapaa. Pykälässä 40 sanotaan, että myös talouspolitiikan on osaltaan tuettava pienten etnisten ryhmien perinteisiä elinkeinoja. Lovozeron kunta on ottanut palvelukseensa henkilön, jonka tehtävänä on hoitaa alkuperäisväestöön liittyviä kysymyksiä.

### **Saamelaiset ”perheyhteisöt”**

Näiden yhteisöjen lähtökohtana on vuonna 2000 säädetty laki. Venäjänkielinen termi on ”obsjtjina”, joka on ruotsalaisvenäläisessä sanakirjassa käännetty sanoilla ”samfällid egendom, kommun, byalag, förening” (yhteisomaisuus, kunta, kyläkunta, yhdistys”) ja

englanniksi termillä ”ancestral community”. Saatujen tietojen mukaan Kuolan saamelaiset ovat muodostaneet yhdeksän tällaista perheyhteisöä, jotka ovat kokoontuneet marraskuussa 2003 ja laatineet suunnitelman Kuolan saamelaisten taloudellisen, oikeudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen aseman parantamiseksi. Suunnitelman tarkoituksena on

- helpottaa yhteisöjen harjoittamien erilaisten toimintamuotojen kehittämistä
- koordinoita saamelaisten taloudelliseen ja kulttuuriseen toimintaan liittyviä projekteja
- lisätä saamelaiskulttuurin tunnettuutta
- luoda perusta toimintamuodoille, joille voidaan anoa varoja

Lisäksi saamelaiselinkeinoille eli poronhoidolle, kalastukselle, käsiteollisuudelle, lampaanhoidolle, maataloudelle ja turismille on asetettu erilaisia tavoitteita. Lisäksi korostetaan tarvetta perustaa Kuolan niemimaalle saamelaisparlamentti. Kaksi saamelaisten pääjärjestöä, AKS ja OOSMO, pitivät äskettäin (helmikuussa 2005) kokouksen, jonka yhteydessä nimitettiin työryhmä viemään eteenpäin Venäjän puolelle perustettavien saamelaiskäräjien ideaa. Hyväksytyin asiakirjan lopussa on kolme liitettä: ”the best ways to secure the Kola Sami’s interests”, ehdotuksia suunnitelman toteuttamiseksi ja luettelo Venäjällä toimivista rekisteröidyistä saamelaisjärjestöistä osoitteineen. Tällaisia järjestöjä oli 4. marraskuuta 2003 seitsemäntoista. Kokouksessa perustettiin yhdeksän henkilön työryhmä, jonka tehtävänä on jatkaa suunnitelman työstämistä. Työhön on saatu apua Norjasta, Tanskasta ja Virosta. Suunnitelma on käännetty myös englanniksi ”The Plan of Economical and Social Development for the Kola Sami Ancestral Communities 2004”, ja siinä on 14 sivua. Nettisivun osoite on: [www.kolasaami.org](http://www.kolasaami.org).

### **Yleistä Kuolan saamelaisten tilanteesta**

Kuolan saamelaiset ovat pohjoisena kansana saaneet melko paljon etuoikeuksia tai etuuksia jo varhain neuvostovallan aikana luodun järjestelmän mukaisesti. Nämä etuoikeudet ovat nykyään seuraavat:

- saamelaiset saavat tietyissä paikoissa kalastaa verkolla ilmaiseksi tai pientä maksua vastaan (toinen asia on, että usein viranomaiset osoittavat heille sellaisia kalastuspaikkoja, joissa ei ole kalaa)
- saamelaiset saavat kaataa metsää ilmaiseksi (50 m<sup>3</sup> vuodessa)
- poronhoitajat saavat ”alennusta” porolaitumien vuokrasta
- saamelaisopiskelijat saavat muita helpommin opiskelupaikan monista korkeakouluista ja yliopistoista

Aiemmin saamelaiset saivat myös reseptilääkkeet ilmaiseksi, mutta tästä on äskettäin luovuttu. Nämä etuoikeudet koskevat ainoastaan Lovozerossa, Kuolassa ja Kovdorissa asuvia saamelaisia (ks. yllä oleva luettelo).

Yleisesti ottaen Kuolan saamelaisten elämä on kovaa, mutta esimerkiksi Lovozeron saamelaisten keskinäinen kanssakäyminen on erittäin tiivistä ja luontevaa. He käyvät toistensa luona myöhään illalla eivätkä soita etukäteen ja ilmoita tulostaan. Saamelaisyhdistykset järjestävät juhlia tasaisin väliajoin. Kulttuuri on kehittynyt erittäin nopeasti viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Moskovassa säädetyt lait ja Kuolan saamelaisten jokapäiväinen elämä ovat kuitenkin kaukana toisistaan, ja etenkin porotaloudessa tilanne on vaikea. Salametsästystä esiintyy laajalti, mutta siinä eivät auta mitkään lait, jos lakien noudattamista valvovat mekanismit puuttuvat.



**Liite 3: Saamelaisten itsemääräämisoikeus**

**Pohjoismaisen saamelaissopimuksen taustamateriaalia**

**John Bernard Henriksen – Martin Scheinin – Mattias Åhrén**

**5. syyskuuta 2005**



## Sisällysluettelo

<b>1. Johdanto</b> .....	<b>266</b>
<b>2. Yleistä itsemääräämisoikeudesta kansainvälisen oikeuden mukaan</b> .....	<b>268</b>
2.1 Kansojen oikeus itsemääräämiseen – historiallinen näkökulma .....	268
2.2 Itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellinen perusta .....	270
2.2.1 Itsemääräämisoikeus ihmisoikeutena .....	271
2.2.2 Alkuperäis- ja heimokansoja koskeva ILO:n yleissopimus nro 169 – rajoitus .....	272
2.2.3 Vuoden 1966 yleissopimukset .....	272
2.3 Yhteenvedo itsemääräämisoikeuden ja käsitteen alkuperäiskansa välisestä suhteesta .....	273
<b>3. Itsemääräämisoikeus kansainvälisen oikeuden mukaan – etenkin     alkuperäiskansojen mahdollinen itsemääräämisoikeus</b> .....	<b>274</b>
3.1 Alkuperäiskansojen asema oikeussubjekteina kansainvälisen oikeuden mukaan .....	274
3.1.1 Käsite alkuperäiskansat kansainvälisessä oikeudessa .....	274
3.1.2 Saamelaisia on pidettävä kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansana.....	276
3.1.3 Alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeuksien välinen ero kansainvälisen oikeuden mukaan .....	277
3.1.4 Käsitteiden ”alkuperäiskansa” ja ”kansa ” välinen ero kansainvälisen oikeuden mukaan.....	279
3.1.5 Käsitteiden ”kansa” ja ”valtio” välinen suhde itsemääräämisoikeutta ajatellen .....	280
3.1.6 Kaikkien kansojen – alkuperäiskansat mukaan luettuina – itsemääräämisoikeus kansainvälisen oikeuden mukaan .....	282
3.2 Kansainvälisten yleissopimusten tulkinta. Muutamia tulkintaperiaatteita .....	288
3.3 Uusin kansainvälisoikeudellinen teoria.....	289
<b>4. Valtioiden kanta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden     olemassaoloon</b> .....	<b>292</b>
4.1 Historiallinen tausta.....	292

4.2	Myöhempi kehitys – alkuperäiskansoja koskeva julistus ja erityisesti Pohjoismaiden suhtautuminen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen .....	
5.2	Saamelaisten oma näkemys itsemääräämisoikeudesta.....	297
<b>6.</b>	<b>Itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö.....</b>	<b>297</b>
6.1	Itsemääräämisoikeuden ulkoinen aspekti.....	297
6.1.1	”Siirtomaiden kansat” vastaan ”muut kansat” .....	300
6.1.2	Irtautuminen .....	302
6.2	Itsemääräämisoikeuden sisäinen aspekti.....	304
6.2.1	Itsemääräämisoikeuden sisäistä aspektia koskevia yleisiä seikkoja .....	304
6.2.2	Osallistuminen taloudelliseen toimintaan .....	306
6.3	Lisää itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuudesta .....	307
6.3.1	Oikeus perinteisiin maa- ja vesialueisiin, perinteisiin elinkeinoihin sekä perinteisiin luonnonvaroihin .....	307
6.3.2	Oikeus perinteiseltä saamelaisalueelta löytyviin mineraaleihin, öljyyn ja muihin ei-perinteisiin luonnonvaroihin .....	312
6.4	Solidaarisuusulottuvuus .....	314
6.5	Saamelaisten kanssa tehdyn yhteiskuntasopimuksen uudelleen muotoilu .....	315
<b>7.</b>	<b>Lyhyesti itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta.....</b>	<b>315</b>
7.1	Alkuperäiskansojen omien yhteiskuntarakenteittensa avulla toteuttama itsemääräämisoikeus.....	315
7.2	Itsemääräämisoikeus kansallisiin päätöksentekorakenteisiin osallistumisessa .....	315

## 1. Johdanto

Ajatus itsemääräämisoikeudesta syntyi valistuksen aikana 1700-luvun lopulla, jolloin kansojen itsemääräämisoikeutta alettiin pitää ideologisenä ja poliittisena peruseriaatteena. Tämän jälkeen sillä on ollut huomattava asema lähestulkoon kaikessa poliittisessa kehityksessä. Vuonna 1945 tapahtuneen Yhdistyneitten Kansakuntien (YK) perustamisen jälkeen itsemääräämisoikeuden periaatetta kehitettiin niin, että siitä tuli kaikkien kansojen oikeus. Itsemääräämisoikeus mainitaan mm. YK:n peruskirjassa, YK:n kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien yleissopimuksessa ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimuksessa. Se mainitaan myös erinäisissä muissa keskeisissä kansainvälisen oikeuden asiakirjoissa, ja myös YK:n kansainvälinen tuomioistuin (”International Court of Justice”) on tunnustanut sen merkityksen useissa tapauksissa.

Itsemääräämisoikeus liitettiin aluksi laajasti siirtomaiden vapautumiseen ja siirtomaiden itsenäistymisen seurauksena tapahtuneeseen uusien kansallisvaltioiden perustamiseen. Tänä ajanjaksona itsemääräämisoikeus alkoi merkitä miltei samaa kuin oman valtion perustamisoikeus, jonka tietyn alueen asukkaat saivat etnisestä taustastaan riippumatta. Viimeisten 20 vuoden aikana on kuitenkin käynyt yhä selvemmäksi, että itsemääräämisoikeutta kaikkien kansojen oikeutena voidaan tuskin rajoittaa siten, että sitä sovellettaisiin ainoastaan siirtomaatilanteessa. Viime vuosikymmeninä YK:n elimet, valtiot ja kansainvälisen oikeuden asiantuntijat ovat yhä selkeämmin korostaneet, että itsemääräämisoikeus kuuluu myös sellaisille kansoille, jotka eivät edusta jonkin siirtomaan tai valtion kaikkia asukkaita. Vähitellen on alettu ymmärtää, että itsemääräämisoikeus koskee myös perinteisen siirtomaatilanteen ulkopuolella olevia kansoja ja että itsemääräämisoikeus voi siis ilmetä muullakin tavalla kuin valtionmuodostuksen kautta. Näiden asioiden entistä parempi ymmärtäminen johtuu laajalti siitä, että YK, valtiot ja muut elimet ovat joutuneet ottamaan kantaa alkuperäiskansojen oikeuksiin.

Koska käsitteellä ”kansaa” ei enää ymmärretä ainoastaan yhden valtion kaikkien asukkaiden yhteenlaskettua määrää, YK-järjestelmässä on alettu käyttää käsitteestä ”kansaa” erilaisia työmääritelmiä. YK-järjestelmässä on alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan keskustelun käynnistymisen jälkeen myös alettu soveltaa tiettyjä käsitteen ”alkuperäiskansat” työmääritelmiä. Näiden työmääritelmien vertailu osoittaa, että ”kansan” ja ”alkuperäiskansan” määritelmät ovat miltei samanlaiset. On selvää, että yhden valtion alueella voi asua enemmän kuin yksi kansa ja että alkuperäiskansojen ja muiden kansojen välillä on vaikeaa tehdä sellaista järkevää jakoa, jolla voitaisiin perustella, miksi alkuperäiskansojen oikeudet eroavat muiden kansojen oikeuksista. Tämän johdosta muutamat toimivaltaiset YK-elimet kuten esim. YK:n ihmisoikeuskomitea, YK:n rotusyrjintäkomitea ja YK:n ihmisoikeuksien alakomitea ovat viime vuosina useissa tapauksissa vahvistaneet, että myös alkuperäiskansoista muodostuvat ryhmät voivat olla kansoja, joilla on itsemääräämisoikeus. Myös alueelliset yhteenliittymät kuten esim. Euroopan unioni (EU) ovat vahvistaneet, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. On kuitenkin huomattava, ettei kaikkia alkuperäiskansoja, jotka määrittelevät itsensä alkuperäiskansoiksi, ole pidettävä kansainvälisoikeudellisessa suhteessa kansoina. Jotta kulloinkin kyseessä olevaa kansanryhmää voidaan pitää alkuperäiskansana, sen on täytettävä ne kriteerit, jotka ovat kansainvälisen oikeuden mukaan tunnusomaisia ko. kansalle.

Valtiotasolla vallitsee lisäksi laaja yksimielisyys siitä, että alkuperäiskansat ovat sellaisia kansanryhmiä, joilla voi olla itsemääräämisoikeus. Niiden valtioiden joukossa, jotka osallistuvat alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistuksen (alkuperäiskansajulistus) parissa tähtäävään työhön, ei ole yhtään maata, joka ilmaisisi olevansa eri mieltä alkuperäiskansojen oikeudesta itsemääräämiseen. Pohjoismaat ovat ottaneet alkuperäiskansajulistukseen tähtäävässä työssä yhteisen kannan, jossa mm. ilmaistaan, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Sekä Pohjoismaat että useimmat muut maat ovat kuitenkin esittäessään, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus, samalla korostaneet käsitystä, jonka mukaan valtion alueellisen koskemattomuuden periaate rajoittaa itsemääräämisoikeuden soveltamista. Nämä valtiot katsovat toisin sanoen, että se seikka, että alkuperäiskansat voivat muodostaa itsemääräämiseen oikeutettuja kansanryhmiä, ei sinänsä merkitse, että alkuperäiskansoilla olisi oikeus irtautua valtiosta ja perustaa omia valtioita. Tämä näkökulma käy kaikella varmuudella yksiin kansainvälisen oikeuden kanssa. Nykyään ollaan selkeästi sitä mieltä, että voimassa oleva kansainvälinen oikeus tekee eron itsemääräämisoikeuden ja sen käytön välillä silloin, kun kysymyksessä on valtiosta irtautuminen. Sillä, että jollakin kansalla on itsemääräämisoikeus, ei ole varsinaista merkitystä sen kannalta, voiko se kansainvälisoikeudellisesti esittää vaatimuksia oman valtion perustamisesta. Nykyään siitä, sisältyykö kansainväliseen oikeuteen ylipäätään positiivista oikeutta irtautumiseen, ollaan jopa monta mieltä. Jos sellainen oikeus on kuitenkin olemassa, se syntyy ainoastaan, mikäli kyseinen kansa joutuu törkeiden ihmisoikeusrikosten uhriksi valtiossa, jossa se sillä hetkellä asuu. Sellainen oikeus ei siis ole osa kyseisen kansan mahdollista itsemääräämisoikeutta.

Erään tutkimuksen mukaan, jossa on tarkasteltu YK-järjestelmän alkuperäiskansoista käyttämiä työmääritelmiä, saamelaisia on pidettävä alkuperäiskansana, ja myös muutamat YK-elimet ovat vahvistaneet, että saamelaisia on kansainvälisoikeudellisesti pidettävä alkuperäiskansana. Sen, että saamelaiset ovat alkuperäiskansa, ovat vahvistaneet myös kaikki maat, joissa on saamelaisväestöä, eikä ko. asiaa varmaan aseteta enää nykyään tosissaan kyseenalaiseksi. Viime vuosina on enemmänkin käyty keskustelua siitä, muodostavatko saamelaiset ”kansan” kansainvälisoikeudellisessa suhteessa. Nytemmin voidaan kuitenkin pitää selvitetynä, että saamelaiset kuuluvat myös niiden alkuperäiskansojen joukkoon, jotka täyttävät objektiivisin perustein kansainvälisen oikeuden ”kansalle” asettamat yleiset vaatimukset – ja että tällä kansalla on itsemääräämisoikeus. Tämä käy ilmi edellä mainituista käsitteen ”kansan” työmääritelmistä, ja toimivaltaiset YK-elimet ovatkin useissa tapauksissa selvästi todenneet, että saamelaisia on pidettävä kansainvälisoikeudellisesti kansana. Pohjoismaatkaan eivät kyseenalaista sitä, että saamelaiset muodostavat sellaisen alkuperäiskansan, jolla on itsemääräämisoikeus.

Tiivistäen on nyt pidettävä selvänä, että myös kansanryhmä, joka ei muodosta valtiota ja joka asuu olemassa olevassa valtiossa tai jonka asuinalue ulottuu useamman valtion alueelle, voi muodostaa ”kansan”, ja sitä on siten pidettävä oikeussubjektina ja sillä on katsottava olevan kansainvälisen oikeuden mukaan itsemääräämisoikeus. Tämä koskee tällöin myös valtiottomia alkuperäiskansoja, ja saamelaiset muodostavat sellaisen kansan, jolla on oikeus itsemääräämiseen.

Itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö on usein tapana jakaa sisäiseen ja ulkoiseen aspektiin. Kuten nimikin kertoo, itsemääräämisoikeuden sisäinen aspekti merkitsee oikeutta tehdä päätöksiä kaikissa kansan muodostaman yhteiskunnan sisäistä johtamista koskevissa kysymyksissä. Siihen sisältyvät periaatteessa kaikki merkittävät asiat, jotka liittyvät kansan muodostaman yhteiskunnan sivistyksellisten, sosiaalisten ja taloudellisten aspektien

säilyttämiseen ja kehittämiseen. Se koskee esim. koulun, terveyden- ja sosiaalihuollon sekä tiedotusvälineiden kaltaisia kysymyksiä ja aloja. Itsemääräämisoikeuden sisäisen aspektin keskeisin elementti etenkin alkuperäisväestöjen kohdalla on kuitenkin niin kutsuttu resurssiulottuvuus, ts. kansan oikeus saada itse päättää luonnonvaroistaan ja se, ettei niiltä riistetä niiden omia toimeentulokeinoja. Alkuperäiskansojen kulttuurit ja yhteiskunnat liittyvät tiiviisti niiden perinteisiin maa- ja vesialueisiin sekä luonnonvaroihin. Ne YK-elimet, jotka ovat korostaneet myös alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen, ovat erityisesti painottaneet sen seikan tärkeyttä, että alkuperäiskansat saavat itse päättää omista maistaan, elinkeinoistaan ja luonnonvaroistaan. Ne YK-elimet, jotka ovat vahvistaneet saamelaisten muodostavan sellaisen kansanryhmän, jolla on kansainvälisen oikeuden mukaan oikeus itsemääräämiseen, ovat erityisesti korostaneet saamelaisten oikeutta itse hallita luonnonvarojaan sekä sitä, ettei niiltä saa riistää niiden omia toimeentulokeinoja. Myös EU on tukenut tätä katsantokantaa. Pohjoismaat ovat alkuperäiskansoja koskevaan julistukseen tähtäävässä työssään vahvistaneet, että niiden käsityksen mukaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus käsittää resurssiulottuvuuden.

Itsemääräämisoikeuden ulkoiseen aspektiin sisältyvän oikeuden mukaan kaikki kansat voivat itse päättää, millainen suhde niillä on niitä ympäröivään maailmaan. Itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin osalta on jo todettu, ettei se anna saamelaisille minkäänlaista oikeutta irtautua ja muodostaa omaa valtiota. Itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin sisällöltään vaatimattomimmat elementit ovat kuitenkin tärkeitä saamelaisille. Saamelaisilla on mm. oikeus edustaa itseään kansainvälisellä tasolla ja päättää poliittisesta kannastaan heidän paikkansa maailmanyhteisössä ja suhteensa siihen mukaan luettuina.

Mitä itsemääräämisoikeuden täytäntöönpanoon tulee, saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta huolehtivat pääasiassa saamelaisten omat päätöksenteosta vastaavat laitokset, nykyään ensi sijassa saamelaiskäräjät. Omien yhteiskunnallisten laitostensa säilyttämisen ja kehittämisen lisäksi saamelaisilla on myös oikeus osallistua enemmistöyhteiskunnan yhteiskunnalliseen elämään. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamista voi myös helpottaa se, että saamelaiset edustajat saavat paikan muissakin kuin ainoastaan saamelaisten omissa päättävissä elimissä.

## **2. Yleistä itsemääräämisoikeudesta kansainvälisen oikeuden mukaan**

### **2.1 Kansojen oikeus itsemääräämiseen – historiallinen näkökulma**

Kansojen itsemääräämisoikeuden periaate on kehittynyt usean vuosisadan kuluessa poliittisen kehityksen tahdissa.<sup>87</sup> Itsemääräämisaspektilla on yhtymäkohtia niinkin kauas kuin valistusfilosofian ajan ajatuksiin kansojen itsemääräämisestä. Sekä Ranskan että Amerikan vallankumouksessa 1700-luvun lopussa esitettiin vaatimus, jonka mukaan itsemääräämisoikeutta olisi pidettävä valtionmuodostuksen perustana. Juuri kansojen itsemääräämisen periaate laillisti luotuihin perustuslaillisiin järjestelmiin perustuvan vallankäytön. Oikeussäännösten sitovuus perustui siihen, että kansa kannatti näitä säännöksiä, joiden laatimisessa oli muun muassa sovellettu yhteiskuntasopimusta koskevia teorioita.

---

<sup>87</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities* (1983); Alfred Cobban, *The Nation State and National Self-Determination* (tarkistettu ja editoitu 1969); Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (1983) Oscar I. Janowsky, *Nationalities and National Minorities* (1945) C.A. Macartney, *National States and National Minorities* (1934) Hugh Seton-Watson, *Nations and States* (1977); Hurst Hannum, *Rethinking Self-Determination* (1993).

Itsemäärääminen on aikojan saatossa käsittänyt kaiken poliittisesta ideasta, ideologiasta ja periaatteesta itsemääräämisoikeuteen.

Kansainliitto<sup>88</sup> – nykyisen YK:n edeltäjä – sovelsi kansojen itsemääräämisen periaatetta ideologisenä ja poliittisena perusperiaatteena, vaikka Kansainliiton peruskirjaan ei sisällynyt yhtään itsemääräämistä koskevaa nimenomaista määräystä.<sup>89</sup> Kansojen itsemäärääminen oli keskeinen periaate ensimmäisen maailmansodan päättäneissä rauhansopimuksissa, ja sodan häviäjät joutuivat hyväksymään sen, että ”kansat” saivat itsemääräämisoikeutensa, kun taas sodan voittajiin se ei vaikuttanut. Yhdysvaltain presidentti Wilson muotoili 14 kohdan ohjelman saadakseen ensimmäisen maailmansodan päättämään rauhaan, ja näihin kohtiin sisältyi itsemääräämisen periaate. Kuten tiedetään, USA:sta ei kuitenkaan tullut Kansainliiton jäsen, mikä muun muassa aiheutti sen, ettei itsemääräämistä otettu selvästi mukaan varsinaiseen peruskirjaan. Sen sijaan peruskirjaan tuli erinäisiä yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden voidaan katsoa olevan itsemääräämisen periaatteen konkreettisia sovelluksia. Niiden joukossa oli mm. Kansainliiton aloitteesta luotu laaja vähemmistösuoja. Ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa pohdittiin, millä tavalla keskeiseksi ongelmaksi koettu vähemmistösuoja voitaisiin toteuttaa. Kansainliiton vähemmistön oikeuksien järjestelmä muodostui laajasta säännöstöstä ja sovelluksista ja oli kansojen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukainen tuote. Vähemmistösuojan oikeudellisena ja poliittisena perustana olivat kansojen itsemääräämisoikeuden periaate ja sen seikan tunnustaminen, että rauhan kannalta oli tärkeää varmistaa myös sellaisten kansanryhmien oikeudenmukainen kohtelu, jotka eivät saaneet muodostaa omaa valtiota. Kansainliitto pyrki ottamaan käyttöön uuden kansainvälisen järjestelmän soveltamalla kansojen itsemääräämisen periaatetta eri tavoin tosiasiallisesta tilanteesta riippuen. Euroopassa vanhoista keisarikunnista tehtiin mahdollisuuksien mukaan kansallisvaltioita, ja vähemmistöryhmiä suojeltiin järjestelmän puitteissa. Muissa osissa maailmaa otettiin käyttöön sodan voittaneiden valtojen valvonnassa oleva mandaattijärjestelmä, jossa alueet saivat itsenäisyyden ollessaan valmiita ottamaan tämän askeleen. Toissijaisena siihen otettiin mukaan alkuperäiskansojen suojelujärjestelmä, jonka tarkoituksena oli saada tällaiset kansanryhmät kootuksi yhteen. Kansainliiton vähemmistöjen oikeuksien järjestelmä perustui kansojen itsemääräämisoikeuden periaatteeseen, mutta tämän lisäksi se oli myös osa pyrkimystä saavuttaa rauha ja kansainvälinen järjestys uuden maailmanjärjestön valvoman kansainvälisen oikeuden avulla. Myös liiton järjestelmien ulkopuolella solmittiin joukko vähemmistösuojaa koskevia kahdenkeskisiä valtiosopimuksia. Ne perustuivat suurelta osin Kansainliiton järjestelmiin.<sup>90</sup>

YK:n vuonna 1945 tapahtuneen perustamisen jälkeen periaate kansojen oikeudesta itsemääräämiseen on muotoiltu oikeudeksi. Ajatus itsemääräämisestä kehitettiin periaatteesta todelliseksi oikeudeksi. Tämä tulee selkeimmin ilmi ilmaisuissa, jotka sisältyvät vuonna 1966 tehtyihin, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia (”CCPR”, ”KP-oikeudet”) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (”CESCR”, ”TSS”-oikeudet”) koskeviin YK:n yleissopimuksiin. Oikeus itsemääräämiseen kytkettiin suuressa määrin siirtomaiden itsenäistymiseen ja uusien riippumattomien kansallisvaltioiden perustamiseen, ja näin maailmansotien välisenä aikana käytössä olleen itsemääräämisperiaatteen laveaa muotoilua pystyttiin rajoittamaan.

---

<sup>88</sup> Kansainliitto perustettiin vuonna 1919. Yhdistyneet Kansakunnat (YK) perustettiin vuonna 1945.

<sup>89</sup> Quincy Wright, *Mandates and the League of Nations* (1930); R.N. Chowdhuri, *International Mandates and Trusteeship Systems; A Comparative Study* (1955); Hurst Hannum, *Rethinking Self-Determination* (1993).

<sup>90</sup> NOU 1984:18 Saamelaiden oikeusasemasta, sivu 228 alk.

Nykyään on alettu yhä laajemmin tunnustaa, että oikeutta itsemääräämiseen on vaikea rajoittaa pelkästään tapauksiin, joissa perinteiset siirtomaat itsenäistyvät. Tämä käsitys on tullut esiin erityisesti alkuperäiskansojen yhteydessä. Vuonna 1994 tehty ehdotus alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi YK:n julistukseksi, jonka laati YK:n ihmisoikeuksien alakomitea, sisältää useita alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta sääteleviä artikloja. Myös useat toimivaltaiset YK-elimet ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana menneet suhteellisen pitkälle tunnustamalla alkuperäiskansojen oikeuden itsemääräämiseen.<sup>91</sup> Valtioiden tasolla vallitsee nykyään laaja yksimielisyys siitä, että niillä alkuperäiskansoilla, jotka täyttävät ”kansalle” asetetut kriteerit, on oikeus itsemääräämiseen. Alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan YK:n julistuksen parissa työskentelevät Pohjoismaat ovat ottaneet yhteisen kannan, jossa ehdotetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sisällyttämistä julistukseen tarkemmin ilmoitetuin rajoituksin, jotka liittyvät erityisesti valtion alueelliseen koskemattomuuteen.<sup>92</sup>

Vastaava kehitys on ollut nähtävissä alueellisissa järjestöissä, muun muassa Euroopan unionissa (EU) ja Amerikan valtioiden järjestössä (OAS). EU:n pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelmassa kaudelle 2004–06 lausutaan esimerkiksi, että pohjoisten alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen on välttämätöntä turvata (”inherited right of self-determination.... of indigenous peoples of the region.”).<sup>93</sup> OAS:ssä työstedään tällä hetkellä Amerikan mannerta varten omaa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa julistusta, joka muun muassa sisältää määräyksen alkuperäiskansojen oikeudesta itsemääräämiseen.

## 2.2 Itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellinen perusta

Kansojen oikeus itsemääräämiseen on nykyään kansainvälisoikeudellinen perusnormi. Itsemääräämisoikeus on sisällytetty YK-sopimuksen 1 artiklan 2 momenttiin ja 55 artiklaan sekä XI ja XII lukuihin. Itsemääräämisoikeutta on myös käsitelty useissa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmissa, muun muassa päätöslauselmassa 1514 (XV)<sup>94</sup>, päätöslauselmassa 1541 (XV)<sup>95</sup> sekä päätöslauselmassa 2625 (XXV).<sup>96</sup>

Itsemääräämisoikeus on lisäksi mainittu monissa muissa kansainvälisissä ja alueita koskevissa asiakirjoissa, muun muassa Helsingin päätöisasi kirjassa, ihmisten ja kansojen oikeuksia koskevassa afrikkalaisessa peruskirjassa ja ja uutta Eurooppaa käsittelevässä Etykin Pariisin peruskirjassa.<sup>97</sup> Myös YK:n kansainvälinen tuomioistuin (”International Court of Justice”) on tunnustanut kansojen oikeuden itsemääräämiseen useissa asioissa.<sup>98</sup>

---

<sup>91</sup> The UN Working Group on Indigenous Populations, The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, The UN Human Rights Committee, The Commission on Human Rights’ Working Group on the draft UN Declaration on Indigenous Peoples Rights.

<sup>92</sup> Suomi, Tanska, Islanti, Norja ja Ruotsi esittivät alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskevan yhteispohjoismaisen ehdotuksen ihmisoikeuksien komitean työryhmän 9. istunnolle, joka pidettiin Genevessä 17.–26. syyskuuta 2003. Komitean tehtävänä on pohtia alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa YK-julistusta.

<sup>93</sup> EC / The General Affairs Council (Heads of States): The Second Northern Dimension Action Plan, 2004–06, adopted 29 September 2003.

<sup>94</sup> Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 14.12.1960.

<sup>95</sup> Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the UN Charter.

<sup>96</sup> Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States, 24.10.1970.

<sup>97</sup> The Helsinki Final Act (Conference on Security and Co-operation in Europe – 1975), the African Charter on Human and Peoples’ Rights, 1981, ja CSCE Charter of Paris for a New Europe – 1990.

<sup>98</sup> Namibia-asia, 1971, ICJ 16; Western Sahara -asia, 1975, ICJ 12; East Timor -asia, 1995, ICJ, 102.

## 2.2.1 Itsemääräämisoikeus ihmisoikeutena

Itsemääräämisoikeus on nykyään tunnustettu myös kollektiiviseksi ihmisoikeudeksi. Kansojen oikeus itsemääräämiseen on ilmaistu kahdessa keskeisimmässä ihmisoikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, CCPR (KP-oikeudet) ja CESCR (TSS-oikeudet)<sup>99</sup>, jotka YK on hyväksynyt. Oikeus itsemääräämiseen on ilmaistu niissä ”kaikkien kansojen” kollektiivisena ihmisoikeutena. Se esiintyy mainituissa kahdessa yleissopimuksessa samansisältöisinä säännöksinä (1 artikla):

*”1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*

*2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefits, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.*

*3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.”*

Yhteisen 1 artiklan epävirallinen suomenkielinen käännös:

*”1. Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.*

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

*3. Yleissopimuksen osapuolten, jotka tässä yhteydessä ovat niitä valtioita, jotka ovat vastuussa itsehallintoa vailla olevien alueiden huoltohallintoalueiden hallinnosta, on työskenneltävä kansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi ja kunnioitettava tätä oikeutta Yhdistyneitten Kansakuntien sopimuksen säännösten mukaisesti.”*

YK:n yleiskokous on ilmaissut, että tämä oikeus on yleismaailmallinen ja riippumaton ajasta: *”The right [contained in article 1 of the Covenants] would be proclaimed in the Covenants as a universal right and for all time.”*<sup>100</sup>

Itsemääräämisoikeus on lisäksi selvin sanoin tunnustettu ihmisoikeudeksi ihmisoikeuksien julistuksessa ja ihmisoikeuksia käsittelevän maailmankonferenssin toimintasuunnitelmassa (1993), jossa muun muassa todetaan, että oikeus itsemääräämiseen on luonnollinen osa kansainvälistä ihmisoikeuksien turvaamista ja että se on luonteeltaan yleismaailmallinen.<sup>101</sup> Maailmankonferenssi ilmaisee tavoitteeksi sellaisen maailmanjärjestyksen kehittämisen, joka perustuu täysin YK:n peruskirjan periaatteisiin, muun muassa kaikkien kansojen yhtäläisten oikeuksien ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Itsemääräämisoikeuden toteutuksen

<sup>99</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ja International Covenant on Civil and Political Rights, molemmat hyväksytyt vuonna 1966.

<sup>100</sup> Third Committees report to the General Assembly, UN Doc: A/C.3/SR.397 (1952).

<sup>101</sup> The Vienna Declaration and Programme of Action (1993), vrt. erityisesti 2 pykälä.



tunnustetaan olevan muiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteuttamisen edellytys riippumatta siitä, ovatko ne kansalaisoikeuksia, poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia tai sivistyksellisiä oikeuksia.

### 2.2.2 Alkuperäis- ja heimokansoja koskeva ILO:n yleissopimus nro 169 – rajoitus

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro 169 samastetaan aika ajoin saamelaisten itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudelliseen perustaan. ILO 169 -yleissopimukseen on kuitenkin vaikea vedota itsemääräämisen perustana, koska yleissopimukseen sisältyy erityinen säännös, 1 artiklan 3 kappale, joka rajoittaa ”kansojen” oikeutta itsemääräämiseen: ”*The use of the term "peoples" in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.*” ILO 169:n 1 artiklan 3 kappaleen epävirallinen suomennos: ”*Tässä yleissopimuksessa käytettävää ilmausta "kansat" ei ole tulkittava siten, että sillä olisi vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan.*”

Tämä tarkoittaa, ettei yleissopimuksella ole mitään tekemistä kansojen itsemääräämisoikeuden kanssa. Huolimatta siitä, että ILO 169 -yleissopimuksessa on yksittäisiä elementtejä, jotka ovat olennaisia saamelaisten itsemääräämisoikeuden kannalta, ei olisi oikein ottaa lähtökohdaksi, että yleissopimukseen on mahdollista vedota saamelaisten itsemääräämisoikeuden perustana kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä. Kansainvälinen työjärjestö ILO kertoo 1 artiklan 3 kappaleen rajoituksen johtuvan siitä seikasta, että ILO:n mandaatti rajoittuu sosiaaliin ja taloudellisiin oikeuksiin ja että itsemääräämiskonseptin tulkitseminen on ILO:n toimivallan ulkopuolella. ILO korostaa kuitenkin, ettei ILO 169 aseta minkäänlaista yleisrajoitusta suhteessa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen ja että se on tämän takia sopusoinnussa minkä tahansa sellaisen kansainvälisen asiakirjan kanssa, jossa alkuperäiskansoille luodaan tai määritellään sellainen oikeus: ”*[T]he Convention does not impose any limitation on self-determination nor take any position for or against self-determination. In other words, there is nothing in Convention No. 169 which would be incompatible with any international legal instruments which may establish or define the right of indigenous and tribal peoples to self-determination.*”<sup>102</sup>

### 2.2.3 Vuoden 1966 yleissopimukset

Kuten mainittiin, edellä siteeratussa CCPR- ja CESCR-yleissopimusten samansisältöisessä 1 artiklassa todetaan, että oikeus itsemääräämiseen on ”kaikille kansoille” kuuluva oikeus.

Itsemääräämisoikeuteen liittyy tiettyjä erityisiä piirteitä vuoden 1966 yleissopimusten turvaamiin muihin oikeuksiin verrattuna. 1 artiklaa ei ole sijoitettu yleissopimusten III lukuun, johon on sisällytetty useimmat (joskaan ei kaikki) oikeuksia koskevat säännökset, eikä sitä ole muotoiltu yksilöllisenä ihmisoikeutena vaan kollektiivisena oikeutena, joka kuuluu kaikille kansoille. Koska kysymyksessä on kollektiivinen oikeus, YK:n ihmisoikeuskomitea, joka on yleissopimuksen tarkoittamia kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia valvova elin, on tulkinnut, ettei 1 artikla voi yleissopimuksen ensimmäisen valinnaisen pöytäkirjan nojalla olla yksilöllisten valitusten kohteena. Pöytäkirjan 1 artiklassa vaaditaan nimittäin, että yleissopimuksen turvaaman oikeuden väitetyn loukkaamisen on

---

<sup>102</sup> International Labour Office, Geneva: ”Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to Ilo Convention No. 169 (1996), s. 7.

välittömästi koskettava yhtä tai useampia yksilöitä. Vastaava kysymys ei ole tullut esille taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, koska tämä yleissopimus ei sisällä lainkaan valitusmenettelyä.

Yhteisen 1 artiklan sisältöä selostetaan tarkemmin jäljempänä. Jo tässä yhteydessä voidaan kuitenkin mainita, että säännöstä on kyllä sovellettu yleissopimusten edellyttämässä pakollisessa raportointiprosessissa ja että ihmisoikeuskomitea on uudemmassa käytännössään tunnustanut itsemääräämisoikeuden vaikuttavan tiettyjen muiden oikeuksien tulkintaan yksilöllisissä valitustapauksissa, vaikka se ei edelleenkään voi toimia yksilöllisen valituksen itsenäisenä perusteena. Kummankintyyppiset käytännöt osoittavat, ettei 1 artiklaa ole rajattu koskemaan kansaa jonkin maan koko väestön merkityksessä vaan että myös alkuperäiskansat voivat ainakin tietyissä tapauksissa muodostaa sellaisia kansoja, jotka kuuluvat 1 artiklan antaman turvan piiriin.

Yleisen kansainvälisen oikeuden oppien mukaisesti myös YK:n yleissopimusten 1 artiklan puitteissa tehdään usein ero sisäisen ja ulkoisen itsemääräämisoikeuden välillä. Koska jälkimmäinen voi pisimmälle menevässä muodossaan merkitä itsenäisyyttä, toisin sanoen kansan oikeutta luoda oma valtionsa ja saada muut valtiot hyväksymään sen, on syytä korostaa, että ulkoinen itsemääräämisoikeus sisältää myös tätä vaatimattomampia ulottuvuuksia kuten esimerkiksi oikeuden olla edustettuna kansainvälisellä tasolla. Niihin ei kohdistu sellaisia kansainvälisen oikeuden asettamia erityisvaatimuksia, joiden nojalla kansa olisi oikeutettu vaatimaan oikeutta irtautumiseen eli joiden nojalla sillä olisi oikeus luoda oma valtionsa. Ihmisoikeuksien yhteydessä korostetaan useimmiten itsemääräämisoikeuden sisäisiä ulottuvuuksia kuten esim. kansan oikeutta valita omat johtajansa ja edustukselliset laitoksensa sekä osallistua maan julkiseen vallankäyttöön. Enemmistökansalle itsemääräämisoikeuden sisäinen ulottuvuus merkitsee ennen kaikkea oikeutta demokraattiseen valtionjohtoon, kun taas jossakin valtiossa vähemmistöasemassa olevat kansat voivat vaatia sekä osallistumista yleisiin demokraattisiin rakenteisiin että omia erillisiä demokraattisen osallistumisen rakenteita.

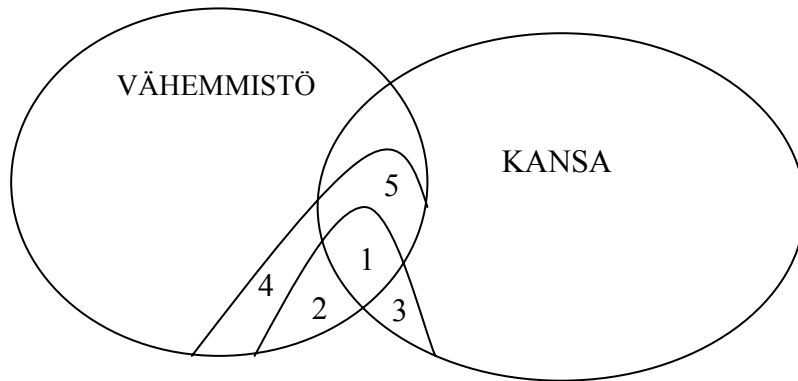
Sekä ihmisoikeuskomitean käytäntö että monien valtioiden valtiosääntöoikeudellinen kehitys osoittavat, ettei itsemääräämisoikeus ole staattinen käsite vaan jatkuvan dynaamisen kehityksen kohteena. Tämä dynamiikka on suurelta osin seurausta vaatimuksista, joita eri maailmanosien alkuperäiskansat esittävät saadakseen valtiot ja kansainvälisen yhteisön tunnustamaan niiden oikeuden itsemääräämiseen.

### 2.3 Yhteenveto itsemääräämisoikeuden ja käsitteen ”alkuperäiskansa” välisestä suhteesta

Käsitteiden ”kansa”, ”alkuperäiskansa” ja ”itsemääräämisoikeus” välisestä suhteesta keskustellaan lähemmin tuonnempana asianomaisten kansainvälisten yleissopimusten kuten vuoden 1966 YK:n yleissopimusten ja ILO 169 -yleissopimuksen yhteydessä. Näiden keskustelujen taustaksi esitetään tässä graafinen yhteenveto eri alkuperäiskansoja koskevien käsitteiden soveltamisalueesta.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Lähde: Martin Scheinin, What Are Indigenous Peoples? (painossa).



Selityksiä: esityksen lähtökohtana on, että ryhmä voi olla kansainvälisen oikeuden mukaan samanaikaisesti sekä kansa että vähemmistö. Tietyt maailman alkuperäiskansat ovat sellaisia ryhmiä (nro 1 sekä nro 5, jotka viittaavat ILO 169 -yleissopimuksen käsitteeseen ”heimokansat”). Sitä vastoin tietyt muut itseään alkuperäiskansoiksi kutsuvat ryhmät eivät täytä ”kansalle” asetettuja kriteerejä vuoden 1966 yleissopimusten mukaan (nro 2 sekä nro 4 käsitteen ”heimokansat” osalta). Historialliset alkuperäiskansat, joilla on nykyään oma valtionsa (nro 3), eivät muodosta CCPR-yleissopimuksen 27 artiklan mukaan vähemmistöjä, eikä niitä turvaa myöskään ILO 169 -yleissopimus, joka koskee alkuperäiskansan ja sen valtion välistä suhdetta, jossa asuu jokin toinen hallitsevassa asemassa oleva kansanryhmä. Saamelaiset edustavat 1 kategoriaan kuuluvaa kansanryhmää.

### **3. Itsemääräämisoikeus kansainvälisen oikeuden mukaan – etenkin alkuperäiskansojen mahdollinen itsemääräämisoikeus**

#### **3.1 Alkuperäiskansojen asema oikeussubjekteina kansainvälisen oikeuden mukaan**

##### **3.1.1 Käsite ”alkuperäiskansat” kansainvälisessä oikeudessa**

Kansainvälisessä oikeudessa ei määritellä termiä ”alkuperäiskansat”. Toisinaan ILO 169:n 1 artiklan 1 kappaleen b kohtaa siteerataan tarkoituksena määritellä alkuperäiskansat, mutta siinä ilmoitetaan muodollisesti vain se, mitkä kansanryhmät jäävät yleissopimuksen soveltamisalueen ulkopuolelle. Yleissopimuksen 1 artiklan 1 kappaleen b kohta kuuluu seuraavasti:

*”Peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.”*

Kuten artiklasta käy ilmi, ILO 169 keskittyy valtion ja alkuperäis- tai heimokansan väliseen suhteeseen. ILO 169 -yleissopimuksen käsite alkuperäiskansat on siten relationaalinen. Yleissopimus lähtee olettamuksesta, että valtiota johtaa jokin muu kansa kuin kyseinen alkuperäiskansa.

ILO 169 -yleissopimuksen mukaiseksi alkuperäiskansaksi (tai heimokansaksi) luokittelu edellyttää kuitenkin muutakin kuin vastikään mainittujen objektiivisten kriteerien täyttämistä. Lisäksi yleissopimuksessa vaaditaan, että kansanryhmä myös itse identifioituu alkuperäiskansaksi (tai heimokansaksi). ILO 169:n 1 artiklan 2 kappaleessa sanotaan:

*”Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of the Convention apply.”*

Verrattuna tiettyihin muihin pyrkimyksiin ”määritellä” käsite ”alkuperäiskansat” ILO 169:n 1 artikla on melko laaja-alainen, mikä johtaa siihen, etteivät kaikki yleissopimuksen soveltamisalueen piiriin alkuperäis- tai heimokansana kuuluvat kansanryhmät välttämättä ole ”kansoja” kansainvälisen oikeuden yleisten kriteerien mukaan. Toisaalta tämä ei merkitse, etteivät mitkään ILO 169 -yleissopimuksen piiriin kuuluvat ryhmät voisi samalla olla ”kansoja” kansainvälisen oikeuden mukaan.

ILO 169:n 1 artiklan lisäksi käytössä on pari alkuperäiskansoja koskevaa työmääritelmää. YK nimitti 1970-luvulla erityisraportoijan, jonka tehtävänä oli tutkia alkuperäiskansojen sytjintään liittyviä ongelmia. Mainittu erityisraportoiija otti tehtävänsä puitteissa käyttöön alkuperäiskansoja koskevan työmääritelmän, niin kutsutun ”Cobon määritelmän”.<sup>104</sup> Se on vielä nykyäänkin YK-järjestelmässä ahkerimmin käytetty määritelmä tilanteissa, joissa on jossakin yhteydessä tarvetta täsmentää, mitä ”alkuperäiskansoilla” tarkoitetaan. Cobon määritelmä kuuluu seuraavasti:

*”Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.*

*The historical continuity may consist of the continuation, for an extended period reaching into the present, of one or more of the following factors:*

- (a) Occupation of ancestral lands, or at least of part of them;*
- (b) Common ancestry with the original occupants of these lands;*
- (c) Culture in general, or in specific manifestations (such as religion, living under a tribal system, membership of an indigenous community, dress, means of livelihood, life-style, etc);*
- (d) Language (whether used as the only language, as mother-tongue, as the habitual means of communication at home or in the family, or as the main, preferred, habitual, general or normal language);*
- (e) Residence in certain parts of the country, or in certain regions of the world;*
- (f) Other relevant factors.*

*On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is*

---

<sup>104</sup> Määritelmä on saanut nimensä erityisraportoiija José Martin Cobon mukaan. Ks. ”Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations”, YK-asiakirja E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, para. 379–382.

*recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group).*

*This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference.”*

Kuten edellisestä käy ilmi, oman identifioitumisen kriteeri on keskeisessä asemassa myös Cobon määritelmässä. Lisäksi on huomattava, kuinka paljon painoa Cobon määritelmässä pannaan sille, että kyseisellä kansanryhmällä on yhteys erityisiin maa-alueisiin.

Myös Maailmanpankki on alkanut soveltaa alkuperäiskansoja koskevia toimintalinjoja<sup>105</sup>, joiden tarkoituksena on ohjata pankin toimintaa alkuperäiskansojen asuttamisissa maissa. Mainitut toimintalinjat sisältävät alkuperäiskansoja koskevan työmääritelmän, joka kuuluu seuraavasti:

*”The terms ”indigenous peoples”, ”indigenous ethnic minorities”, ”tribal groups”, and scheduled tribes” describe social groups with a social and cultural identity distinct from the dominant society that makes them vulnerable of being disadvantaged in the development process.”<sup>106</sup>*

*”Indigenous peoples can be identified in particular geographical areas by the presence in varying degrees of the following characteristics:*

- (a) a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas;*
- (b) self-identification and identification by others as members of a distinct cultural group;*
- (c) an indigenous language, often different from the national language;*
- (d) presence of customary social and political institutions; and*
- (e) primarily subsistence-oriented production”<sup>107</sup>*

Kuten edellisestä käy ilmi, Maailmanpankin käyttämä työmääritelmä on miltei sama kuin Cobon määritelmä tiivistetyssä muodossa.<sup>108</sup>

### 3.1.2 Saamelaisia on pidettävä kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansana

Verrattaessa kriteereitä, joiden katsotaan olevan edellä mainittujen työmääritelmien mukaan tunnusomaisia alkuperäiskansoille, ja kriteereitä, jotka ovat luonteenomaisia saamelaiselle väestöryhmälle, on selvää, että saamelaisia on pidettävä kansainvälisoikeudellisesti alkuperäiskansana riippumatta siitä, mitä työmääritelmää sovelletaan. Saamelaisilla on oma kulttuuri oma kieli mukaan luettuna, omat elinkeinonsa ja myös selkeä historiallinen yhteys perinteisiin maa- ja vesialueisiinsa. Saamelaiset ovat lisäksi itse johdonmukaisesti korostaneet, että he katsovat muodostavansa oman kansan, joka on pidettävä erillään Fennoskandinaviassa ja Kuolan niemimaalla asuvista muista väestöryhmistä.

<sup>105</sup> The World Bank Operational Manual, Operative Directive, OD 4.20.

<sup>106</sup> OD 4.20, kohta 3.

<sup>107</sup> OD 4.20, kohta 5.

<sup>108</sup> Maailmanpankki on tällä hetkellä tarkistamassa alkuperäiskansoja koskevia toimintalinjojaan. Tämä tarkistus ei ilmeisesti muuta mitenkään olennaisesti alkuperäiskansoja koskevaa työmääritelmää, ks. Transcript, World Bank Roundtable with Indigenous Peoples, Washington D.C., October 17–18, 2002.

Saamelaiset täyttävät edellytykset myös niiden alkuperäiskansojen joukossa, joiden voi objektiivisin perustein oikein hyvin katsoa täyttävän kansainvälisen oikeuden yleiset vaatimukset. Eri YK-elimet ovat useissa tapauksissa vahvistaneet, että saamelaisia on pidettävä kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansana. Muun muassa ihmisoikeuskomitea on Norjan neljännen<sup>109</sup> ja Ruotsin viidennen määräaikaisraportin<sup>110</sup> johdosta antamissaan lausunnoissa korostanut, että saamelaisia on pidettävä kummassakin maassa alkuperäiskansoina ja että CCPR-yleissopimuksen 1 artikla on siten sovellettavissa saamelaisiin kansana.

Myös Pohjoismaat ovat vahvistaneet, että saamelaiset muodostavat alkuperäiskansan. Suomen perustuslain 17 §:stä käy ilmi, että saamelaisia on pidettävä Suomessa alkuperäiskansana ja se, että saamelaisia on pidettävä alkuperäiskansana, käy myös ilmi Suomen saamelaiskäräjälaista. Norjakin katsoo saamelaisten olevan alkuperäiskansa, mikä käy ilmi siitä, että Norja on ratifioinut ILO:n yleissopimuksen nro 169, sekä siitä tosiasiaista, että perustuslain 110a § ja koko saamelaislainsäädäntö perustuvat saamelaisten tunnustamiseen alkuperäiskansaksi, vaikka varsinaista käsitettä alkuperäiskansa ei käytetäkään. Sekä Ruotsin perustuslaista että muustakin lainsäädännöstä puuttuvat viittaukset saamelaisiin Ruotsin alkuperäiskansana, mutta Ruotsi on useissa muissa virallisissa yhteyksissä korostanut saamelaisten asemaa maan alkuperäiskansana.

### 3.1.3 Alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeuksien välinen ero kansainvälisen oikeuden mukaan

Kansainvälinen oikeus ei määrittele myöskään käsitettä ”vähemmistö”. Voidaan kuitenkin yksinkertaisesti todeta, että suurin osa alkuperäiskansalle tunnusomaisista kriteereistä – kuten esim. yhteinen kieli ja yhteinen kulttuuri – ovat tunnusomaisia myös monille vähemmistöille. Kuten edellä on selostettu, yksi keskeisimmistä alkuperäiskansojen työmäärittelyjen elementeistä on se historiallinen yhteys, joka alkuperäiskansoilla on perinteisiin maa-alueisiinsa, ja se puuttuu vähemmistöiltä. Yhteys tiettyyn maa-alueeseen on seikka, joka varsinaisesti erottaa alkuperäiskansat vähemmistöistä kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä. Alueeseen liittyvälle elementille on annettava erityistä painoarvoa, koska alkuperäiskansojen mahdollisuus säilyttää ja kehittää omaleimaisia kulttuureitaan liittyy läheisesti siihen, että heillä on jatkossakin mahdollisuus päästä hyödyntämään perinteisiä maa- ja vesialueitaan sekä luonnonvaroja. Alueellisen yhteyden lisäksi alkuperäiskansat ovat yleensä säilyttäneet omat yhteiskunnalliset laitoksensa laajemmassa määrin kuin vähemmistöt. Alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen välinen ero on keskeinen, koska kansainvälisen oikeuden mukaisesti alkuperäiskansan statukseen ja vähemmistön statukseen liittyvät oikeudet eroavat olennaisissa suhteissa toisistaan.

Vähemmistöjen oikeudet, jotka ilmenevät selkeimmin vähemmistöjen oikeuksia koskevasta YK:n julistuksesta<sup>111</sup>, ovat luonteeltaan aina yksilöllisiä. Toisin sanoen ne kuuluvat vähemmistöryhmän yksilöjäsenille pikemminkin kuin ryhmälle sellaisenaan, vaikka useita vähemmistön oikeuksia voidaan sinänsä käyttää ainoastaan yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa. Myös alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevissä asiakirjoissa, esim. ILO 169 -yleissopimuksessa sekä YK:n luonnoksessa alkuperäiskansoja koskevaksi julistukseksi (”alkuperäiskansajulistus”) korostetaan alkuperäiskansojen yksilöiden oikeuksien

<sup>109</sup> YK-asiakirja CCPR/C/79/Add. 112 (1999).

<sup>110</sup> YK-asiakirja CCPR/CO/74/SWE, päivätty 24. huhtikuuta 2002, kohta 15.

<sup>111</sup> Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities.

kunnioittamisen tärkeyttä<sup>112</sup>, ja niihin sisältyy siis myös useita oikeuksia, jotka ovat luonteeltaan yksilöllisiä. Lisäksi ILO 169 ja alkuperäiskansajulistus sisältävät myös joukon säännöksiä, jotka korostavat kollektiivien oikeuksia, ts. oikeuksia, jotka kuuluvat alkuperäiskansalle sellaisenaan eivätkä sen yksittäisille jäsenille. Toisin sanoen olennainen osa alkuperäiskansojen oikeuksista on kollektiivisia toisin kuin vähemmistöjen oikeudet.<sup>113</sup>

Vähemmistöjen oikeuksien ja alkuperäiskansojen kollektiivisten oikeuksien välisen eron voidaan yksinkertaistetummin sanoa piilevän siinä, että vähemmistöoikeuksien tarkoituksena on antaa vähemmistöä edustaville yksilöille mahdollisuus erityisen identiteettinsä säilyttämiseen ja kehittämiseen osana vähemmistöyhteisöä, kun taas alkuperäiskansojen kollektiiviset oikeudet korostavat alkuperäiskansojen oikeutta erityisten yhteiskuntiansa säilyttämiseen ja kehittämiseen enemmistöyhteiskunnan ohessa, tai jos niin halutaan, rinnakkain sen kanssa.<sup>114</sup> Vähemmistöoikeuksissa painotetaan aktiivista poliittista osallistumista siihen yhteiskuntaan, josta vähemmistöryhmän jäsenet muodostavat osan. Alkuperäiskansojen kollektiivisilla oikeuksilla tähdätään siihen, että alkuperäiskansojen yhteiskuntien olisi mahdollista tehdä omat päätöksensä. Osallistuminen ympäröivän isomman yhteiskunnan poliittisiin järjestelmiin on alkuperäiskansoille toissijainen – ja valinnainen – oikeus. Esimerkkinä edellä olevasta voidaan mainita alkuperäiskansajulistuksen 4 artikla, joka kuuluu:

*”Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.”*

Kollektiivisista oikeuksista keskeisin on oikeus itsemäärämiseen. Kansainvälisessä oikeudessa on painotettu alkuperäiskansojen kollektiivisia oikeuksia, mitä on toisinaan selitetty sillä, että ongelmat, joiden parissa alkuperäiskansat painivat, johtuvat olennaisessa määrin ryhmän (tai kansan) sinänsä kokemasta syrjinnästä pikemminkin kuin kansanryhmään kuuluvien yksilöiden syrjinnästä. Tämän takia toimenpiteet, joihin ryhdytään tällaisen epäoikeudenmukaisuuden korjaamiseksi, on myös suunnattava kansanryhmään sinänsä.<sup>115</sup> Tämän vaatimuksen voidaan sanoa sopivan hyvin yhteen saamelaiden tilanteen kanssa. Vaikka saamelaiset joutuvat toisinaan yksilöinä syrjinnän kohteiksi, saamelaiden edustajat korostavat yleensä ennen kaikkea niitä ongelmia, joiden kanssa saamelaiset painivat ryhmänä. Saamelaisväestön keskeisimmät perusongelmat aiheutuvat siitä, että maiden, joissa asuu

<sup>112</sup> Ks. mm. ILO 169:n 3 artikla ja alkuperäiskansajulistuksen 1 artikla. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että vähemmistöjen oikeuksia koskevassa julistuksessa mainittuihin yksilöllisiin oikeuksiin voivat vedota myös taustaltaan alkuperäiskansaa edustavat yksilöt, mikäli kyseinen alkuperäiskansa muodostaa vähemmistön siinä maassa/niissä maissa, jo(i)ssa alkuperäiskansa elää.

<sup>113</sup> Nykyään vallinneen miltei täydellisen yksimielisyyden vuoksi, että alkuperäiskansoilla voi olla kollektiivisia oikeuksia. Lisäksi enemmistö kansainvälisen oikeuden asiantuntijoista sekä ylivoimaisesti useimmat valtiot ovat nykyään yhtä mieltä siitä, että näitä kollektiivisia oikeuksia on pidettävä kollektiivisina ihmisoikeuksina. Muutamat valtiot väittävät kuitenkin (edelleen), ettei mitään ILO 169 -yleissopimuksessa ja alkuperäiskansajulistuksessa mainituista tai muiden oikeuslähteiden nojalla alkuperäisväestölle myönnettyistä kollektiivisista oikeuksista ole pidettävä ihmisoikeuksina.

<sup>114</sup> Toinen vähemmistöjen oikeuksien ja alkuperäisväestöjen oikeuksien välinen ero piilee luonnollisesti siinä, että oikeus maahan, veteen ja luonnonvaroihin muodostaa alkuperäiskansojen oikeuksien keskeisen elementin. Alkuperäiskansojen oikeutta perinteisiin maa- ja vesialueisiinsa sekä luonnonvaroihin voidaan kuitenkin yhtä hyvin kuvata juuri omien yhteiskuntarakenteiden säilyttämiseen ja kehittämiseen liittyvien oikeuksien keskeisimmäksi elementiksi. Alkuperäiskansojen oikeus maahan ja veteen käsittää sekä yksilöllisen että kollektiivisen elementin.

<sup>115</sup> Freeman, Michael, “Are There Collective Human Rights, Political Studies (1995), s. 32–33.

saamelaisia, on vaikeaa pitää saamelaisia kollektiivisena ryhmänä, jolla on oikeus itse ottaa vastuu omasta tulevaisuudestaan.

Saamelaisia on siten kansainvälisoikeudellisessa suhteessa pidettävä ennen kaikkea ”alkuperäiskansana” eikä pelkästään vähemmistönä.<sup>116</sup> Kysymys on tuolloin siitä, miten käsite ”alkuperäiskansa” suhtautuu kansainvälisessä oikeudessa käsitteeseen ”kansaa” (people).

### 3.1.4 Käsitteiden ”alkuperäiskansa” ja ”kansaa” välinen ero kansainvälisen oikeuden mukaan

Kansainvälinen oikeus ei myöskään määrittele käsitettä ”kansaa”. Tiettyjä työmääritelmiä esiintyy tosin myös tässä yhteydessä, ja niistä eniten hyväksyntää on osakseen saanut niin kutsuttu Kirbyn määritelmä<sup>117</sup>. Kirbyn määritelmä, johon mm. UNESCO on yhtynyt eräässä vuonna 1989 pidetyssä asiantuntijakonferenssissa<sup>118</sup>, määrittelee ”kansan” seuraavasti:

*”1. a group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features:*

- a. a common historical tradition;*
- b. racial or ethnic identity;*
- c. cultural homogeneity;*
- d. linguistic unity;*
- e. religious or ideological affinity;*
- f. territorial connection;*
- g. common economic life;*

*2. the group must be of a certain number which need not be large but which must be more than a mere association of individuals within a State;*

*3. the group as a whole must have the will to be identified as a people or the consciousness of being a people – allowing that group or some members of such groups, through sharing the foregoing characteristics, may not have that will or consciousness; and possibly;*

*4. the group must have institutions or other means of expressing its common characteristics and will for identity.”*

Kirbyn määritelmän analyysistä käy ilmi, ettei käsitteen ”kansaa” työmääritelmä poikkea mainittavasti edellä esitetyistä käsitteistä ”alkuperäiskansaa” koskevista työmääritelmistä. Ainona varsinaisena erona on, että käsite alkuperäiskansaa sisältää suhteen toiseen, hallitsevassa asemassa olevaan ryhmään. Alkuperäiskansoilla on vastaavassa määrin kuin muillakin kansoilla yhteinen historiallinen perinne, etninen identiteetti, kulttuuri, kieli sekä uskonto tai ideologia. Voidaan kuitenkin erityisesti panna merkille, että sekä kansaa että alkuperäiskansaa koskevat työmääritelmät painottavat yhteyttä tiettyyn maa-alueeseen ja sitä, että väestöryhmällä on omia laitoksia, jotka voivat edustaa kansaa sellaisenaan.

---

<sup>116</sup> Toinen asia on, että saamelaiset luonnollisesti muodostavat sanan semanttisessa mielessä vähemmistön niissä maissa, joissa he elävät, ja että he, kuten edellä on selostettu, voivat myös nauttia vähemmistöjen oikeuksista.

<sup>117</sup> Nimetty määritelmän laatijan Michael Kirbyn mukaan.

<sup>118</sup> The UNESCO International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples, UNESCO HQ, Paris, November 27–30, 1989.



### 3.1.5 Käsitteiden ”kansat” ja ”valtiot” välinen suhde itsemääräämisoikeuden kannalta

Yleisesti hyväksytty kansainvälisen oikeuden periaate on, että ihmisoikeudet kuuluvat nimenomaan ihmisille. Lisäksi samaa linjaa edellä käsiteltyjen asioiden suhteen noudattavat suurin osa kansainvälisen oikeuden asiantuntijoista ja useimmat valtiot, jotka ovat yhtä mieltä siitä, että myös kansoihin voidaan soveltaa ihmisoikeuksia nimenomaan kansoina. Siitä, ettei valtioilla ole ihmisoikeuksia, vallitsee kuitenkin yksimielisyys. Tästä huolimatta toisinaan esitetään väite, että kun kansainvälisessä oikeudessa puhutaan kaikkien ”kansojen” oikeudesta itsemääräämiseen, ”kansoilla” tarkoitetaan yhden valtion asukkaiden kokonaismäärää.

CCPR ja CESCR eivät itsessään anna minkäänlaisia ohjeita siitä, mitä käsitteellä ”kansat” (peoples) tarkoitetaan niiden yhteisessä 1 artiklassa. Sen sijaan tietyt maat lausuvat näiden yleissopimusten ratifioinnin yhteydessä mielipiteensä siitä, ketkä – niiden käsityksen mukaan – muodostavat CCPR- ja CESCR-yleissopimusten tarkoittamat ”kansat”. Nämä lausunnot antavat tiettyä osviittaa siitä, millä tavalla 1 artiklan ilmaisu ”kansat” on ymmärrettävä. Intia teki vuoden 1966 yleissopimusten ratifioinnin yhteydessä seuraavan varauman 1 artiklassa mainittuun itsemääräämisoikeuteen:

*”With reference to article 1 [of the Covenants] ... the Government of the Republic of India declares that the words “the right to self-determination” appearing in [article 1] apply only to the peoples under foreign occupation/dominion?? and that these words do not apply to sovereign independent States or to a section of a people or nation ...”<sup>119</sup>*

Intia katsoi siten, että CCPR- ja CESCR-yleissopimuksissa ilmaistu oikeus itsemääräämiseen koskee ainoastaan vieraiden valtojen hallitsemia kansoja eikä itsenäisiä valtioita tai kansan tai kansakunnan osia, ts. se koskee ”kansoja” ainoastaan merkityksessä ”yhden valtion tai alueen asukkaiden kokonaismäärä”. Ranska<sup>120</sup>, Alankomaat<sup>121</sup> ja Saksa<sup>122</sup> esittivät vastalauseensa Intian tulkintaa vastaan. Alankomaat ja Saksa esittivät, että oikeus itsemääräämiseen kuuluu kaikille kansoille eikä ainoastaan vieraiden valtojen hallitsemille kansoille. Alankomaat katsoi edelleen, että kaikki yritykset rajoittaa itsemääräämisoikeuden laajuutta tai asettaa sille sellaisia ehtoja, jotka eivät käy ilmi CCPR- tai CESCR-yleissopimuksista, merkitsevät itsemääräämisoikeuden tyhjäksi tekemistä, jolloin sen yleismaailmallisuuden vaikutus heikkenee suuresti. Saksa esitti, että Intian tulkinta on suorassa ristiriidassa 1 artiklan sanamuodon kanssa, ja katsoi edelleen, että jokainen itsemääräämisoikeuden rajoitus sotii myös CCPR:n ja CESCR:n tarkoitusta vastaan. Ranska lisäsi, että Intian yritys rajoittaa itsemääräämisoikeuden soveltamista on ristiriidassa myös YK:n peruskirjan kanssa. Toisin sanoen tästä käy ilmi, että näillä mailla oli jo CCPR- ja CESCR-yleissopimusten ratifiointihetkellä käsitys, jonka mukaan itsemääräämisoikeutta ei sovelleta ainoastaan siirtomaatilanteessa vaan että se muodostaa kaikkia kansoja koskevan oikeuden ilman rajoituksia.

<sup>119</sup> Ks. UN Centre for Human Rights, Human Rights – status of International Instrument (1987), UN Sales no. E.87. XIV.2.

<sup>120</sup> Ibid, s. 50.

<sup>121</sup> Ibid, s. 19.

<sup>122</sup> Ibid, s. 18 f.

Kun työ CCPR:n 1 artiklaa koskevan sopimuksen aikaansaamiseksi oli vielä käynnissä, YK:n yleiskokouksen kolmas komitea esitti edelleen:

*”Much of the discussions on article 1 had related the questions of self-determination to the colonial issue, but that was only because the peoples of Non-Self-Governing and Trust Territories had yet not attained independence. The right would be proclaimed in the Covenants as a universal right and for all time.”*<sup>123</sup>

Kuten edellisestä käy ilmi, kolmas komitea näyttää tajunneen YK:n tiettyjen jäsenmaiden halun liittää itsemääräämisoikeus siirtomaiden vapautumiseen ajan hengen mukaisesti. Kolmannen komitean oma käsitys näyttää kuitenkin olleen, ettei oikeus itsemääräämiseen rajoitu tähän tilanteeseen vaan on pikemminkin yleismaailmallinen.

Tämä käsitys saa tukea myös YK:n peruskirjasta. Niissä peruskirjan osissa, joissa käsitellään oikeutta itsemääräämiseen, viitataan mm. seuraavaan:

*”... territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government*  
...<sup>124</sup>

Viittauksesta monikossa olevaan sanaan ”peoples” voidaan tehdä ainoastaan se johtopäätös, ettei YK:n peruskirjassa tarkoitettujen ”kansojen” välttämättä tarvitse olla kansoja merkityksessä ”yhden valtion tai alueen asukkaiden kokonaismäärä”.

Lisäksi jo kansainvälisessä tavanomaisoikeudessa toisen maailmansodan jälkimainingeissa säädetyssä itsemääräämisoikeudessa esitettiin, että myös olemassa olevissa valtioissa elävät kansat voivat olla oikeutettuja itsemääräämisoikeuden nk. sisäiseen aspektiin siinä tapauksessa, että niiltä kielletään todellinen poliittinen osallistuminen ja/tai pääsy mukaan kyseisen valtion päättäviin poliittisiin elimiin.<sup>125</sup> YK:n yleiskokouksen vuonna 1960 hyväksymän päätöslauselman 1541 (XV)<sup>126</sup> sanamuotoa voidaan tulkita siten, että jo yleiskokouksen tuolloisen käsityksen mukaan jollakin tietyllä alueella voi asua enemmän kuin vain yksi kansa.

On siis olemassa viitteitä siihen, että jo CCPR- ja CESC-yleissopimusten ratifioinnin yhteydessä tarkoituksena oli, että yhteisen 1 artiklan ilmaisulla ”kansat” tarkoitetaan kaikkia kansoja eikä ainoastaan valtioita muodostavia kansoja. Asian todellisesta laidasta ei ole kuitenkaan olemassa varmaa tietoa. Onkin mahdollista, että 1960-luvulla hallitsevana käsityksenä oli, että 1 artiklan ilmaisu ”kansat” on ymmärrettävä käsitteeksi ”kansat” merkityksessä, jossa se tarkoittaa yhden valtion tai siirtokunnan asukkaiden kokonaismäärää.<sup>127</sup>

<sup>123</sup> Report of the Third Committee, 6th session, para. 39, UN Doc: A/C.3/SR.397 (1952).

<sup>124</sup> Artikla 73.

<sup>125</sup> Cassese, A., Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal, 67–140 (1995).

<sup>126</sup> General Assembly Resolution 1541, U.N. GAOR, 15<sup>th</sup> Session, Supp. No. 16, at 29, U.N. Doc. A/4561 (1960), note 15.

<sup>127</sup> Cassese, A., ”Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal” (1995), s. 61 f, ja Higgins, R., ”Problems and Process: International Law and How we use It” (1994).

### 3.1.6 Kaikkien kansojen – alkuperäiskansat mukaan luettuina – itsemääräämisoikeus kansainvälisen oikeuden mukaan

CCPR- ja CESCR-yleissopimusten ratifioinnin hetkellä YK:n jäsenmaiden keskuudessa näyttää siten vallinneen eriäviä käsityksiä siitä, ovatko ”kansat”, joilla on näiden yleissopimusten 1 artiklan mukaan oikeus itsemääräämiseen, ”kansoja” merkityksessä yhden valtion tai alueen asukkaiden kokonaismäärä vai voivatko myös olemassa olevissa valtioissa elävät kansat olla oikeutettuja itsemääräämiseen. Vaikka vuoden 1966 yleissopimusten ratifioinnin hetkellä vallitsi epätietoisuutta, tämä ei kuitenkaan merkitse, ettei sen jälkeen ole voinut tapahtua muutoksia. Kuten mainittua, kansainvälinen oikeus ei ole staattinen vaan dynaaminen, ja vallinnut näkemys itsemääräämisoikeudesta on saattanut kehittyä ajan mittaan. Viimeisten vuosikymmenten aikana yhä useammat kansainvälisen oikeuden asiantuntijat ja YK-elimet ovat selventäneet, että oikeus itsemääräämiseen kuuluu myös valtiottomille kansoille eivätkä alkuperäiskansat muodosta kyseisessä suhteessa minkäänlaista poikkeusta.

Vuonna 1984 ihmisoikeuskomitea esitti 1 artiklaa koskevassa yleisessä huomautuksessaan (general comment) tyytymättömyytensä siihen, että monet niistä valtioista, jotka lähettävät komitealle CCPR-yleissopimuksen toteutumista koskevan raporttinsa, näyttävät ymmärtäneen artiklan täyden merkityksen väärin. Komitea esitti:

*”Although the reporting obligations of all State Parties include Article 1 [av CCPR], only some reports give detailed explanations regarding each of its paragraphs. The Committee has noted that many of them completely ignore Article 1, provide inadequate information in regard to it or confine themselves to a reference to election laws.”*<sup>128</sup>

Ihmisoikeuskomitean lausunnon mukaan ei riitä, että maa raportoi kansallisista vaalilaeistaan, ja lausunnot käy erityisesti ilmi, että komitean käsityksen mukaan oikeus itsemääräämiseen sisältää enemmän kuin oikeuden osallistua yleisiin vaaleihin. Ihmisoikeuskomitean käsitys näyttää pikemminkin olleen, että itsemääräämisoikeus sisältää myös jossakin maassa asuvan kansan oikeuden määrätä olojensa kehittämistä muulla tavalla kuin osallistumalla yleisiin vaaleihin samoilla ehdoilla kuin maan muu väestö. Muilta osin yleinen kommentti on lyhyt ja toistaa melko paljon artiklan tekstiä. Kuten jäljempänä selostetaan lähemmin, ihmisoikeuskomitea on kuitenkin vuoden 1984 jälkeen muuttanut käytäntöään suhteessa itsemääräämisoikeuteen.

Kuten edellä on selostettu, ILO 169 -yleissopimuksessa (1989) lausutaan selvästi, ettei yleissopimus ota kantaa kysymykseen alkuperäiskansojen oikeudesta itsemääräämiseen. Tästä huolimatta ILO 169 sisältää joukon säännöksiä, jotka liittyvät läheisesti itsemääräämisoikeuteen, mitä myös korostetaan ILO:n omassa ILO 169 -ohjeistuksessa<sup>129</sup>. Siinä ilmoitetaan:

<sup>128</sup> Ihmisoikeuskomitean yleiset kommentit nro 12 (21), UN doc. HRI/GEN/1/Rev.5, ss. 121–122.

<sup>129</sup> Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996).

*”The newer Convention takes the approach of respect for the cultures, ways of life, traditions and customary laws of the indigenous and tribal peoples who are covered by it. It presumes that they will continue to exist as parts of their national societies with their own identity, their own structures and their own traditions. The Convention presumes that these structures and ways of life have value that needs to be protected.”*

Ilmaisu ”Newer Convention” viittaa ILO 169:n edeltäjään, joka oli yleissopimus nro 107: Itsenäisissä maissa alkuperäiskansain ja muiden heimoasteella tai vastaavissa oloissa elävien väestöryhmien suojeleminen ja sulauttaminen (ILO 107). ILO 107 -yleissopimus hyväksyttiin vuonna 1957. ILO 169:n ja sen edeltäjän pääasiallisena erona on, että ILO 107 -yleissopimuksessa oli selkeitä sulauttamiseen tähtäviä pyrkimyksiä. Toisaalta taas ILO 169 pyrkii mahdollistamaan sen, että alkuperäiskansat voivat säilyttää omat yhteiskuntarakenteensa enemmistöyhteiskunnan ohessa sen mukaisesti, mitä edellä on esitetty alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen oikeuksien välisestä erosta. Koska ILO 169 perustuu tähän peruseräilyteeseen, on väistämätöntä, että monet ILO 169:n säännökset liittyvät läheisesti itsemääräämisoikeuteen. Oman yhteiskunnan ja omien yhteiskunnallisten laitosten säilyttäminen onkin lähes edellytyksenä sille, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä niistä. ILO 169 -yleissopimusta ei voida pitää erillään itsemääräämisoikeudesta, mikä käy edelleen ilmi siitä, että ILO 169:ssä käytetään ILO 107:stä poiketen alkuperäiskansoista ilmaisu ”indigenous peoples”. ILO 107 -yleissopimuksessa käytettiin termiä ”indigenous populations”. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n suuntaviivat ILO 169 -yleissopimuksen tulkinnasta kertovat, että ilmaisu ”kansat” (peoples) käytetään ILO 169:ssä johdonmukaisesti, koska tämä termi

*”... recognizes the existence of organized societies with an identity of their own rather than mere groupings sharing some racial or cultural characteristics”*

Kristian Myntti on kutsunut ILO 169:ssä mainittua ”itsemääräämisoikeutta” termillä ”*ethno political self-government*”. Myntti katsoo, että vaikkei ILO 169:ssä säädetä mitään oikeutta autonomiaan, niin ILO 169:n säännöksiin, ennen kaikkea 14 ja 15 artikloihin tulkittuina yhdessä 6 artiklan kanssa, sisältyy alkuperäiskansojen selkeä oikeus hallita perinteisiä maa-alueitaan.<sup>130</sup>

Käsitettä ”alkuperäiskansat” sovelletaan ILO 169:ssä kuitenkin tavalla, joka käsittää myös sellaiset ryhmät, jotka eivät olisi kansoja yleisen kansainvälisen oikeuden mukaan. Muun muassa tämän takia yleissopimuksen 1 artiklan 3 kappaleeseen sisältyy lauseke, jossa sanotaan, ettei ilmausta ”kansat” ole tulkittava siten, että sillä olisi vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan.

Vuonna 1993 YK:n alainen alkuperäiskansojen työryhmä (WGIP) pääsi yksimielisyyteen luonnoksesta alkuperäiskansoja koskevaksi julistukseksi<sup>131</sup>. Alkuperäiskansajulistukseen sisältyy joukko artikloja, jotka joko käsittelevät itsemääräämisoikeutta tai viittaavat siihen. Alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklassa sanotaan:

---

<sup>130</sup> Myntti, Kristian, ”National Minorities, Indigenous Peoples and Various Models of Political Participation”, i Horn, Frank (ed.); Minorities and their right of Political Participation, Lapland’s University Press, Juridica Lapponica n 16, Rovaniemi (1996), s. 24.

<sup>131</sup> Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Document E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

*”Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”*

YK:n ihmisoikeuksien alakomitea, jonka alainen WGIP on, hyväksyi alkuperäiskansajulistuksen alkuperäiskansojen ihmisoikeuksien oikeaan osuvana kuvauksena. Alakomiteaan kuuluu 26 riippumatonta ihmisoikeusasiantuntijaa. Toisin sanoen vuonna 1993 joukolla maailman johtavia ihmisoikeusasiantuntijoita oli käsitys, jonka mukaan eivät ainoastaan valtioita muodostavat kansat vaan myös alkuperäiskansat voivat olla kansainvälisen oikeuden mukaan oikeussubjekteja. Jäljempänä itsemääräämisoikeuden aineellisen sisällön yhteydessä selostetaan tarkemmin, mitä alkuperäiskansajulistuksessa lausutaan oikeudesta itsemääräämiseen.

Vuonna 1996 YK:n rotusyrjintäkomitea (CERD) puuttui itsemääräämisoikeuteen käyttämällä sanoja, jotka ilmaisevat CERD:n käsityksen olevan, että itsemääräämisoikeus koskee myös itsenäisissä valtioissa asuvia kansoja. CERD lausui esimerkiksi:

*”... it is the duty of States to promote the right to self-determination of peoples.”<sup>132</sup>*

Lausunnon voisi tosin myös ymmärtää ainoastaan viittauksena CCPR-yleissopimuksen 1 artiklan 3 kohtaan, joka velvoittaa valtioita toimimaan itsemääräämisoikeuden toteuttamisen puolesta. Tämän 1 artiklan 3 kohdan sisällyttämisen CCPR- ja CESC-yleissopimukseen voidaan kuitenkin olettaa johtuneen ajan hengen mukaisten yleissopimusten syntymisestä. CERD-komitean lausunto tuli 30 vuotta myöhemmin, kun siirtomaat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta olivat jo aikoja sitten saaneet itsenäisyytensä ja valtioiden rajat olivat jo ylivoimaisesti suurimmassa osassa maailmaa suhteellisen pysyvät. Sen takia on luonnollista tulkita CERD-komiteaa siten, ettei se tarkoittanut käsitteellä ”kansat” yhden valtion tai alueen asukkaiden kokonaismäärää. Edelleen CERD esitti:

*”The right to self-determination [includes] the rights of all peoples to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference. In that respect there exists a link with the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs at any level...”<sup>133</sup>*

CERDin tekemä vertailu toisaalta itsemääräämisoikeuden ja toisaalta sen oikeuden välillä, joka yksilöillä on osallistua yhteiskunnalliseen elämään, on mielenkiintoinen. Erottamalla tällä tavalla (katso erityisesti sanaa ”link”) kansan oikeudet yksilön oikeuksista CERD näyttää ottavan etäisyyttä katsantokantaan, jonka mukaan oikeus itsemääräämiseen kuuluu ainoastaan kansalle merkityksessä yhden valtion asukkaiden kokonaismäärä. Yksilöillä on oikeus hyödyntää saatavilla olevia demokraattisia kanavia, kun taas kansoilla, jotka tässä yhteydessä kohtuuden nimessä käsittävät olemassa olevissa valtioissa asuvat kansat, on oikeus

---

<sup>132</sup> 15/03/96 CERD General recom. 21, kohta 3.

<sup>133</sup> Ibid., kohta 4.

itsemääräämiseen. CERD ei ole lausunut mitään erityistä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta.

Ihmisoikeuskomitea on 1990-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvun alussa laajentanut ja selkeyttänyt näkemystään siitä, keitä on pidettävä ”kansoina” CCPR:n 1 artiklan nojalla. Tämä kehitys on johtunut suuressa määrin siitä, että komitea on joutunut ottamaan kantaa 1 artiklan mukaiseen alkuperäiskansojen oikeudelliseen asemaan. Puuttumatta kysymykseen siitä, kuinka 1 artiklan sisältämä käsite ”kansat” tulisi määritellä, komitea on viittauksillaan alkuperäiskansoihin itsemääräämisoikeuden subjekteina tehnyt selväksi, että yhdessä valtiossa saattaa olla enemmän kuin yksi kansa. Vuonna 1999 Kanadan korkeimmassa oikeudessa käsiteltävänä olleen Quebec-tapauksen<sup>134</sup> osaltaan innoittamana komitea sovelsi 1 artiklaa suhteessa Kanadan alkuperäiskansoihin:

*” ... komitea korostaa, että oikeus itsemääräämiseen edellyttää mm., että kaikkien kansojen on vapaasti voitava hyödyntää luonnonrikkauksiaan ja voimavarojaan ja että niiltä ei saa riistää niiden toimeentulokeinoja<sup>135</sup>. ... Komitea suosittelee edelleen, että alkuperäiskansojen synnynnäisten oikeuksien mitätöimiseen tähtäävä järjestelmä<sup>136</sup> on lopetettava, koska se on ristiriidassa yleissopimuksen 1 artiklan kanssa.”<sup>137</sup>*

Komitea tunnusti siten 1 artiklan mainitseman itsemääräämisoikeuden sovellettavuuden alkuperäiskansoihin ensimmäistä kertaa käsiteltäessä sellaisen maan laatimaa raporttia, jonka korkein tuomioistuin oli vahvistanut kyseisessä valtiossa olevan useita ”kansoja”. Ihmisoikeuskomitea on kuitenkin noudattanut samaa mallia myös suhteessa moniin muihin valtioihin, joissa on alkuperäiskansoja. Nimenomaisia viittauksia joko 1 artiklaan tai käsitteeseen kansojen itsemääräämisoikeus on tehty komitean loppupäätelmissä, jotka koskevat Meksikon,<sup>138</sup> Norjan,<sup>139</sup> Australian,<sup>140</sup> Tanskan<sup>141</sup> ja Ruotsin<sup>142</sup> laatimia raportteja. (Komitea tutkii Suomen raportin lokakuussa 2004.) Kuten jo Kanadan raportin käsittelyinkin yhteydessä vuonna 1999, komitean kannanotoissa itsemääräämisoikeuden soveltamisesta alkuperäiskansoihin on erityisesti korostettu itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuutta (1 artiklan 2 kappale). Australian osalta tekemissään loppupäätelmissä ihmisoikeuskomitea korosti esim. sitä, että Australian tulisi ryhtyä tarvittaviin toimiin turvatakseen alkuperäiskansoja edustaville asukkailleen (”indigenous inhabitants”) aiempaa vahvemman roolin niiden perinteisiä maita ja luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa.<sup>143</sup>

---

<sup>134</sup> Ks. alla.

<sup>135</sup> Engl. ”means of subsistence”.

<sup>136</sup> Engl. “the practice”.

<sup>137</sup> Kanadaa koskevat loppupäätelmät (concluding observations), § 8. UN doc. CCPR/C/79/Add.105 (1999).

<sup>138</sup> Meksikoa koskevat loppupäätelmät, UN doc. CCPR/C/79/Add.109 (1999).

<sup>139</sup> Norjaa koskeva loppupäätelmä, UN doc. CCPR/C/79/Add.112 (1999). Komitea suosittelee, että Norjan tulisi raportoida saamelaiden oikeudesta itsemääräämiseen, erityisesti resurssiulottuvuudesta (2 kappale).

<sup>140</sup> Australiaa koskevat loppupäätelmät, UN doc. CCPR/CO/69/AUS (2000).

<sup>141</sup> Tanskaa koskevat loppupäätelmät, UN doc. CCPR/CO/70/DNK (2000).

<sup>142</sup> Ruotsia koskevat loppupäätelmät, UN doc. CCPR/CO/74/SWE (2002). Komitea arvosteli saamelaiskäräjien rajoitettuja mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon kysymyksissä, jotka vaikuttavat saamelaiden perinteisiin maa-alueisiin ja taloudelliseen toimintaan. Komitea suosittelee, että saamelaisille tulisi antaa aiempaa suurempi rooli heidän luonnollista ympäristöään ja elinkeinojaan koskevassa päätöksenteossa.

<sup>143</sup> ” ... should take the necessary steps in order to secure for the indigenous inhabitants a stronger role in decision-making over their traditional lands and natural resources ... ”

Vaikka ihmisoikeuskomitea on valtioiden raportteja käsitellessään soveltanut 1 artiklan mainitsemaa itsemääräämisoikeutta ihmisoikeutena, komitea on järjestelmällisesti kieltäytynyt tutkimasta säännöksen sovellettavuutta yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan valitusmenettelyssä. Tämä kanta perustuu valinnaisen pöytäkirjan 1 artiklaan, jonka mukaan valituksia voivat panna vireille ainoastaan yksilöt, jotka väittävät, että heidän henkilökohtaisia perustuslakiin perustuvia oikeuksiaan on loukattu. Koska oikeus itsemääräämiseen on kansoilla, yksilöt eivät voi komitean tulkinnan mukaan henkilökohtaisesti joutua oikeuden loukkauksen kohteeksi. Tästä kannasta päätettiin tapauksessa *Bernard Ominayak (Lubicon Lake Band) v. Kanada*. Tässä tapauksessa komitea kielsi admissibility-päätöksessään vuonna 1987 asian käsittelemisen yleissopimuksen 1 artiklan pohjalta mutta painotti samalla, että niitä tosiasioita, joihin tapaus perustui, voisi kuitenkin tutkia yleissopimuksen muiden säännösten nojalla vähemmistöoikeuksia koskeva 27 artikla mukaan luettuna.<sup>144</sup>

Komitean tässä tapauksessa antama lopullinen päätös vuodelta 1990 noudattaa mallia, että vaikka käsittely tapahtuukin 27 artiklan perusteella, valittajan esittämien itsemääräämisoikeutta koskevien perustelujen voidaan havaita vaikuttavan komitean tulkintaan siitä, mitä 27 artikla tarkoittaa. Ennen kuin komitea teki johtopäätöksensä, jonka mukaan Kanada oli loukannut 27 artiklaa, komitea esitti seuraavaa:

*”Vaikka asia on alun perin muotoiltu ikään kuin siinä olisi kysymys yleissopimuksen 1 artiklan väitetyistä loukkauksista, ei ole epäilystäkään siitä, että valitus nostaa esiin monia 27 artiklan piiriin kuuluvia kysymyksiä.”*<sup>145</sup>

Tätä taustaa vasten ei ole erityisen radikaalia tai yllättävää, että komitea on tietyissä uusimmissa valinnaisen pöytäkirjan tapauksissaan selvästi myöntänyt itsemääräämisoikeutta koskevan 1 artiklan vaikuttavan komitean tapaan tulkita yleissopimuksen muita säännöksiä vähemmistöoikeuksia koskeva 27 artikla mukaan luettuna siitä huolimatta, että kysymyksessä on kollektiivinen oikeus, jota ei voida väittää loukatun suhteessa yksilöön. Tapauksessa *Apirana Mahuika ja muut vastaan Uusi-Seelanti* näin tapahtui käsiteltäessä maorien alkuperäiskansan kalastusoikeuksia ja maorien roolia maan kalastusteollisuudessa.<sup>146</sup> Samaa mallia sovellettiin myös tapauksessa *Diergaardt ja muut vastaan Namibia*. Sillä kertaa viitattiin myös 25 artiklaan (poliittiset osallistumisoikeudet) ja 26 artiklaan (syrjinnän kieltäminen), jolloin 1 artikla vaikutti mahdollisesti asioihin.<sup>147</sup> Tapauksessa *Gillot ja muut vastaan Ranska* (2002)<sup>148</sup> voidaan 1 artiklalla sanoa olleen suurta merkitystä 25 artiklan tulkinnalle. Tapauksessa oli kysymys siitä, että henkilöille, jotka eivät olleet oleskelleet Uudessa-Kaledoniassa pitkään, ei annettu mahdollisuutta osallistua alueen tulevaisuutta koskevaan, kansanäänestyksellä tapahtuvaan päätöksentekoon. Loppupäätelmässään, jonka mukaan 25 artiklaa ei ollut loukattu, ihmisoikeuskomitea viittasi siihen tosiasiaan, että koska

<sup>144</sup> *Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Kanada* (Communication 167/1984), Views adopted 26 March 1990, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Thirty-eighth session, Suppl. No. 40 (A/38/40), s. 1-30. Ks. myös *Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985), Views adopted 27 July 1988, Report of the Human Rights Committee, GAOR, Forty-third Session, Suppl. No. 40 (A/43/40), s. 221–230.

<sup>145</sup> *Idem*, § 32.2.

<sup>146</sup> *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993), Views adopted 27 October 2000, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, UN doc. A/56/40 (Vol. II), s. 11–29.

<sup>147</sup> *J.G.A. Diergaardt et al. v. Namibia* (Communication No. 760/1997), Views adopted 25 July 2000, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Fifty-fifth Session, Suppl. No. 40 (A/55/40), s. 140–160. Ks. § 10.3.

<sup>148</sup> *Marie-Hélène Gillot et al. v France* (Communication No. 932/2000), Views Adopted 15 July 2002, Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Fifty-seventh Session, Suppl. No. 40 (A/57/40), s. 270–293.

kansanäänestys järjestettiin siirtomaan lakkauttamiseen ja itsemääräämiseen liittyvässä tilanteessa, oli laillista rajoittaa osallistumisoikeus koskemaan henkilöitä, joilla oli kiinteä yhteys alueeseen edellyttäen, etteivät kriteerit olleet suhteettomia tai syrjiviä.

Kuten jäljempänä selostetaan, myös YK:n ihmisoikeuksia käsittelevä asiantuntijakokous on antanut lausunnon, josta käy selville, että alkuperäiskansat voivat muodostaa sellaisia kansoja, joita on kansainvälisen oikeuden mukaan pidettävä oikeussubjekteina.

Lopuksi voidaan mainita, että kysymystä siitä, keitä on kansainvälisen oikeuden mukaan pidettävä ”kansoina”, on käsitelty myös alueellisella tasolla. Vuonna 1998 Kanadan korkein oikeus antoi lausunnon Quebecin osavaltion mahdollisuudesta vedota kansainväliseen oikeuteen saadakseen tukea mahdolliselle itsenäisyysvaatimukselleen. Tuomiossaan tuomioistuimien lausui mm.:

*”While international law generally regulates the conduct of nation states, it does, in some specific circumstances, also recognize the ”rights” of entities other than nation states – such as the right of a people to self-determination.*

*The existence of the right of a people to self-determination is now so widely recognized in international conventions that the principle has acquired a status beyond ”convention” and is considered a general principle of international law”*

ja edelleen:

*”It is clear that ”a people” may include only a portion of the population of an existing state. The right to self-determination has developed largely as a human right, and is generally used in documents that simultaneously contain references to ”nation” and ”state”. The juxtaposition of these terms is indicative that the reference to ”people” does not necessarily mean the entirety of a state’s population. To restrict the definition of the term to the population of existing states would render the granting of a right to self-determination largely duplicative, given the parallel emphasis within the majority of the source documents on the need to protect the territorial integrity of existing states, and would frustrate its remedial purpose.”<sup>149</sup>*

Kuten edellisestä käy ilmi, tuomioistuimien esittää selvästi, että valtiossa voi kansainvälisen oikeuden mukaan olla enemmän kuin yksi kansa.<sup>150</sup> Quebec-tuomioissa Kanadan korkein oikeus viittasi myös Quebecin alkuperäiskansoihin:

---

<sup>149</sup> Supreme Court of Canada decision [1998] 2 S.C.R., 217.

<sup>150</sup> Tästä huolimatta tuomioistuimien ei katsonut, että kansainvälinen oikeus myöntää Quebecin osavaltiolle oikeuden irtautua Kanadan valtion tahdon vastaisesti. Kuten jäljempänä selostetaan tarkemmin, se seikka, että kansa on oikeutettu itsemääräämiseen, ei tarkoita, että kyseessä olevalla kansalla on myös automaattisesti oikeus irtautumiseen. Pikemminkin asia on niin, että olemassa olevassa valtiossa elävän kansan itsemääräämisoikeus käsittää vain poikkeustapauksissa oikeuden irtautua valtiosta ja muodostaa erillinen valtio.



*”We would not wish to leave this aspect ... without acknowledging the importance of the submissions made to us respecting the rights and concerns of aboriginal peoples ...”*

Tuomioistuin ei muihin kysymyksiin liittyvien kannanottojensa takia koskaan käsitellyt erityisesti Quebecin alkuperäiskansoja. Vaikuttaa kuitenkin siltä kuin Kanadan korkeimman oikeuden käsitys olisi, että myös alkuperäiskansat sellaisinaan voivat olla tässä suhteessa oikeussubjekteja.

Tiivistäen voidaan nyt pitää selvänä, että olemassa olevissa valtioissa elävä kansanryhmä, joka ei muodosta valtiota, voi muodostaa ”kansan”, ja sitä on näin pidettävä oikeussubjektina kansainvälisen oikeuden mukaan. Tämä koskee tällöin myös alkuperäiskansoja, jotka eivät muodosta valtiota.

Myös Euroopan unioni on vahvistanut, että alkuperäiskansat ovat oikeutettuja itsemääräämiseen. EU:n ministerineuvoston 29. syyskuuta 2003 hyväksymä pohjoista ulottuvuutta koskeva toinen toimintasuunnitelma 2004–2006<sup>151</sup> sisältää sanamuodoltaan seuraavanlaisen säännöksen:

*”Strengthened attention to be paid by all Northern Dimension partners to indigenous interests in relation to economic activities, and in particular extractive industry, with a view to protecting inherited rights of self-determination, land rights and cultural rights of indigenous peoples of the region.”<sup>152</sup>*

### 3.2 Kansainvälisten yleissopimusten tulkinta. Muutamia tulkintaperiaatteita

Wienin yleissopimus vuodelta 1969 luo periaatteet sille, millä tavalla kansainvälisiä sopimuksia on tulkittava.<sup>153</sup> Wienin yleissopimuksessa ilmaistut periaatteet on lisäksi tunnustettu myös yleisiksi kansainvälisoikeudellisiksi periaatteiksi, jotka pätevät siitä riippumatta, onko kyseessä oleva valtio ratifioinut Wienin yleissopimuksen.

Wienin yleissopimuksen 3 luvussa selostetaan yleisiä kansainvälisiä tulkintaperiaatteita. Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaan yleissopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla yleissopimuksen käsitteille niiden tavallinen merkitys yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Englanninkielinen versio 31 artiklan 1 kappaleessa ilmaissusta tulkintaperiaatteesta kuuluu: ”A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.” Epävirallinen suomennos Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleesta: ”Kansainvälistä yleissopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.”

Yleissopimusta tulkittaessa on toisin sanoen pääsääntöisesti otettava lähtökohdaksi käsitteiden tavallinen merkitys. Käsitteille voidaan antaa erityinen merkitys, joka poikkeaa tavallisesta merkityksestä, mikäli voidaan osoittaa, että osapuolten tarkoituksena oli antaa käsitteelle erityinen merkitys, vrt. Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 4 kappale: ”A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.” Epävirallinen

<sup>151</sup> The Second Nordic Dimension Action Plan 2004–06.

<sup>152</sup> Euroopan yhteisöjen komission asiakirja KOM (2003) 343 (lopullinen), s. 21.

<sup>153</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.05.1969.

suomennos Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 4 kappaleesta kuuluu: ”Valtiosopimuksessa käytetylle sanonnalle on annettava erityinen merkitys, jos on osoitettavissa, että osapuolet ovat sitä tarkoittaneet.”

Mitä tulee kysymykseen, onko saamelaisilla kansainvälisen oikeuden nojalla oikeus itsemääräämiseen, on jouduttu, kuten edellä on mainittu, ottamaan kantaa siihen, mikä on (1) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia ja (2) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevissa YK:n yleissopimuksissa sekä monissa muissa kansainvälisissä asiakirjoissa käytetyn muotoilun ”kaikki kansat” merkitys.

Muotoilun ”kaikki kansat” tulkinnan lähtökohtana on Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleen mukaan käsitteen tavallinen merkitys. Edellä on selostettu, mitä pidetään käsitteen ”kansat” tavallisena merkityksenä. Tässä otetaan lähtökohdaksi, että kaikkien kansanryhmien, jotka täyttävät käsitteen ”kansat” kriteerit tämän kriteerin tavallisen merkityksen mukaan, on määrä kuulua kategoriaan ”kaikki kansat”. Tämän on tarkoitus luoda perusta käsitteen tulkinnalle, ellei esitöistä tai muista oikeuslähteistä löydetä tukea tästä poikkeavalle tulkinnalle.

Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaan yleissopimuksia on tulkittava jokaisen sellaisen valtiosopimuksen soveltamisen yhteydessä myöhemmin noudatetun käytännön mukaan, josta valtio-osapuolet ovat sopineet (”any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”). Vaikka Wienin yleissopimus on ensisijaisesti laadittu valtio-osapuolten itse täytäntöön panemien ja valvomien yleissopimusten mukaan ja vaikka yleissopimuksessa ei puhuta kansainvälisten valvontaelinten roolista yleissopimuksen tulkinnassa, on oikeutettua tulkita viittaus ”myöhemmin noudatettuun käytäntöön” tavalla, joka käsittää myös kansainvälisten valvontamekanismien soveltaman käytännön. Tämä pätee erityisesti silloin, jos valtio-osapuolet eivät ole torjuneet valvontaelinten tulkintoja. Tämän takia kansainvälinen oikeuskäytäntö on olennaisen tärkeä yleissopimusten tulkinnassa, etenkin niissä tulkinnoissa, jotka toimivaltaiset kansainväliset elimet ovat ottaneet omaksi lähtökohdakseen soveltaessaan yleissopimusten kulloisiakin säännöksiä. Sellaisia toimivaltaisia elimiä voivat olla esimerkiksi YK:n kansainvälinen tuomioistuin (International Court of Justice) ja erityiset kansainväliset elimet, jotka on perustettu valvomaan yksilöllisiä yleissopimuksia (nk. ”treaty bodies”) – esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea.

Wienin yleissopimuksen 32 artiklassa lausutaan, että on luonnollista käyttää apuna täydentäviä tulkintakeinoja yleissopimusten valmistelutyöt ja sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet mukaan luettuina vahvistamaan se merkitys, johon 31 artiklan periaatteita soveltamalla on päädytty. Tämä voi lisäksi olla välttämätöntä, kun 31 artiklan periaatteiden soveltaminen jättää merkityksen epäselväksi tai hämäräksi tai johtaa tulokseen, joka on mahdoton tai kohtuuton. Myös oikeustiede on luonnollisesti merkittävä oikeuslähde kansainvälisiä yleissopimuksia tulkittaessa.

### 3.3 Uusin kansainvälisoikeudellinen teoria

Alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen on alettu tutkia yhä laajemmin, ja tämän tutkimuksen myötä on alettu entistä suuremmassa määrin tunnustaa tämän perusoikeuden kuuluvan myös alkuperäiskansoille, ainakin tietyille alkuperäiskansoille.

YK:n rotusyrjäntäkomitean brittiläinen jäsen, professori Patrick Thornberry mainitsee YK:n ihmisoikeuskomitean yleisessä huomautuksessaan<sup>154</sup> todenneen, että oikeus itsemääräämiseen ei päde ainoastaan siirtomaa-alueiden lakkauttamisen yhteydessä vaan että se koskee myös itsenäisissä valtioissa asuvia ”kansoja”.<sup>155</sup> Hän viittaa muun muassa ihmisoikeuskomitean Kanadan määräaikaisraportista (1999) tekemiin havaintoihin, joissa komitea hyväksyy alkuperäiskansat ”kansoiksi” kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä.<sup>156</sup> Thornberry kertoo myös muutamien hallitusten, muun muassa Uuden-Seelannin hallituksen, hyväksyvän sen, että kansainvälistä oikeutta ollaan kehittämässä edelleen. Nähtävissä on kehitys, joka yhä laajemmassa määrin johtaa sen seikan tunnustamiseen, että oikeus itsemääräämiseen koskee myös olemassa olevissa valtioissa asuvia kansoja.<sup>157</sup>

Kristian Myntti sanoo, että alkuperäiskansat ovat ilmeisesti ”kansoja” ainakin sosiaalisessa, kulttuurisessa ja etnologisessa mielessä. Hän sanoo edelleen, että alkuperäiskansoja voidaan mahdollisesti pitää ”kansoina” kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä ilman, että se tarkoittaa, että alkuperäiskansat voivat vaatia irtautumista olemassa olevista valtioista. Myntti korostaa, että ainoastaan sellaiset alkuperäiskansat, jotka asuvat perusluonteeltaan epädemokraattisissa tai sortoa harjoittavissa valtioissa, voivat vaatia irtautumista. Hänen tekemänsä johtopäätöksen mukaan irtautumispelon aiheuttama vastarinta, jota valtioiden keskuudessa tunnetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tunnustamista kohtaan, näyttää siten perusteettomalta.<sup>158</sup>

Ted Moses on sitä mieltä, että edellä mainittujen kahden YK:n yleissopimuksen yhteinen 1 artikla ei luo oikeutta itsemääräämiseen vaan sitä vastoin vahvistaa ja tunnustaa tämän oikeuden olemassaolon sekä sen, että se kuuluu kaikille kansoille. Hän korostaa, että oikeus itsemääräämiseen koskee aivan ilmeisesti myös alkuperäiskansoja. Moses viittaa siinä yhteydessä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta käsittelevän YK:n asiantuntijakokouksen johtopäätöksiin,<sup>159</sup> joista käy ilmi, että alkuperäiskansat ovat oma kansa, jolla on oikeus itsemääräämiseen.<sup>160</sup>

Myös James Anaya katsoo, että alkuperäiskansoja on pidettävä ”kansoina” kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä ja että myös alkuperäiskansoilla on tämän takia oikeus itsemääräämiseen.<sup>161</sup> Hän perustelee tätä sillä, että on olemassa selkeä kansainvälinen käytäntö, jonka mukaan käsitteitä on tulkittava tavallisen merkityksensä mukaan muun

<sup>154</sup> CCPR General Comment 12 (21), UN Doc. A/39/40 §§ 142–143.

<sup>155</sup> Patrick Thornberry, *Self-determination and Indigenous Peoples*, kirjassa ”Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to self-determination” (2000), toim. Pekka Aikio ja Martin Scheinin, Institute for Human Rights Åbo Akademi University, s. 47.

<sup>156</sup> YK-asiakirja CCPR/C/79/Add. 105, § 8.

<sup>157</sup> Johdanto – New Zealand – alkuperäiskansajulistusta käsittelevä YK:n työryhmä (1999) – esityslistan kohta yleinen keskustelu: ”an emerging usage at international law, which sees the right of self-determination applying to groups within existing states.”

<sup>158</sup> Kristian Myntti, ”The Right of Indigenous Peoples to Self-determination and Effective Participation” kirjassa ”Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-determination” (2000), Institute for Human Rights Åbo Akademi University, toim. Aikio ja Scheinin.

<sup>159</sup> Nuuk Conclusions and Recommendations on Indigenous Autonomy and Self-Government, United Nations Meeting of Experts, Nuuk, Greenland, september 1991. UN document: E/CN.4/1992/42 and Add. 1.

<sup>160</sup> Ted Moses, ”The Right of Self-determination and its Significance to the Survival of Indigenous Peoples” kirjassa ”Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-determination” (2000), Institute for Human Rights Åbo Akademi University, toim. Aikio ja Scheinin.

<sup>161</sup> James Anaya, ”Indigenous Peoples in International Law” (1996), Oxford University Press. Ks. myös: James Anaya: ”Understanding the Contours of the Principle of Self-determination and its Implementation: Implications of Developments Concerning Indigenous Peoples” kirjassa ”The implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Prevention” (1999), UNESCO, toim. Michael C. van Walt van Praag ja Onno Seroo.

muassa kansainvälisessä tuomioistuimessa (International Court of Justice). Hän viittaa myös siihen, että useat YK:n toimivaltaiset elimet, muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitea ja CERD, ovat hyväksyneet alkuperäiskansat ”kansoiksi”. Hän hylkää perinteisen käsityksen, jonka mukaan vain siirtomailla ja valtion väestöllä kokonaisuutena on oikeus itsemääräämiseen, koska tämä käsitys on diskriminoiva sikäli, että se estää lukuisten ”valtiottomien kansojen” mahdollisuuden itsemääräämiseen. Hän sanoo edelleen, että konservatiivinen, valtiokeskeinen tapa ymmärtää itsemääräämisoikeus on vanhentunut maailmassa, jossa valtioiden rajat ovat menettäneet merkityksensä.

Anaya sanoo myös, että oikeudellisesti katsoen on kohtuutonta pyrkiä tulkitsemaan käsitettä ”kansat” sellaisella tavalla, että alkuperäiskansat suljetaan oikeudenomistajien ryhmän ulkopuolelle. Hän viittaa kansainvälisiä yleissopimuksia koskeviin tulkintaperiaatteisiin (vrt. Wienin yleissopimus), joissa vahvistetaan, että käsitteitä on tulkittava tavallisen merkityksensä mukaan. Käsitteen ”kansat” sellainen tulkinta, että alkuperäiskansat jäävät ulkopuolelle, on ristiriidassa näiden tulkintaperiaatteiden kanssa.<sup>162</sup>

Anaya viittaa myös eräseen toiseen tärkeään alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta käytävissä keskustelussa esiin nostettuun seikkaan. Hänen mielestään suuri osa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tunnustamisen kohtaamasta vastustuksesta johtuu väärinkäsityksestä, että itsemäärääminen toteutetaan perustamalla itsenäinen valtio. Hän suhtautuu kriittisesti tähän valtiolähtöiseen lähestymistapaan, koska se perustuu liian suuressa määrin länsimaiseen teoreettiseen ajatteluun, jossa valtio esitetään yhteiskunnan inhimillisen organisoinnin tärkeimpänä ja keskeisimpänä yksikkönä.

Myös alkuperäiskansoja käsittelevän YK:n työryhmän entinen puheenjohtaja Erica-Irene A. Daes katsoo, että alkuperäiskansoja on pidettävä kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä ”kansoina”. Hän ei ole omien sanojensa mukaan vakuuttunut siitä, että ”alkuperäiskansojen” ja ”kansojen” välillä on ylipäätään eroa muilta osin kuin sikäli, että niillä, jotka on identifioitu ”alkuperäiskansoiksi”, ei ole ollut tilaisuutta toteuttaa oikeuttaan itsemääräämiseen.<sup>163</sup>

Sharon Vennellä on erittäin mielenkiintoinen kanta kysymykseen, onko alkuperäiskansoja pidettävä ”kansoina”. Hän kertoo alkuperäiskansojen aikojen kuluessa kokemasta syrjinnästä viittaamalla siihen, että eurooppalaiset siirtomaavallat tunnustivat Amerikan alkuperäiskansat ”kansoiksi” solmimalla alkuperäiskansojen kanssa sopimuksen, joiden nojalla maahanmuuttajat voivat ottaa haltuunsa osia alkuperäiskansojen maa-alueista. Heti, kun maahanmuuttajat olivat saaneet nämä uudet alueet valvontaansa, alkuperäiskansojen asemaa ”kansoina” ei kuitenkaan enää tunnustettu.<sup>164</sup> Hän käyttää tätä esimerkkiä apunaan osoittaakseen, kuinka kohtuutonta on kieltäytyä tunnustamasta alkuperäiskansoja ”kansoiksi”.

Myös alkuperäiskansojen ja valtioiden välisiä sopimuksia käsittelevän YK:n erityisraportoijan Miguel Alfonso Martinezin selkeä näkemys on, että alkuperäiskansat ovat kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä ”kansoja” ja että niillä on oikeus itsemääräämiseen samalla tavoin kuin kaikilla muillakin kansoilla. Hän sanoo lisäksi, että vaikka alkuperäiskansat muodostavatkin monissa tapauksissa lukumäärältään vähemmistön maassa,

---

<sup>162</sup> Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, 23.5.1969.

<sup>163</sup> Erica-Irene A. Daes, ”Working Paper by the Chairperson-Rapporteur on the Concept of Indigenous Peoples”, YK-asiakirja: E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, § 72.

<sup>164</sup> Sharon Helen Venne, (1989) ”Our Elders Understand Our Rights: Evolving International Law regarding Indigenous Rights”, Theytus Books Ltd.

jossa ne elävät, ne eivät ole vähemmistöjä YK:n näihin ryhmiin soveltaman määritelmän mukaan.<sup>165</sup>

Howard Berman sanoo alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tunnustamisen olevan tärkeää, koska itsemääräämisoikeus on näiden kansojen oikeuksien perusta. Oikeuden itsemääräämiseen ei tarvitse välttämättä merkitä oman valtion muodostamista. Päinvastoin alkuperäiskansat ovat usein pitäneet oikeutena sitä, että ne saavat määrätä omasta poliittisesta statuksestaan omilla alueillaan ilman ulkoista valta-asemaa.<sup>166</sup>

Myös Tony Simpson on hyvin selkeä päätellessään, onko alkuperäiskansoilla oikeus itsemääräämiseen. Hän sanoo, että alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen on perusihmisoikeus ja että niiden muut oikeudet perustuvat suuressa määrin itsemääräämisoikeuteen.<sup>167</sup>

Hurst Hannumin käsitys on, että YK-sopimuksessa käytetty käsite ”kansat” käsittää selkeästi valtioiden rajat ylittävän ryhmän ja että se käsittää vähintään ne kansat, jotka eivät ole vielä täysin saavuttaneet itsehallintoa.<sup>168</sup> Hän sanoo edelleen, ettei mikään viittaa siihen, että ”kansat” on ymmärrettävä ”valtion” synonyymiksi suhteessa YK:n yleissopimuksiin. Hän huomauttaa myös, että kahden keskeisimmän ihmisoikeusyleissopimuksen – joiden vaikutusalue on yleismaailmallinen – yhteisessä 1 artiklassa esiintyvä viittaus ”kaikkiin” kansoihin puhuu sen puolesta, että oikeus itsemääräämiseen pätee muissakin kuin ainoastaan perinteisissä siirtomaihin liittyvissä tilanteissa.

#### **4. Valtioiden kanta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden olemassaoloon**

##### **4.1 Historiallinen tausta**

Kuten edellä on selostettu, pitkään vallitsi sekä erimielisyyttä että epävarmuutta siitä, voivatko valtion sisällä asuvat kansanryhmät olla oikeussubjekteja kansainvälisen oikeuden nojalla ja täten oikeutettuja mm. itsemääräämiseen, vai oliko kyseessä oikeus, joka kuului kansalle ainoastaan merkityksessä yhden valtion asukkaiden kokonaismäärä. Joka tapauksessa 1980-luvulla käynnistettiin prosessi, jossa asianomaiset YK-elimet ja muut tahot ilmaisivat yhä selkeämmin käsityksensä, että itsemääräämisoikeutta ei sovi ymmärtää sellaisella rajoittuneella tavalla. Tämä käsitys on ajan mittaan saanut yhä laajempaa hyväksyntää myös YK:n jäsenmaiden piirissä.<sup>169</sup>

Vaikka periaate, jonka mukaan myös valtiottomilla kansoilla voi olla oikeus itsemääräämiseen, oli alettu hyväksyä yhä laajemmin, monet valtiot torjuivat pitkään sekä sanoin että teoin ajatuksen, että myös valtiottomilla alkuperäiskansoilla voisi olla sellainen oikeus. Itsemääräämisoikeuden sovellettavuudesta käydyn varsinaisen keskustelun lisäksi

---

<sup>165</sup> FN document: E/CN.4/Sub.2/1999/20, ”Study on treaties, agreements and other constructive arrangements between States and indigenous populations” – Final report by Miguel Alfonso Martinez, Special-Rapporteur.

<sup>166</sup> Howard Berman, (1985) ”Remarks by Howard Berman, in Proceedings, Seventy-Ninth Annual Meeting of the American Society of International Law: Are Indigenous Populations Entitled to International Juridical Personality?” New York, 25–27 April 1985.

<sup>167</sup> Tony Simpson, (1997), ”Indigenous Heritage and Self-determination”, Document – IWGIA No. 86, Copenhagen.

<sup>168</sup> Hurst Hannum, (1993), ”Rethinking Self-determination”, Virginia Journal of International Law, Volume 34, Number 1, Fall 1993.

<sup>169</sup> Kuten edellä on selostettu, osalla niistä näyttää olleen tämä käsitys jo 1960-luvulla.

tämä väittely heijastui epäsuoraan myös keskusteluun siitä, onko alkuperäiskansoista käytettävä englanninkielistä sanaa ”people” vai ”peoples”. Tämä keskustelu ilmentää sitä tavallista käsitystä, jonka mukaan viittaus alkuperäisväestöihin monikkomuodossa tarkoittaa, että alkuperäiskansoilla voi olla alkuperäiskansoina oikeuksia itsemääräämisoikeus mukaan luettuna.

Sekä keskustelussa siitä, käytetäänkö alkuperäiskansoihin tehtävissä viittauksissa monikkomuotoisuutta vai ei, että varsinaisissa itsemääräämisoikeutta koskevilla keskusteluilla monet valtiot suhtautuivat kuten mainittua pitkään epäröiden alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden hyväksymiseen. Niiden, joiden mielestä alkuperäiskansat eivät olisi oikeutettuja itsemääräämiseen, oli kuitenkin pakko antaa järkevät perustelut sille, miksi alkuperäiskansat toisin kuin muut valtiottomat kansat eivät olisi oikeutettuja sellaiseen oikeuteen. Kuten edellä on selostettu, sellaista näkökantaa on vaikea puolustaa ottaen huomioon kansainvälisen oikeuden kehittymisen viime vuosien aikana.<sup>170</sup> Todennäköisesti reaktiona juuri tähän kehitykseen yhä useammat valtiot ovat viime vuosina selittäneet olevansa valmiita hyväksymään itsemääräämisoikeuden myös alkuperäiskansoille.

#### 4.2 Myöhempi kehitys – alkuperäiskansoja koskeva julistus ja erityisesti Pohjoismaiden suhtautuminen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen

Viime vuosina alkuperäiskansojen mahdollisesta itsemääräämisoikeudesta on neuvoteltu valtioiden välillä ensi sijassa YK:n alkuperäiskansajulistusta käsittelevässä työryhmässä (WGDD). Ennen kaikkea kahden viimeisen istunnon aikana WGDD on keskustellut hyvin perinpohjaisesti ja konkreettisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden olemassaolosta ja tietyssä määrin myös sellaisen oikeuden aineellisesta sisällöstä.

WGDD:n kahdeksannessa istunnossa (syyskuussa 2002) Norja esitti ehdotuksen, joka koski muutamia niistä alkuperäiskansajulistuksen artikloista, joissa käsitellään alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen tai viitataan niihin. Norjan ehdotuksen mukaan mm. alkuperäiskansajulistuksen 3 artikla olisi jätettävä alkuperäiskansajulistukseen nykyisessä sanamuodossaan. Kuten edellä on selostettu, 3 artikla kuuluu:

*”Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”*

Norjan ehdotukseen sisältyi myös uusi johdanto-osan 15 kappale, joka perustui siirtomaiden ja niiden kansojen itsenäisyyttä koskevan YK:n julistuksen ja muiden julistusten sekä vastaavien asiakirjojen sanamuotoon. Kappaleessa korostetaan, että niitä rajoituksia, joita valtioiden suvereenisuusperiaate ja erityisesti valtioiden alueellisen koskemattomuuden periaate asettavat itsemääräämisoikeuden käyttämiselle, voidaan soveltaa myös alkuperäiskansajulistuksessa mainittuihin oikeuksiin. Tämä johdanto-osan 15 kappale näyttää

<sup>170</sup> Esimerkkinä sellaisesta syrjintää koskevasta keskustelusta voidaan mainita Durbanissa Etelä-Afrikassa vuonna 2001 pidetty YK:n rasminvastainen maailmankonferenssi. Sen yhteydessä muutamit valtiot vaativat, että ilmaisu ”indigenous people” tulisi määritellä maailmankonferenssin hyväksyttäväksi tarkoitetussa poliittisessa julistuksessa nimenomaan sen seikan selventämiseksi, että muutamit oikeudet eivät välttämättä liittyneet kyseiseen kielenkäyttöön. Tämä määrittely nostatti voimakkaita vastalauseita eikä pelkästään alkuperäiskansojen taholta. YK:ta arvosteltiin rotusyrjinnän harjoittamisesta omassa rasminvastaisessa maailmankonferenssissään. Vuotta myöhemmin Johannesburgissa Etelä-Afrikassa pidetyn YK:n kestävän kehityksen maailmankonferenssin julistuksessa viitattiin käsitteeseen ”indigenous peoples” ilman erillistä määritelmää.

siten heijastavan jo vakiintunutta kansainvälistä oikeutta, jota olisi voitu soveltaa alkuperäiskansajulistukseen, vaikka se ei selvästi liittynytään siihen. Toisin sanoen Norjan ehdotus ei näytä tuovan sisällöllisesti mitään uutta alkuperäiskansajulistukseen vaan tekee ainoastaan (liioitellun) selväksi sen, että valtioiden alueellisen koskemattomuuden periaate koskee myös alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta ja että tämän periaatteen tunnustaminen ei anna alkuperäiskansoille automaattisesti minkäänlaista oikeutta irtautumiseen.

Vaikka Norjan ehdotus ei näyttäneytään tuovan alkuperäiskansajulistuksen sisältöön mitään uutta, ehdotus tuotti tulokseksi sen, että muutamat valtiot, jotka olivat aiemmin suhtautuneet epäilevästi alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tunnustamiseen – mikä ilmeisesti johtui nimenomaan niiden tietystä epävarmuudesta siitä, kuinka sellainen oikeus suhteutettaisiin irtautumisoikeuteen – voivat tämän lisäyksen ansiosta hyväksyä sen, että alkuperäiskansajulistuksessa vahvistetaan alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen. Tietyt valtiot ehdottivat vaihtoehtoisia sanamuotoja, toiset taas, että vastaavat kielet olisi sisällytettävä (operatiiviseen) 3 artiklaan pikemminkin kuin johdanto-osaan. Tiivistettynä näytti kuitenkin siltä, että suurin piirtein kaikki WGDD:ssä mukana olevat valtiot ovat valmiita tunnustamaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sillä edellytyksellä, että alkuperäiskansajulistukseen lisätään suurin piirtein Norjan ehdotusta vastaava säännös.

WGDD:n yhdeksännen istunnon (syyskuu 2003) yhteydessä Pohjoismaat (Tanska, Suomi, Islanti, Norja ja Ruotsi) esittivät yhteisen ehdotuksen alkuperäiskansojen oikeudesta itsemääräämiseen, ks. liite. Pohjoismainen ehdotus käsitti Norjan aiemman ehdotuksen tavoin mm. alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklan hyväksymisen nykyisessä sanamuodossaan. Norjan aiempaan ehdotukseen verrattuna kannattaa myös mainita, että johdanto-osan 15 kappaletta on tarkistettu lisäämällä teksti ”... , and thus possessed of a government representing the peoples belonging to the territory without distinction of any kind”. Ilmaisui ”the peoples belonging to the territory” näyttää vahvistavan Pohjoismaiden käsityksen, että yhdessä maassa tai yhdellä alueella voi asua enemmän kuin yksi kansa. Norjan aiemman ehdotuksen tavoin Pohjoismaiden ehdotus sai laajaa kannatusta WGDD:n yhdeksänteen istuntoon osallistuvien valtioiden hallituksia edustaneiden delegaatioiden keskuudessa.<sup>171</sup>

Yhteenvedon voidaan siten todeta, että valtioiden ehdoton enemmistö näyttää olevan nykyään valmis tekemään johtopäätöksensä kansainvälisen oikeuden kehityksestä ja vahvistamaan myös alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden olemassaolon niin kauan kuin tätä oikeutta käytetään olemassa olevien valtioiden rajojen sisäpuolella. On kuitenkin syytä huomata, että erittäin harvat afrikkalaiset ja aasialaiset maat osallistuvat WGDD:hen. Siten on vaikea tietää, miten ne suhtautuvat itsemääräämiskysymykseen. Edelleen on huomautettava, että muutamat niistä valtioista, jotka ovat sinänsä sanoneet olevansa valmiita hyväksymään alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden, käyttävät jonkin verran epämääräisiä ilmaisuja siitä, mitä he ajattelevat tämän oikeuden pitävän sisällään. Näiden valtioiden kielenkäyttö viittaa siihen, ettei heidän tarkoittamansa itsemääräämisoikeus käsitä muuta kuin alkuperäiskansojen yksittäisten edustajien oikeuden osallistua yleisiin vaaleihin jne. vastaavin ehdoin kuin muutkin kansalaiset. Edellä selostetun mukaan sellainen suhtautuminen olisi kuitenkin lähinnä verrattavissa siihen, ettei alkuperäiskansojen itsemääräämistä tunnusteta ylipäätään. Pikemminkin tämä merkitsee paluuta katsantokantaan, että ilmaisu ”kansat”

---

<sup>171</sup> Aivan kuten kahdeksännenkin istunnon yhteydessä tietyt delegaatiot esittivät tiettyjä vaihtoehtoisia ratkaisuja, joista kuitenkin ylivoimaisesti useimmissa kannatettiin pohjoismaisen ehdotuksen taustalla olevia periaatteita.

merkitsee itsemääräämisestä käydyssä keskustelussa ”kansoja” merkityksessä ”yhden valtion asukkaiden kokonaismäärä”.

Toinen alkuperäiskansojen mahdollista itsemääräämisoikeutta pohtivassa keskustelussa esiin tullut kysymys on, kuinka sellainen oikeus suhteutuu siihen pysyvään oikeuteen hallita luonnonvaroja, josta tietyt valtiot pitävät kiinni. Oikeus määrätä jonkin kansan luonnonvaroista on luonnollisesti itsemääräämisoikeuden keskeinen elementti erityisesti alkuperäiskansoille. Valtioiden asenteesta tässä kysymyksessä ei ole aivan yksinkertaista sanoa mitään ainakaan kovin suurella varmuudella. Kuten edellä on käynyt ilmi, WGDD:ssä käytyjä keskusteluita on viime vuosina hallinnut kysymys, kuinka valtioiden alueellinen koskemattomuus suhteutuu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Muutamat valtiot ovat kuitenkin perinteisesti esittäneet käsityksensä, että valtiolla on pysyvä määräysvalta luonnonvaroihin. Tämä asenne heijastuu usein kansalliseen lainsäädäntöön. Mikään ei anna aihetta olettaa, että nämä valtiot olisivat sinänsä muuttaneet käsitystään. Kuten jäljempänä selostetaan, on kuitenkin miltei turha puhua sellaisesta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta, joka sulkee pois oikeuden maahan ja luonnonvaroihin. Nämä valtiot synnyttävät edellä selostetun mukaan lisäksi uuden keskustelun syrjinnästä. On vaikea perustella järkipäisesti, miksi niissä tapauksissa, joissa alkuperäiskansoilla on todettu olevan itsemääräämisoikeus, tämä oikeus ei käsittäisi oikeutta luonnonvaroihin toisin kuin muiden kansojen tapauksessa. Useimmat valtiot Pohjoismaat mukaan luettuina tuntuvat siis olevan valmiita hyväksymään sen, että alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen käsittää ainakin tietyt oikeudet maahan ja luonnonvaroihin. Tässä yhteydessä voidaan erityisesti panna merkille, mitä pohjoismaisessa ehdotuksessa esitetään:

*”Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources.”*

Norjassa on jo pitkään käyty poliittista ja oikeudellista keskustelua saamelaiden itsemääräämiskysymyksestä. Kaksi peräkkäistä hallitusta ovat saamelaispolitiikkaa koskevista selonteistaan suurkäräjille (St. meld.) ilmaisseet suhtautuvansa myönteisesti saamelaiden itsemääräämisoikeuden olemassaoloon (St. meld. nro 55, 2000–2001 sekä St. meld. nro 33, 2001–2002). Jälkimmäisessä suurkäräjille annetussa selonteossa esitetään mm., että *”kysymys saamelaiden oikeudesta itsemääräämiseen on tärkeä aihe, joka mm. edellyttää perusteellisia neuvotteluja hallituksen ja saamelaiskäräjien välillä. Hallituksen lähtökohtana on, että saamelaiden itsemääräämisoikeutta on tulkittava kyseisen alan kansainvälisoikeudellisten säännösten ja kansainvälisen normiston kehittymisen mukaan. Hallitus haluaa jatkaa vuoropuhelua saamelaiskäräjien kanssa tarkoituksenaan saada aikaan yhteinen tulkinta siitä, millä tavalla itsemääräämisoikeutta koskevat kansainvälisoikeudelliset säännökset on ymmärrettävä ja miten ne voidaan muotoilla siten, että niitä voidaan soveltaa Norjan käytännön politiikassa.”*<sup>172</sup>

Myös Ruotsissa on viime aikoina syntynyt keskustelua saamelaiden oikeudesta itsemääräämiseen. Muun muassa Ruotsin saamelaiskäräjien laatimassa selvityksessä<sup>173</sup> on todettu, että saamelaiset ovat oikeutettuja itsemääräämiseen, vaikka on epävarmaa, onko saamelaiskäräjien selvityksessä esitetty itsemääräämisoikeuden aineellisen sisällön rajoitus sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa. Suomen perustuslaissahan säädetään, että saamelaiset ovat oikeutettuja kulttuuriseen itsehallintoon omalla kotiseutualueellaan.

<sup>172</sup> St. meld. (hallituksen selonteko suurkäräjille) nro 33 (2001–2002); St. meld. nro:n 55 (2000–2001) lisäselonteko saamelaispolitiikasta, sivu 18, 4.1. luku, itsemäärääminen.

<sup>173</sup> Saamelaiskäräjien rooli Ruotsin kansanvallassa, SOU 2002:77.



## 5. Alkuperäiskansojen näkemys itsemääräämisoikeudesta

### 5.1 Yleistä

Kuten edellä on selostettu, itsemääräämisoikeuden katsotaan nykyään olevan yksi keskeisimmistä ihmisoikeuksista, koska itsemääräämisoikeuden tunnustamisen katsotaan luovan edellytykset muiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tehokkaalle soveltamiselle. Tämän takia ei olekaan ihmeteltävää, että itsemääräämisoikeus on viime vuosina alkanut olla keskeisessä asemassa alkuperäiskansojen taistellessa oikeuksiensa puolesta. Alkuperäiskansat korostavat nykyään vaatimustaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tunnustamisesta selkeämmin kuin mihinkään muuhun oikeuteen liittyvää vaatimusta.

Alkuperäiskansojen edustajilla on taistelussaan oikeuksiensa tunnustamisen puolesta tapana johdonmukaisesti painottaa syrjimättömyyden ja oikeudenmukaisuuden tärkeyttä. Tämä pätee myös itsemääräämisoikeuteen. Alkuperäiskansojen edustajat ovat toistaneet, etteivät he vaadi enemmän – tai pidemmälle meneviä – oikeuksia kuin muut kansat. (Eri asia on, että kaikkien kansojen oikeudet voivat materialisoitua toisella tavalla kuin muiden kansojen kohdalla silloin, kun ne sovitaan alkuperäiskansojen erityiseen tilanteeseen). Tämä perusasenne on ollut tavattoman selkeä itsemääräämistä koskevassa keskustelussa. Muun muassa WGDD:n puitteissa käydyissä itsemääräämisoikeutta koskevissa keskusteluissa kaikki alkuperäiskansojen edustajat ovat kuitenkin korostaneet, etteivät he myöskään hyväksy itsemääräämisoikeutta, joka poikkeaa muilla kansoilla olevasta itsemääräämisoikeudesta eli joka ei ole yhtä pitkälle menevä. Kaikki alkuperäiskansojen edustajat ovat vastustaneet kaikkia ehdotuksia, joissa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus määritellään tarkemmin kuin muiden kansojen itsemääräämisoikeus. Toisaalta alkuperäiskansojen edustajat eivät ole myöskään vaatineet itsemääräämisoikeutta, joka menee pidemmälle kuin muiden kansojen itsemääräämisoikeus. Alkuperäiskansat ovat yleensä hyväksyneet sen, että kansainvälisen oikeuden itsemääräämisoikeuden käyttämiselle asettamat rajoitukset, kuten esim. valtioiden alueellisen koskemattomuuden periaate, koskevat myös alkuperäiskansoja, tosin ainoastaan vastaavassa määrin kuin sellaiset periaatteet rajoittavat muiden kansojen mahdollisuutta käyttää itsemääräämisoikeutta.

Mitä tulee periaatteeseen, jonka mukaan valtioilla on pysyvä määräysvalta luonnonvaroihin, kaikki alkuperäiskansojen edustajat ovat johdonmukaisesti korostaneet, että alkuperäiskansojen yhteiskunnat liittyvät niin läheisesti niiden perinteisiin maa-alueisiin, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen on sisällyttävä oikeus määrätä myös maasta, vedestä ja luonnonvaroista. Alkuperäiskansojen edustajat esittävät myös, että tämä on sopusoinnussa syrjimättömyysperiaatteen kanssa sen mukaan, mitä edellä on selostettu. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden oikeassa ja asianmukaisessa toteuttamisessa on alkuperäiskansojen mukaan otettava huomioon alkuperäiskansojen läheinen yhteys perinteisiin maa-alueisiinsa.

Alkuperäiskansojen edustajien näkemystä Pohjoismaiden ehdotuksesta voidaan kuvata hajanaiseksi. Kuten edellä on mainittu, alkuperäiskansojen edustajien enemmistön perusasenne on, että ehdotus voidaan hyväksyä, ellei se syrji alkuperäiskansoja muihin kansoihin verrattuna. Monet alkuperäiskansojen edustajat ovat valmiita hyväksymään sen, että alkuperäiskansajulistukseen sisällytetään alueellista koskemattomuutta koskeva kirjoitus niin kauan kuin on selvää, ettei se merkitse alkuperäiskansojen kielteistä erityiskohtelua.

Pohjoismaiden ehdotuksesta esitettiin kuitenkin erinäisiä vaihtelevia tulkintoja. Muutamien alkuperäiskansojen edustajien mielestä Pohjoismaiden ehdotus merkitsee alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden määrittelyä, vaikka tämän kannan taustalla olevia perusteluja onkin ehkä hieman vaikeaa tajuta. On edelleen syytä korostaa, että alkuperäiskansojen suhtautumista itsemääräämisoikeuden eri näkökulmiin on vaikea arvioida, koska muutamilla alkuperäiskansojen edustajilla on historiallisista tai periaatteellisista syistä edelleenkin sellainen asenne, ettei yhtäkään alkuperäiskansajulistuksen luonnoksessa esiintyvää sanaa ole lupa muuttaa. Muut edustajat, jotka ovat varmaankin periaatteessa luopuneet tästä ”no-change” -asenteestaan, epäröivät käytännössä edelleen ilmaista sellaisia alkuperäiskansajulistukseen liittyviä näkemyksiään, jotka poikkeavat sen nykyisestä sanamuodosta.

## 5.2 Saamelaisten oma näkemys itsemääräämisoikeudesta

Saamelaisten kantaa itsemääräämisoikeuteen ei ole aivan helppoa kuvata. Siitä ei ole keskusteltu kovinkaan pitkään saamelaisyhteiskunnassa. Ruotsin saamelaiskäräjät on aloittanut – toistaiseksi vielä kesken olevan – työn itsemääräämiseen liittyvien toimintalinjojen luomiseksi, eivätkä muutkaan saamelaiskäräjät ole vielä hyväksyneet sellaisia. Lausunnot siitä, miten saamelaiset suhtautuvat itsemääräämisoikeuteen, perustuvat tämän takia yksittäisten saamelaisedustajien, etenkin saamelaisten etuja Genevessä alkuperäiskansajulistuksesta käydyissä neuvotteluissa puolustaneiden edustajien, keskustelun kuluessa esittämiin puheenvuoroihin sekä saamelaiskäräjien puhemiesten lausuntoihin.

Edellä lausutusta huolimatta ei vallitse minkäänlaista epäilyä siitä, että saamelaiset katsovat olevansa oikeutettuja itsemääräämiseen kansainvälisen oikeuden mukaan. Aivan yleisesti ottaen voidaan edelleen sanoa, että saamelaisedustajien ilmaisema näkemys itsemääräämisoikeudesta on kaikilta olennaisilta osiltaan sopusoinnussa sen käsityksen kanssa, joka muilla alkuperäiskansojen edustajilla on tässä kysymyksessä. Saamelaiset eivät ole näin ollen väittäneet itsemääräämisoikeuden oikeuttavan saamelaisväestön irtautumaan valtioista, jotka nykyään jakavat saamelaisten perinteiset maa-alueet. Toisaalta saamelaisedustajat ovat johdonmukaisesti korostaneet, että saamelaisten itsemääräämisoikeus ei voi olla rajoitetumpi kuin saamelaisten naapurikansoilla oleva oikeus. He painottavat, että saamelaisten itsemääräämisoikeus antaa saamelaisille oikeuden valvoa taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten ja sivistyksellisten olojensa kehittymistä oikeus määrätä saamelaisalueiden maasta, vedestä ja luonnonvaroista mukaan luettuna. Saamelaisedustajat ovat esimerkiksi arvostelleet ehdotusta niin kutsutuksi Ruijan laiksi (Finnmarksloven) mm. sillä perusteella, ettei se anna saamelaisille oikeutta itse määrätä maasta ja luonnonvaroista. Ruijan laissa puhutaan pikemminkin saamelaisten myötämääräämisoikeudesta kuin itsemääräämisestä.

## 6. Itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö

### 6.1 Itsemääräämisoikeuden ulkoinen aspekti

Kansojen oikeutta voida vapaasti päättää omasta poliittisesta asemastaan ja suhteistaan kansainväliseen yhteisöön kutsutaan usein itsemääräämisoikeuden ulkoiseksi aspektiksi. Ulkoista aspektia käytetään tavallisesti perustana sille, että kansalla on oikeus irtautua ja perustaa oma valtio. On kuitenkin syytä korostaa, että siitä, luoko kansainvälinen oikeus ylipäätään myönteisen oikeuden irtautumiseen, vallitsee erimielisyyttä. Siitä ollaan kuitenkin

varsin laajasti yhtä mieltä, ettei kansainvälinen oikeus anna ainakaan ehdotonta ja yksipuolista oikeutta irtautumiseen.

Yllä olevan lisäksi lähtökohtana on pidettävä, että itsemääräämisoikeuden ulkoinen aspekti voi käsittää myös muita suhteita kuten esimerkiksi kansojen oikeuden osallistua kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin. Esimerkiksi UNESCO:n asiantuntijakokous lausuu, että kansojen oikeus osallistua kansainvälisen tason päätöksiin on itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin erittäin tärkeä ulottuvuus. Tämä ulottuvuus voidaan toteuttaa monissa yhteyksissä ilman oman valtion muodostamista.<sup>174</sup>

Suomen saamelaislakiin sisältyvää säännöstä saamelaisten itsehallinnosta voidaan käyttää konkreettisenä esimerkkinä sen tunnustamisesta, että kansalla, joka ei muodosta valtiota, on oikeus osallistua kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin. Saamelaislain 6 §:ssä säädetään, että Suomen saamelaiskäräjät edustavat [Suomen] saamelaisia niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.<sup>175</sup>

Toinen konkreettinen esimerkki siitä, että itsemääräämisoikeuden ulkoisista aspekteista voidaan huolehtia ilman oman valtion muodostamista, on Grönlannin löyhä kytkös EU:hun. Grönlannista, joka on osa Tanskan kuningaskuntaa, tuli Tanskan liittyessä vuonna 1972 EU:hun [EEC:hen] automaattisesti EU:n [EEC:n] osa. EU:n jäsenyyttä vastustettiin Grönlannissa kuitenkin kiivaasti, minkä takia siellä järjestettiin vuonna 1982 oma EU-äänestys. EU-jäsenyydestä Grönlannissa järjestetyn kansanäänestyksen tulosten perusteella Grönlannin itsehallinto neuvotteli sopimuksen, jonka nojalla Grönlantia ei enää voitu pitää osana EU:ta huolimatta siitä, että Tanska pysyi EU:n jäsenenä.<sup>176</sup>

Itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin suhteen syntyy ongelmia silloin, kun yksittäiset valtiot perustelevat näiden aspektien koskevan ainoastaan perinteisissä siirtomaatilanteissa olevia kansoja. Sellaisissa yhteyksissä keskipisteeksi nousee ennen kaikkea oikeus irtautua olemassa olevasta valtiosta.

Sellainen varuma näyttää suhteellisen aiheettomalta, koska kansainvälinen oikeus ei anna ehdotonta ja yksipuolista oikeutta irtautumiseen olemassa olevista valtioista. Tämä käy selvästi ilmi muun muassa yleiskokouksen päätöslauselmasta nro 2625:

*”Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principles of equal rights and self-determination of peoples as described above.”*

Yleiskokous toteaa tässä yksimielisessä päätöslauselmassaan, ettei itsemääräämisoikeus merkitse oikeutta tehdä mitään sellaista, joka osittain tai kokonaan vahingoittaisi valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista asemaa edellyttäen, että valtio toimii kansojen

---

<sup>174</sup> Report of the International Conference of Experts on the Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict prevention, 21-27 November 1998 UNESCO (Division of Human Rights), s. 29.

<sup>175</sup> John Bernhard Henriksen, saamelaisten parlamentaarista yhteistyötä koskeva mietintö, Sami Instituutta, Diedut nro 2, 1998, s. 23.

<sup>176</sup> John B. Henriksen, ”Implementation of the Right of Self-determination of Indigenous Peoples within the Framework of Human Security”, kirjassa ”The Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict Prevention”, toim. Walt van Praag ja Seroo (1999).

yhtäläisten oikeuksien periaatteen mukaan itsemääräämisoikeus mukaan luettuna. Tämä merkitsee esimerkiksi, ettei alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen muodosta uhkaa valtioiden alueelliselle koskemattomuudelle, ellei valtio toimi perusluonteeltaan epädemokraattisesti ja harjoita jatkuvaa sortoa.

CERD kuvaa itsemääräämisen ulkoista aspektia seuraavalla tavalla:<sup>177</sup>

*”The external aspect of self-determination implies that all peoples have the right to determine freely their political status and their place in the international community based upon the principle of equal rights.”*

Epävirallinen suomennos itsemääräämisoikeuden ulkoisia аспекteja koskevasta CERD:n lausunnosta:

*”Itsemääräämisoikeuden ulkoiset aspektit merkitsevät, että kaikilla kansoilla on oikeus määrätä omasta poliittisesta statuksestaan ja paikastaan kansainvälisessä yhteisössä yhtäläisten oikeuksien periaatteiden mukaisesti.”*

Yleiskokouksen päätöslauselmaan nro 2625 viitaten CERD lausuu edelleen, että komitean loppupäätelmiä itsemääräämisoikeuden ulkoisista näkökulmista ei tule tulkita sellaisen toiminnan hyväksymiseksi tai sellaiseen toimintaan kehottamiseksi, joka vahingoittaa valtioiden koskemattomuutta. Komitea katsoo tässä yhteydessä, ettei kansainvälinen oikeus lähtökohtaisesti hyväksy oikeutta yksipuoliseen irtautumiseen olemassa olevasta valtiosta.

Ihmisoikeuskomitean yleinen huomautus nro 12, joka koskee itsemääräämisoikeuden ulkoisia аспекteja, rajoittuu erittäin yleisluonteiseen viittaukseen yleiskokouksen rauhanomaisesta rinnakkaiselosta antamaan päätöslauselmaan nro 2625. Tämän viittauksen on kuitenkin tulkittava ilmaisevan, ettei nykyinen kansainvälinen oikeus anna komitean käsityksen mukaan oikeutta yksipuoliseen irtautumiseen.

Mitä tulee kysymykseen siitä, onko alkuperäiskansoja myös pidettävä oikeussubjekteina suhteessa itsemääräämisoikeuden ulkoiseen aspektiin, on mielenkiintoista huomata, etteivät ihmisoikeuskomitean tekemät saamelaisten itsemääräämistä koskevat havainnot sisällä mitään varauksia itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin osalta.<sup>178</sup> Komitea vain aivan yksinkertaisesti pyytää Norjaa raportoimaan siitä, miten yleissopimuksen 1 artiklan mukainen saamelaisten itsemääräämisoikeus on toteutunut. Sen takia on syytä olettaa komitean käsityksenä olevan, että saamelaisten oikeus itsemääräämiseen käsittää myös ulkoisen aspektin – luonnollisesti kansainvälisen oikeuden jo asettamien selkeiden rajoitusten kera.

Kanadan korkeimman oikeuden tapa käsitellä itsemääräämisoikeuskysymystä Quebec-tapauksessa vuonna 1998 selventää, miten kansainvälisellä tasolla ymmärretään ne kansalle asetettavat ehdot, joiden nojalla sille myönnettäisiin oikeus irtautumiseen.<sup>179</sup> Asia on tärkeä muun muassa siksi, että tuomioistuin myöntää, että yhdessä valtiossa voi olla enemmän kuin

<sup>177</sup> General Comment 21 – Right to self-determination, adopted – 48<sup>th</sup> session 1996.

<sup>178</sup> YK-asiakirja CCPR/C/79/Add 112.

<sup>179</sup> Ks. kohta 3.1.

yksi kansa. Toisin sanoen käsite kansa itsemääräämisen subjektina ei ole identtinen käsitteen väestö kanssa, mikä käy ilmi tuomiosta peräisin olevasta sitaatista sivulla 23.<sup>180</sup>

Sen jälkeen Kanadan korkein oikeus siirtyy asian pääkysymysten pariin. Tuomioistuimen johtopäätös on selkeä: kansainvälisen oikeuden nojalla kansan oikeus itsemääräämiseen ei automaattisesti sisällä oikeutta irtautumiseen. Tuomioistuimen mukaan kansainvälinen oikeus hyväksyy ulkoisen itsemääräämisoikeuden käytön vain erityisissä olosuhteissa:

*”Yhteenvetona todetaan, että kansainvälisoikeudellinen oikeus itsemääräämiseen käsittää pisimmälle kehitetyssä muodossaan ulkoisen itsemääräämisoikeuden siirtomaille, sorretuille kansoille kuten sotilasmiehityksen alaisille kansoille, sekä tapauksissa, joissa tietyltä ryhmältä evätään mahdollisuus osallistua julkiseen vallankäyttöön oman poliittisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksensä edistämiseksi. Kaikissa näissä kolmessa tilanteessa asianomaisella kansalla on oikeus itsemääräämiseen, koska siltä on evätty mahdollisuus käyttää sisäisellä tasolla oikeuttaan itsemääräämiseen.”*<sup>181</sup>

Kanadan korkeimman oikeuden kielenkäytön suhteen on syytä huomauttaa, että tuomioistuin käyttää käsitettä ”ulkoisen itsemäärääminen” viitattaessaan Quebecin provinssin mahdolliseen yksipuoliseen irtautumiseen. Kuten edellä on mainittu, käsitettä ulkoisen itsemäärääminen on tässä mietinnössä käytetty jonkin verran monivivahteisemmalla tavalla. Mietinnössä sitä käytetään tavalla, joka myös käsittää sellaiset kansainvälisten suhteiden muodot, jotka eivät vaadi irtautumista ja jotka eivät siten ole niiden pitkälle menevien ehtojen alaisia, joita kansainvälinen oikeus asettaa irtautumiselle. Alkuperäiskansan oikeus valita omia edustajia puhumaan ryhmän nimissä kansainvälisissä järjestöissä tai kansainvälisissä konferensseissa on yksi tällaisen ulkoisen itsemääräämisen muoto.<sup>182</sup>

#### 6.1.1 ”Siirtomaiden kansat” vastaan ”muut kansat”

Eron tekeminen siirtomaiden kansojen ja muiden kansojen välillä suhteessa itsemääräämisoikeuden ulkoiseen aspektiin on ongelmallista. Käsitteen ”kansat” sellaista luokittelua vastustetaan muun muassa sillä perusteella, että se sulkee laajat osat maailman kansoista itsemääräämisen ulkoisten aspektien ulkopuolelle. Useimmat alkuperäiskansat eivät muun muassa elä perinteisessä siirtomaatilanteessa, vaikka tämä seikka ei välttämättä olennaisesti muutakaan siron laajuutta tai luonnetta.<sup>183</sup> Alkuperäiskansojen vastarinta tätä luokittelua kohtaan ei kuten mainittua perustu siihen, että alkuperäiskansat halusivat perustaa omia valtioita. Kansallisvaltion konsepti on länsimäinen konsepti, joka ei juuri lainkaan miellytä alkuperäiskansoja keinona organisoida omat yhteiskuntansa. Vastustus johtuu suuremman määrin siitä, että niiden käsityksen mukaan tämä luokittelu on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden mukaisen kansojen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ja että sellainen luokittelu johtaisi erilaisten kansanluokkien syntymiseen.<sup>184</sup>

<sup>180</sup> Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217, § 217. Tuomioistuin viittaa 139 §:ssä Quebecin alkuperäiskansojen asemaan, mutta koska Quebecillä ei asiassa tehdyn johtopäätöksen mukaan ollut oikeutta yksipuoliseen irtautumiseen, tuomioistuin päätteli, ettei alkuperäiskansojen asemaan liittyvää kysymystä ollut tarvetta tarkastella lähemmin sellaisen tapauksen varalta, jossa olisi ollut kysymys provinssin yksipuolisesta irtautumisesta.

<sup>181</sup> Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217, § 138.

<sup>182</sup> Ks. esim. Suomen saamelaiskäräjistä annetun lain 6 § (974/1995).

<sup>183</sup> YK:n arvion mukaan maailmassa on noin 300 miljoonaa alkuperäiskansoihin lukeutuvaa ihmistä.

<sup>184</sup> Raportit ihmisoikeuskomitean työryhmän laatimasta luonnoksesta alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi YK-julistukseksi: E/CN.4/1996/84, E/CN.4/1997/102, E/CN.4/1998/106, E/CN.4/1999/82 ja E/CN.4/2000/84.

Toinen asia on, että joissakin yhteyksissä käsitettä ”alkuperäiskansat” sovelletaan siten, että se ulotetaan käsittämään ryhmiä, jotka eivät täytä kansainvälisen oikeuden määrittelemiä yleisiä kriteerejä sille, mikä on itsemääräämisoikeuden omaava ”kansat”. Tässä mietinnössä ei tehdä analyysiä siitä, mitä alkuperäiskansoja on pidettävä kansoina kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä ja millä on näin ollen oikeus itsemääräämiseen, ja mitkä ryhmät, vaikka ne kutsuvat itseään alkuperäiskansoiksi, eivät täytä kansainvälisen oikeuden ”kansoille” asettamia kriteereitä. Kuten edellä on selostettu, kansainvälisessä oikeudessa ihmisoikeuskomitean käytäntö mukaan luettuna tapahtunut uusi kehitys vahvistaa, että tiettyjä alkuperäiskansoja on pidettävä ”kansoina”, joilla on oikeus itsemääräämiseen vuonna 1966 laadittujen YK:n yleissopimusten yhteisen 1 artiklan nojalla. Saamelaiset ovat esimerkkinä alkuperäiskansoista, joita myös on pidettävä ”kansoina” kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä. Siitä ollaan laajalti yksimielisiä että saamelaiset muodostavat yhden niistä alkuperäiskansoista, jolle myönnetään kansan status kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä muun muassa ihmisoikeuskomitean käytännön nojalla.

UNESCO:n itsemääräämisoikeutta käsittelevä asiantuntijakokous<sup>185</sup> suhtautuu erittäin kriittisesti eri kansojen väliseen luokitteluun:

*”..it was argued that this approach [to limit external self-determination to situations of de-colonisation] tantamount to saying that there are different categories of ”people:” a first class that possesses the full right to self-determination, and a lesser class which possesses only a limited right to internal self-determination. The distinction is arbitrary, limits the right of choice and runs counter to the plain meaning of all instruments which state that ”all peoples” have the right to self-determination, including the right to ”freely determine their political status.” It was pointed out that even using a positivist ”hard law” approach, one comes to the conclusion that there is no valid international instrument in force today which makes such a distinction or affirms a right to internal self-determination... Moreover, it is important to stress that claims of self-determination do not necessarily imply claims to secession, indeed, they generally are limited to demands for rights to be exercised within boundaries of existing states.”<sup>186</sup>*

Tässä esitetään toisin sanoen perusteluja, joiden mukaan tämä luokittelu tarkoittaa sen seikan hyväksymistä, että on olemassa erilaisia ”kansan”luokkia: ylempi kansanluokka, jolla on oikeus täydelliseen itsemääräämiseen, ja alempi kansanluokka, jolla on ainoastaan rajoitettu oikeus sisäiseen itsemääräämiseen. Edelleen perustellaan, että sellainen luokittelu on aivan mielivaltainen ja että se rajoittaa kansojen oikeutta tehdä vapaita valintoja. Lisäksi luokittelu on ristiriidassa sen periaatteen luonnollisen merkityssisällön kanssa, jonka mukaan ”kaikilla kansoilla” on oikeus itsemääräämiseen oikeus ”päättää vapaasti omasta poliittisesta asemastaan” mukaan luettuna.

UNESCO:n asiantuntijakokous lausuu edelleen, että vaikka tässä sovellettaisiin positivistista oikeudellista lähtökohtaa, jouduttaisiin tekemään sellainen johtopäätös, ettei ole olemassa kansainvälisiä välineitä, jotka tekevät sellaisen luokittelun tai pelkästään tunnustavat oikeuden sisäiseen itsemääräämiseen. Asiantuntijat korostavat tässä yhteydessä myös erästä toista

<sup>185</sup> Pidetty Barcelonassa 21.–27. syyskuuta 1998.

<sup>186</sup> UNESCO Division of Human Rights, Report of the International Conference of Experts, held in Barcelona, 21–27 November 1998. Ks. s. 26.

tärkeää seikkaa, nimittäin sitä, että itsemääräämistä koskeva vaatimus ei välttämättä merkitse vaatimusta irtautumisesta ja että oikeus itsemääräämiseen on lähtökohtaisesti toteutettava olemassa olevien valtioiden rajojen sisäpuolella.

### 6.1.2 Irtautuminen

Se, etteivät valtiot halua tunnustaa alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen, johtuu jossakin määrin niiden pelosta, että tämä laillistaisi alkuperäiskansojen mahdolliset vaatimukset irtautua olemassa olevista valtioista. Kuinka oikeutettu tällainen pelko on?

Tämän kysymyksen arvioinnin lähtökohtana on pidettävä sitä, että kaikissa olennaisissa YK:n päätöslauselmissa valtioiden kansallisen yhteishengen ja alueellisen koskemattomuuden periaate asetetaan valtiottomien kansojen itsemääräämisoikeuden edelle. Oikeutta itsemääräämiseen ei nimittäin voida toteuttaa irtautumisen avulla, ellei kysymys ole aivan erityisistä olosuhteista, jotka laillistavat irtautumisen valtion alueellisen koskemattomuuden kustannuksella. Irtautumisen ehtojen katsotaan täytyneen puhtaissa siirtomaatilanteissa ja tapauksissa, joissa valtio toimii perusluonteeltaan ja jatkuvasti epädemokraattisella tavalla suhteessa kansaan tai sortaa sitä.

Irtautumisen voi katsoa olevan luonnollinen osa kansan oikeudesta puolustautua, koska irtautumisen avulla on mahdollista puolustautua perusluonteeltaan sortoa harjoittavaa järjestelmää vastaan.

Irtautumiseen saattaa olla hyviä syitä, mikäli asianomaisen kansan fyysisen olemassaolon jatkuminen on uhattuna tai mikäli kansa on joutunut pysyvän taloudellisen syrjinnän kohteeksi.<sup>187</sup>

Joiltakin tahoilta esitetään myös, että valtiosuhteesta irtautumista voidaan joissakin tapauksissa pitää välttämättömänä aputoimenpiteenä (”remedial secession”). Myös tässä edellytyksenä on oltava, että asianomainen kansa on valtion jatkuvan sorron alainen ja etteivät mitkään muut kansainvälisoikeudelliset normit pysty osaltaan korjaamaan tilannetta.<sup>188</sup>

Mikäli jonkin kansan fyysisen olemassaolon jatkuminen on uhattuna – esimerkiksi jos se joutuu kansanmurhayrityksen kohteeksi – tai jos kansaa syrjitään voimakkaasti, niin myös YK:n ihmisoikeuksien julistus tarjoaa tehokeinoja, joiden avulla irtautuminen voi toteutua. Julistuksen johdannon (”Preamble”) hyväksytään viimeisenä keinona kapina ”pakkovaltaa ja sortoa vastaan” (”rebellion against tyranny and oppression” as ”last resort”).<sup>189</sup>

Mahdollinen pelko siitä, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden tunnustaminen saisi aikaan saamelaisten irtautumisen kansallisvaltioista, näyttää edellä mainitun perusteella aiheettomalta. Mikään ei näyttäisi viittaavan irtautumista päämääränään pitävän saamelaisen itsenäisyysliikkeen olemassaoloon, minkä lisäksi saamelaisten oikeudellinen ja poliittinen tilanne on luonteeltaan sellainen, ettei saamelaisten mahdollinen irtautumisvaatimus saa osakseen kansainvälistä oikeudellista hyväksymistä.

Vaikka saamelaisten irtautumiseen liittyviä toiveita, halua tai edellytyksiä ei tänä päivänä ole näköpiirissä ja vaikka irtautuminen ei myöskään tulisi ajankohtaiseksi lähitulevaisuudessa, on syytä ymmärtää se seikka, että saamelaiset kokevat rajoitetun itsemääräämisoikeuden hyväksymisen ongelmalliseksi. Ensinnäkin tämän päivän saamelaisten on vaikeaa luopua

<sup>187</sup> Benyamin Neuberger, (1986), National Self-determination in Postcolonial Africa.

<sup>188</sup> Lee C. Buchheit, *Secession* (1978).

<sup>189</sup> Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, johdannon 3 kappale.

sellaisesta oikeudesta tulevien saamelaiskuvien nimissä. Toiseksi saamelaisilla ei ole mitään takuita siitä, että nykyinen kansallinen poliittinen hallinto ja hallintojärjestelmä säilyvät ikuisesti.

Sodanjälkeisenä aikana kansallisvaltiota on pidetty yhteiskuntaorganisaation perusyksikkönä. Oman kansallisvaltion perustamista on sen takia pidetty pitkään itsemääräämisoikeuden täydellisenä ja varsinaisena toteutumisenä siinä mielessä, että itsemääräämisoikeuden toteuttamisen on lähes automaattisesti oletettu lopettavan valtioista irtautumisen ja oman kansallisvaltion perustamisen.

Nykyään on kuitenkin yhä laajemmin alettu hyväksyä se, että itsemääräämisoikeus on dynaaminen konsepti, jonka sisällön voi tuskin sanoa olevan staattinen. Kansojen itsemääräämisoikeutta käsittelevä UNESCO:n asiantuntijakokous huomauttaa, että itsemääräämisoikeutta on pidettävä ennemminkin prosessina kuin etukäteen määriteltynä tuloksena.<sup>190</sup> Asiantuntijakokous viittaa yleiskokouksen päätöslauselmaan nro 2625, josta käy ilmi:

*”The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitutes modes of implementing the right of self-determination by the people.”*

Yleiskokous lausuu tässä, että itsenäisen valtion tai liiton perustaminen tai sulautuminen johonkin riippumattomaan valtioon tai toisen poliittisen statuksen luominen edustavat ainoastaan joitakin tapoja (”modes”) toteuttaa itsemääräämisoikeus. Tämä on myös sopusoinnussa sen käsityksen kanssa, joka kansainvälisellä tuomioistuimella (International Court of Justice) on itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta. Tuomioistuin toteaa perusedellytyksenä olevan, että itsemääräämisoikeuden toteuttamisen tulos on sopusoinnussa kansan vapaiden ja vapaaehtoisten valintojen kanssa.<sup>191</sup> Mikäli saamelaiset haluavat toteuttaa itsemääräämisoikeuden autonomian muodossa, sitä on pidettävä saamen kansan vapaana ja vapaaehtoisena valintana.

UNESCO:n asiantuntijakokous esittää edelleen, että oikeutta itsemääräämiseen ei ole pidettävä asiana, joka antaa oikeuden kerran tapahtuvaan valintaan, vaan pikemminkin jatkuvasti käynnissä olevana prosessina, joka takaa kansan osallistumisen päätöksentekoprosesseihin ja oman tulevaisuutensa hallintaan:

*”Self-determination should not be viewed as one time choice, but as an ongoing process which ensures the continuance of a people’s participation in decision making control over its own destiny.”*

Edelleen sanotaan, ettei itsemääräämisoikeutta kuten ei useimpia muitakaan oikeuksia voi pitää absoluuttisena oikeutena. Niissä tapauksissa, joissa itsemääräämisoikeuden toteuttaminen on ristiriidassa muiden kansainvälisesti tunnustettujen oikeuksien ja periaatteiden kanssa, eri oikeuksien välisistä painotussuhteista joudutaan keskustelemaan. UNESCO:n asiantuntijakokouksen mukaan sellaisissa tapauksissa päätavoitteena on rauhan ja turvallisuuden ylläpito.

---

<sup>190</sup> Report of the International Conference of Experts on the Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict prevention, 21–27 November 1998 UNESCO (Division of Human Rights).

<sup>191</sup> Advisory opinion on Western Sahara, 1975 ICJ 12, 32–33.



## 6.2 Itsemääräämisoikeuden sisäinen aspekti

### 6.2.1 Itsemääräämisoikeuden sisäistä aspektia koskevia yleisiä seikkoja

Kuten edellä on mainittu, CCPR- ja CESCR-yleissopimusten 1 artiklan 1 kappaleessa sanotaan:

*”All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”*

Tässä yhteydessä voidaan panna merkille, että alkuperäiskansojen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia käsittelevä YK:n erityisraportoija<sup>192</sup> on korostanut seuraavaa:

*”The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ... sets out in article 1 the following rights which relate directly to indigenous peoples: all peoples have the right to self-determination and, by virtue of that right, may freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development (art. 1 (1) and all peoples may freely dispose of their natural wealth and resources (art. 1 (2)).”<sup>193</sup>*

Myös CERD on viittaamalla kaikkien kansojen itsemääräämisoikeuteen kuvannut itsemääräämisoikeuden sisäistä aspektia seuraavasti:

*”The right to self-determination of peoples has an internal aspect, that is to say, the rights of all peoples to pursue freely their economic, social and cultural development without outside interference.”<sup>194</sup>*

Myös muissa itsemääräämisoikeuteen viittaavissa asiakirjoissa toistetaan yleensä, että kansojen oikeus itsemääräämiseen sisältää oikeuden itse määrätä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämisestä. Kuten edellä on selostettu, nyt näyttää siltä kuin WGDD:hen osallistuvat valtiot olisivat valmiita hyväksymään alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden olemassaolon. Vaikka nämä valtiot eivät ole suuremmassa määrin lausuneet mielipidettään itsemääräämisoikeuden sisäisen aspektin tarkemmasta sisällöstä, saattaa kuitenkin olla mielenkiintoista tarkastella lähemmin, mitä alkuperäiskansajulistuksessa sanotaan itsemääräämisoikeuden aineellisesta sisällöstä.

Tässä yhteydessä voidaan aluksi panna merkille, että, kuten edellä on mainittu, 3 artiklassa toistetaan CCPR:n ja CESCR:n 1 artiklan 1 kappale ja lausutaan, että itsemääräämisoikeuteen sisältyy oikeus, jonka mukaan alkuperäiskansat saavat määrätä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämisestä. WGDD:n 31 artikla sisältää lisäksi luettelon elementeistä, jotka alkuperäiskansajulistuksen mukaan sisältyvät itsemääräämisoikeuteen.

*”Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and*

---

<sup>192</sup> Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples.

<sup>193</sup> Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, Rodolfo Stavenhagen, YK-asiakirja E/CN.4/2004/80/Add.1, para. 88.

<sup>194</sup> CERD General Comment No. 21 – Right to Self-determination, 15.03.1996.

*local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways and for financing these autonomous functions.”*

Pohjoismaat ovat tosin ehdottaneet, että tuo esimerkein varustettu luettelo poistettaisiin alkuperäiskansajulistuksesta ja että siihen jäisi jäljelle ainoastaan 31 artiklan ensimmäinen osa. Norja on kuitenkin selvästi ilmoittanut, että perusteluna ehdotukseen kyseisen kohdan poistamiseksi *ei* ole, ettei näiden elementtien tulisi sisältyä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Ehdotuksen tausta on pikemminkin puhtaasti taktinen: Pohjoismaat uskovat, että tämä helpottaa WGDD:ssä käytäviä neuvotteluja. Tässä yhteydessä mielenkiintoa herättävät myös alkuperäiskansajulistuksen 4 artikla, jossa sanotaan:

*”Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State”<sup>195</sup>*

ja 21 artikla, jossa säädetään:

*”Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in their traditional and other economic activities...”*

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös 23 artikla, jonka ensimmäinen lause kuuluu:

*”Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for exercising their right to development...”*

Vaikka ILO 169 -alkuperäiskansasopimuksessa ei, kuten edellä on selostettu, puututa suoraan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen, kannattaa kuitenkin mainita ILO 169:n 7 artiklan 1 kappale, jossa sanotaan:

*”The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects ... the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.”*

Vaikuttaa siten selvältä, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus sisältää niiden oikeuden määrätä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämisestä. Itsemääräämisoikeuden sisäinen aspekti käsittää sellaisissa olosuhteissa kohtuuden nimessä periaatteessa kaikki alkuperäiskansojen yhteisöjen kulttuuristen, sosiaalisten ja taloudellisten aspektien säilyttämisen ja kehittämisen kannalta tärkeät asiat.

---

<sup>195</sup> Vertaa viittauksen ”if they so choose” osalta vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksien välistä eroa edellä selostetun perusteella.

Siitä, mitä poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojen kehittämällä tarkoitetaan tarkemmin ottaen, saadaan tiettyä osviittaa loppupäätelmistä, joita ihmisoikeuskomitea on tehnyt ratifioivien valtioiden sille luovuttamista määräaikaisraporteista. Niihin on jo viitattu aiemmin, ja kuten on käynyt ilmi, ihmisoikeuskomitea on niissä johdonmukaisesti keskittynyt itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuuteen (1 artiklan 2 kappale). Näitä loppupäätelmiä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Ihmisoikeuskomitea on lisäksi vuosien mittaan luonut oman suhteellisen laajan CCPR:n 27 artiklaa koskevan käytännön. Kuten edellä on selostettu, ihmisoikeuskomitea on lukuisissa tilaisuuksissa lausunut, että CCPR:n 27 artikla ja 1 artikla käsittelevät toisiaan lähellä olevia oikeuksia, vaikka oikeussubjektit ovatkin erilaiset (yksilöt verrattuina kansoihin). Osviittaa itsemääräämisoikeuden sisällöstä voi siksi hakea myös 27 artiklaa koskevasta komitean tulkinnasta.

## 6.2.2 Osallistuminen taloudelliseen toimintaan

CCPR- ja CESC-yleissopimusten yhteisessä 1 artiklan 2 kappaleessa lausutaan seuraavaa kaikkien kansojen oikeudesta määrätä omasta taloudellisesta kehityksestään:

*”All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefits, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.”*

On myös syytä panna merkille WGDD:n 31 artikla, jonka mukaan alkuperäiskansoille tulee myöntää varoja, jotta niillä olisi mahdollisuus toteuttaa 31 artiklasta ilmenevät itsemääräämisoikeuden elementit (*”... as well as ways and for financing these autonomous functions.”*)

Tässä yhteydessä voidaan huomioida myös ihmisoikeuskomitean lausunto, joka liittyy Tanskan antamaan määräaikaisraporttiin. Siinä komitea:

*”... commends Denmark for ... the promotion of Greenland's financial independence*  
...<sup>196</sup>

Ihmisoikeuskomitea on edelleen Uuden-Seelannin määräaikaisraportista tekemissään loppupäätelmissä lausunut:

*”The approach of providing compensation from public funds helps to avoid tensions that might otherwise hamper the recognition of indigenous land and resource rights.”*<sup>197</sup>

Tässä yhteydessä voidaan myös panna merkille, että ihmisoikeuskomitea kehottaa Ruotsia antamaan saamelaisille todellista vaikutusvaltaa taloudelliseen toimintaansa (*”economic activities”*).<sup>198</sup>

<sup>196</sup> YK-asiakirja CCPR/CO/70/DNK, kohta 6.

<sup>197</sup> YK-asiakirja CCPR/CO/75/NZL, kohta 7.

<sup>198</sup> YK-asiakirja CCPR/CO/74/SWE, päivätty 24. huhtikuuta 2002, kohta 15.

### 6.3 Lisää itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuudesta

#### 6.3.1 Oikeus perinteisiin maa- ja vesialueisiin, perinteisiin elinkeinoihin sekä perinteisiin luonnonvaroihin

Koska alkuperäiskansojen kulttuurit ja yhteiskunnat kytkeytyvät läheisesti perinteisiin maa- ja vesialueisiin sekä luonnonvaroihin, maata ja luonnonvaroja koskevalla itsemääräämisoikeuden osalla on keskeinen merkitys alkuperäiskansoille. Ei ole mielekästä puhua alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta, ellei siihen liity resurssiulottuvuutta. YK:n vähemmistöjen oikeuksia käsittelevän työryhmän entinen puheenjohtaja Asbjörn Eide on mm. lausunut, ettei alkuperäiskansojen kulttuurinen autonomia ole mielekästä, ellei siihen sisälly oikeutta hallita maata ja luonnonvaroja.

Sen takia on luonnollista, että YK-elimet ja muut alkuperäiskansoja käsittelevät elimet ovat alkaneet ensisijaisesti painottaa sitä itsemääräämisoikeuden sisäisen aspektin osaa, joka koskee alkuperäiskansojen päätösvaltaa ja/tai vaikutusvaltaa maa- ja vesialueisiinsa, luonnonvaroihinsa sekä elintapoihinsa. Ihmisoikeuskomitea on monissa tilaisuuksissa ilmaissut käsityksensä 1 artiklan 2 kappaleesta suhteessa alkuperäiskansoihin. Komitea on esittänyt kantansa erityisen selkeästi aiemmin mainitussa, Kanadan neljättä määräaikaisraporttia koskevassa lausunnossaan, jossa komitea esittää:

*”The Committee, while taking note of the concept of self-determination as applied by Canada to the aboriginal peoples, regrets that no explanation was given by the delegation concerning the elements that make up that concept, and urges the State party to report adequately on implementation of article 1 of the Covenant in its next report.*

*The Committee notes that, as the State party acknowledged, the situation of the aboriginal peoples remains “the most pressing human rights issue facing Canadians”. In this connection, the Committee is particularly concerned that the State party has not yet implemented the recommendations of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP). With reference to the conclusion by RCAP that without a greater share of lands and resources institutions of aboriginal self-government will fail, the Committee emphasizes that the right to self-determination requires, inter alia, that all peoples must be able to freely dispose of their natural wealth and resources and that they may not be deprived of their own means of subsistence (art. 1, para. 2). The Committee recommends that decisive and urgent action be taken towards the full and implementation of the RCAP recommendations on land resource allocation. The Committee also recommends that the practice of extinguishing inherent aboriginal rights be abandoned as incompatible with article 1 of the Covenant.”<sup>199</sup>*

Australiaa koskevissa ihmisoikeuskomitean loppupäätelmissä, jotka olivat suorassa yhteydessä itsemääräämisestä tehtyihin havaintoihin, komitea lausui edelleen:

*”The Committee recommends that the State party take further steps in order to secure the rights of its indigenous population under article 27 of the Covenant. The high level of exclusion and poverty facing indigenous persons is indicative of the urgent nature of these concerns. In particular, the Committee recommends that the necessary steps*

<sup>199</sup> CCPR/C/79/Add.105/1999 kohdat 7 ja 8.

*be taken to restore and protect the titles and interests of indigenous persons in their native lands, including by considering amending anew the Native Title Act, taking into account these concerns.*

*The Committee expresses its concern that securing continuation and sustainability of traditional forms of economy of indigenous minorities (hunting, fishing and gathering), and protection of sites of religious or cultural significance for such minorities, which must be protected under article 27, are not always a major factor in determining land use.”<sup>200</sup>*

Mitä maahan ja veteen liittyviin oikeuksiin tulee, ihmisoikeuskomitea on lisäksi Uuden-Seelannin määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissään lausunut seuraavaa:

*”The Committee welcomes the further progress made in the protection and promotion of the rights of Maori under the Covenant, in particular the amendments introduced by the Maori Reserved Land Amendment Act ... the Committee notes with satisfaction that the Act provides for compensation to be paid to lessors for delays in carrying out rent reviews and to ensure fair annual rents, and providing for compensation to be paid to (largely non-Maori) lessees under certain circumstances ...*

*...While recognizing the positive measures taken by the State party with regard to the Maori, including the implementation of their rights to land and resources, the Committee continues to be concerned that they remain a disadvantaged group in New Zealand society with respect to the enjoyment of their Covenant rights in all areas of their everyday life. The State party should continue to reinforce its efforts to ensure the full enjoyment of the Covenant rights by the Maori people.”<sup>201</sup>*

Ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt huomiota resurssiulottuvuuteen myös suhteessa saamelaisten itsemääräämisoikeuteen. Komitean edellä mainitussa, Norjan hallituksen neljäntä määräaikaisraporttia koskevassa lausunnossa komitea korostaa CCPR:n 1 artiklan 2 kappaleeseen viitaten saamelaisten oikeutta hallita luonnonvarojaan ja sitä, ettei niiltä saa riistää niiden toimeentulomahdollisuuksia. Ihmisoikeuskomitea kehottaa lisäksi Norjaa seuraavassa komitealle luovutettavassa raportissaan selostamaan, millä tavalla Norja aikoo panna täytäntöön 1 artiklan 2 kappaleen suhteessa saamelaisiin. Komitea lausuu edelleen suoraan itsemääräämisestä tekemiinsä loppupäätelmiin liittyen, että se:

*” ... remains concerned that while legislative reform work in the field of Sami land and resource rights is in progress, traditional Sami means of livelihood, falling under article 27 of the Covenant, do not appear to enjoy full protection in relation to various forms of competing public and private uses of land.”<sup>202</sup>*

Edellä on viitattu Ruotsin viidenteen raporttiin, jonka johdosta ihmisoikeuskomitea lausuu, että itsemääräämisoikeus käsittää saamelaisilla olevan oikeuden osallistua saamelaisten alueita ja elinkeinoja koskevien päätösten tekemiseen. Komitea viittaa mm. CCPR:n 1 artiklaan ja lausuu siinä yhteydessä yhden huolenaiheensa:

---

<sup>200</sup> UN Document CCPR/CO/69/AU, para. 509–510.

<sup>201</sup> YK-asiakirja CCPR/CO/75/NZL, kohdat 7 ja 14.

<sup>202</sup> YK-asiakirja CCPR/C/79/Add.112/1999, kohta 16. Huomaa myös yhteys 27 artiklaan.

*”the limited extent to which the Sami Parliament can have a significant role in the decision-making process on issues affecting the traditional lands and economic activities of the indigenous Sami people.”<sup>203</sup>*

Voidaan edelleen panna merkille, että eräässä CCPR:n 27 artiklan piiriin kuuluvassa oikeusjutussa ihmisoikeuskomitea lausui merikalastusoikeuden kuuluvan CCPR:n 27 artiklan piiriin. Aivan kuten edelläkin on esitetty, voidaan hyvällä syyllä olettaa, että itsemääräämisoikeus käsittää alkuperäiskansojen kohdalla oikeuden päättää merikalastuksesta tai ainakin vaikuttaa siihen siinä määrin kuin merikalastus on kyseessä olevan alkuperäiskansan perinteinen elinkeino.

Myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (”TSS-komitea”) on antanut lausunnon, josta käy ilmi, että myös TSS-komitean käsityksen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus itse käyttää omaisuuttaan ja luonnonvarojaan. TSS-komitea on CESCR:n 1 artiklan 2 kappaleeseen viitaten lausunut:

*”State parties should ensure that there is adequate access to water for subsistence farming and for securing the livelihoods of indigenous peoples.”*

Voidaan myös panna merkille alkuperäiskansojen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia käsittelevän YK:n erityisraportoijan<sup>204</sup> seuraava, jo aiemmin mainittu lausunto:

*”The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ... sets out in article 1 the following rights which relate directly to indigenous peoples: ... all peoples may freely dispose of their natural wealth and resources (art. 1 (2)).”<sup>205</sup>*

Vaikka ILO 169 -yleissopimus ei sisälläkään alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskevia nimenomaisia säännöksiä, Kristian Myntti on hyvin perustein esittänyt ILO 169 -yleissopimuksen säännösten merkitsevän, että alkuperäiskansoilla on selkeä oikeus hallita perinteisiä maa-alueitaan. Tässä yhteydessä voidaan erityisesti panna merkille, mitä ILO 169:n 7 artiklan 1 kappaleessa sanotaan alkuperäiskansojen oikeudesta päättää maa-alueistaan. On ylipäätään vaikea vetää selkeää rajaa sen kollektiivisen oikeuden, joka ILO 169 -yleissopimuksen mukaan alkuperäiskansoilla on maahan, ja sen itsemääräämisoikeuden aspektin välille, joka koskee oikeutta määrätä maa- ja vesialueista sekä luonnonvaroista. Tässä yhteydessä voidaan myös huomioida CERDin ja ILO:n arvio, jonka mukaan Norjan luonnon Ruijan laiksi (Finnmarkslov) ei täytä kansainvälisen oikeuden vaatimuksia.

On luonnollisesti myös mielenkiintoista seurata, mitä alkuperäiskansajulistuksessa sanotaan itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuudesta. Tässä yhteydessä olennaisia artikloja ovat 7 b artikla:

*”Indigenous peoples have the ... right not to be subject to ... any action which has the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources;”*

---

<sup>203</sup> YK-asiakirja CCPR/CO/74/SWE, päivätty 24. huhtikuuta 2002, kohta 15.

<sup>204</sup> Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples.

<sup>205</sup> Katso Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, Rodolfo Stavenhagen, YK-asiakirja E/CN.4/2004/80/Add.1, para. 88.

26 artikla:

*”Indigenous peoples have the right to ... develop, control and use the lands and territories, including the total environment and ... resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used. This includes the right to the full recognition of their laws, traditions and customs, land-tenure systems and institutions for the development and management of resources ...”*

ja 21 artikla:

*”Indigenous peoples have the right to ... be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities. Indigenous peoples who have been deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair compensation.”*

Katso myös edellä siteerattua 31 artiklaa, jossa lausutaan, että ”land and resource management” sisältyy alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen.

YK:n jäsenmaat näyttäisivät nykyään olevan valmiita hyväksymään tällaisen resurssiulottuvuuden sisältävän itsemääräämisoikeuden. Pohjoismaiden WGDD:lle tekemä edellä kuvattu ehdotus sisälsi myös lisäksi muutamia muutoksia tehtäväksi alkuperäiskansajulistuksen 30 artiklaan, joka kuuluu nykymuodossaan seuraavasti:

*”Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources, including the right to require that States obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. Pursuant to agreement with the indigenous peoples concerned, just and fair compensation shall be provided for any such activities and measures taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.”*

Pohjoismaiden ehdotuksen mukaan alleviivattu teksti siirretään siihen alkuperäiskansajulistuksen osaan, jossa käsitellään erityisesti oikeutta itsemääräämiseen, kun taas jäljelle jäävä teksti on sisällytettävä niihin alkuperäiskansajulistuksen artikloihin, joissa käsitellään maa-oikeuksia.<sup>206</sup> Selvä enemmistö WGDD:hen osallistuvista valtioista tuki myös Pohjoismaiden ehdotuksen tätä osaa.

Itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuuden yhteydessä on myös otettava huomioon geneettiset resurssit, perinteinen tietämys ja perinteiset kulttuuriset ilmaisut (TCE:t). Kuten edellä on mainittu, itsemääräämisoikeuteen sisältyy keskeisenä elementtinä kaikkien kansojen oikeus päättää omasta kulttuurisesta kehityksestään. Principles and Guidelines for the Protection of the Heritage of Indigenous Peoples -periaatteissa ja ohjeissa lausutaan:

*To be effective, the protection of indigenous peoples’ heritage should be based broadly on the principle of self-determination, which includes the right of indigenous peoples to maintain and develop their own cultures and knowledge systems.”<sup>207</sup>*

<sup>206</sup> Maa-oikeuksia koskevaa ehdotusta ei käsitellä tarkemmin tässä yhteydessä.

<sup>207</sup> OP 2.

Oikeus hallita omaa kulttuurista kehitystä on varsin lähellä kansojen oikeutta päättää luovuudestaan. Tässä voidaan viitata esimerkiksi CESCR:n 15 artiklaan, joka korostaa:

*”... the right of everyone ... to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.”<sup>208</sup>*

CESCR:n 15 artikla on muotoiltu yksilölliseksi oikeudeksi – se tähtää sanamuotonsa mukaan yksilöllisten tekijöiden aikaansaannosten turvaamiseen. Oikeus perinteiseen tietämykseen ja perinteisiin kulttuurisiin ilmaisuihin on kuitenkin – määritelmällisesti – kollektiivinen oikeus. Perinteinen tietämys on kulttuuriset ilmaisut syntyvät kansan reagoidessa ryhmänä elinympäristössään tapahtuviin muutoksiin erityisten perinteidensä mukaisesti. Sen takia ei yleensä olekaan mahdollista identifioida yhtä ainoaa perinteisestä tietämyksestä tai perinteisistä kulttuurisista ilmaisuista vastaavaa yksilöä tai ryhmää.<sup>209</sup> Koska perinteinen tietämys ja perinteiset kulttuuriset ilmaisut ovat määritelmällisesti kansan luomia, sellainen tietämys ja sellaiset kulttuuriset ilmaisut kuuluvat kaiken kohtuuden mukaan kansalle sellaisenaan. Tämä perustuu pääasiassa vastaavaan päättelyyn kuin että yksilölliset laulut, tekstit jne. kuuluvat kyseisten teosten tekijöille, ts. kirjoittajalle tai lauluntekijälle.

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös alkuperäiskansajulistuksen 29 artikla, joka vahvistaa alkuperäiskansojen oikeuden hallita ja omistaa perinteinen tietämyksensä ja perinteiset kulttuuriset ilmaisunsa, ja 12 artiklassa sanotaan edelleen:

*”Indigenous peoples have the right to practice and revitalize their cultural traditions and customs. This includes the right to maintain, protect and develop the past, present and future manifestations of their cultures, such as archaeological and historic sites, artefacts, designs, ceremonies, technologies and visual and performing arts and literature ...”*

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden yksi tärkeä aspekti on alkuperäiskansojen tapojen ja tapaoikeuden kunnioittaminen. Kaikkia yhteiskuntia joudutaan johtamaan tiettyjen normien mukaan, minkä vuoksi ne ovat kehittäneet omat oikeusjärjestelmänsä. Alkuperäiskansojen yhteiskunnat eivät muodosta poikkeusta tästä. Alkuperäiskansojen oikeusjärjestelmä muodostuu yleensä monimutkaisesta tapojen ja tapaoikeudellisten normien mallista pidemminkin kuin muissa kulttuureissa useimmiten esiintyvistä koonnetusta lainsäädännöstä. Koska alkuperäiskansojen oikeusjärjestelmiä ei ole koonnettu, niitä on usein pidetty

---

<sup>208</sup> Ks. myös WIPO-asiakirja WIPO/GRTKF/IC/4/8, paragraph 28, jossa sanotaan: *”Because its generation, preservation and transmission is based on cultural traditions, traditional knowledge is essentially culturally-oriented or culturally-rooted, and it is integral to the culture identity of the social group in which it operates and is preserved. From the point of view of culture of the community in which it has originated, every component of traditional knowledge can help define that community’s own identity.”* ja lisäksi WIPO-asiakirja WIPO/GRTKF/IC/3/8, paragraph 14, jossa sanotaan: *”By contrast, the cultural identity dimension of traditional knowledge may have a dramatic impact on any future legal framework for its protection, because, being a means of cultural identification, the protection of traditional knowledge ... ceases to be simply a matter of economics or of exclusive rights over technology as such. It acquires a human rights dimension indeed”*.

<sup>209</sup> Ks. tässä yhteydessä esim. WIPO-asiakirja WIPO/GRTKF/IC/3/8, WIPO/GRTKF/IC/3/9 ja WIPO/GRTKF/IC/4/8. Tämä ei tarkoita, etteivät yksilölliset tekijät voisi jatkaa perinteisen tietämyksen tai perinteisten kulttuurien muiden elementtien kehittämistä edelleen. Tämä on päinvastoin hyvin tavallista, ja sen avulla luodaan yksilöllisesti tunnistettavia kohteita, joiden takana ovat tunnistettavissa olevat tekijät.



primitiivisinä, ja siirtomaavallat ovat usein ottaneet sen asenteen, ettei niiden tarvitse kunnioittaa alkuperäiskansojen oikeusjärjestelmiä. Tämä ei välttämättä ole oikein. Se seikka, että alkuperäiskansojen oikeusjärjestelmät ovat pikemminkin tapaoikeudellisia kuin koonnettuja, ei sinänsä riitä sellaisen johtopäätöksen vetämiseen, ettei alkuperäiskansojen oikeusjärjestelmiä kannata kunnioittaa samassa laajuudessa kuin koonnettua lainsäädäntöä. Molemmissa tapauksissa on kysymys oikeusjärjestelmistä, jotka on luotu ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä yhteiskunnassa, ja alkuperäiskansojen tapaoikeudellisen järjestelmän kunnioittaminen on keskeinen asia itsemääräämisoikeuden toteuttamisen kannalta. Kun otetaan huomioon alkuperäiskansojen kulttuurin vahva kiinnittyminen niiden perinteisiin maa- ja vesialueisiin, alkuperäiskansojen tapaoikeudellisen järjestelmän mukaisesta maan, veden ja luonnonvarojen hallinnosta tulee tietysti erittäin merkittävä asia.

ILO 169 -yleissopimuksen 8 ja 9 artikloista käy ilmi, että valtioiden on kansallista lainsäädäntöä toteuttaessaan kunnioitettava alkuperäiskansojen tapaoikeutta. Myös alkuperäiskansajulistuksen 4 artiklassa lausutaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää selkeät oikeusjärjestelmänsä ja kehittää niitä, ja myös TSS-komitea on korostanut sen seikan tärkeyttä, että alkuperäiskansoille luodaan mahdollisuudet tapojensa noudattamiseen ja säilyttämiseen.<sup>210</sup> Myös alueelliset elimet ovat painottaneet alkuperäiskansojen tapaoikeudellisten järjestelmien kunnioittamisen tärkeyttä. *Awas Tingnin* oikeusjutussa yleisamerikkalainen ihmisoikeustuomioistuin lausui:

*”The communal concept of land – including as a spiritual place – and its natural resources form part of their customary right; their bond with the territory, although unwritten, is integral to their daily life, and the right to communal property itself has a cultural dimension. In sum, the habitat forms an integral part of their culture, transmitted from generation to generation.”*<sup>211</sup>

### 6.3.2 Oikeus perinteiseltä saamelaisalueelta löytyviin mineraaleihin, öljyyn ja muihin ei-perinteisiin luonnonvaroihin

Ihmisoikeuskomitean Ruotsin määräaikaisraportista tekemistä aiemmin mainituista loppupäätelmistä käy ilmi, että komitean käsityksen mukaan saamelaisten itsemääräämisoikeus ei rajoitu tarkoittamaan ainoastaan oikeutta hallita saamelaisten perinteisesti hyödyntämiä luonnonvaroja. Todettuaan, että saamelaisille on annettava merkittävä rooli omia perinteisiä maa-alueitaan ja elinkeinojaan koskevassa päätöksenteossa, komitea jatkaa toteamalla:

*”The State party should take steps to involve the Sami by giving them greater influence in decision-making affecting their natural environment and their means of subsistence.”*

Komitea täsmentää siten, että ilmaisuun saamelaisten ”*economic activities*” sisältyy sellaisia toiminta-aloja kuten vesivoima, kaivostoiminta ja metsätalous sekä maan yksityistäminen.

Kuten edellä on selostettu, myös EU on vahvistanut alkuperäiskansojen oikeuden itsemääräämiseen ja on sen yhteydessä esittänyt:

<sup>210</sup> O’Keefe, Roger, ”*The Right to Take Part in Cultural Life*”, Under Article 15 of the CDESCR, ICQL, vol. 47, 1998, p. 918 (pp. 904–923).

<sup>211</sup> *Awas Tingni v. Nicaragua*, p. 2, para. 6.

*”Strengthened attention to be paid by all Northern Dimension partners to indigenous interests in relation to economic activities, and in particular extractive industry, with a view to protecting inherited rights of self-determination, land rights and cultural rights of indigenous peoples of the region.”*

Tätä voidaan verrata CERD:n Ruotsiin kohdistamaan kritiikkiin:

*”Concern is expressed over the issue of land rights of the Sami people, in particular hunting and fishing rights which are threatened by, inter alia, the privatization of traditional Sami lands. The Committee recommends that the Government introduce legislation recognizing traditional Sami land rights and reflecting the centrality of reindeer husbandry to the way of life of Sweden’s indigenous people.”<sup>212</sup>*

TSS-komitea on edelleen pettyneenä todennut:

*”the traditional lands of indigenous peoples have been reduced or occupied, without their consent, by timber, mining and oil companies, at the expense of the exercise of their culture...”*

ja on sen jälkeen kehottanut kyseistä valtiota (Kolumbiaa):

*”... ensure the participation of indigenous peoples in decisions affecting their lives. The Committee particularly urges the State party to consult and seek the consent of the indigenous peoples concerned.”<sup>213</sup>*

Tiivistäen näyttää selvältä, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus sisältää oikeuden käyttää vaikutusvaltaa myös silloin, kun kyseessä ovat ei-perinteiset luonnonvarat. Vähemmän varmaa on se, mikä oikeus alkuperäiskansoilla on sellaisista luonnonvaroista saatavaan taloudelliseen osuuteen. Ihmisoikeuskomitean tekemät Ruotsin määräaikaissäraporttia koskevat loppupäätelmät viittaavat sellaisen oikeuden olemassaoloon. On lisäksi huomattava, että ainakin tietynlaista tukea saa osakseen ajatus, jonka mukaan alkuperäiskansoille on kohdennettava taloudellisia resursseja, jotta niiden itsemääräämisoikeus voidaan toteuttaa edellä selostetulla tavalla.

#### 6.4 Solidaarisuusulottuvuus

Vuoden 1966 yleissopimusten 1 artiklan kolmas kappale käsittelee vielä yhtä itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta, nimittäin valtio-osapuolten yhteistä vastuuta muiden kansojen itsemääräämisen edistämiseksi missä tahansa maailmassa, ts. ensisijaisesti maan oman alueen ulkopuolella. Ihmisoikeuskomitea on viitannut tähän ulottuvuuteen raportointimenettelyssä ja tällöin etenkin valtioiden velvollisuuteen edistää Palestiinan kansan ja Etelä-Afrikan kansojen oikeutta itsemääräämiseen.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> CERD/C/304/Add.103.

<sup>213</sup> Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Colombia 30/11/2001. E/C.12/Add. 1/74, para. 12 ja 33.

<sup>214</sup> Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: N. P. Engel, 1993), s. 23.

## 6.5 Saamelaisten kanssa tehdyn yhteiskuntasopimuksen uudelleen muotoilu

Kuten mm. James Anaya on korostanut, itsemääräämisoikeuteen liittyy selkeitä hyvitys- ja korvausprosesseja, mitä tulee alkuperäiskansoihin ja niihin historiallisiin vääryyksiin, joita monet niistä ovat joutuneet kokemaan. Sen takia alkuperäiskansat, jotka tuntevat joutuneensa nykyaikaisen kansallisvaltion vallan alaisiksi ilman omaa suostumustaan ja usein jopa niin, ettei niitä ole edes kuultu, kokevat usein päämääräksi sinänsä saada valtio tunnustamaan alkuperäiskansa itsemääräämiseen oikeutetuksi kansaksi sellaisesta tunnustamisesta aiheutuvista seurauksista riippumatta. Sellaisia äärimmäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta, joissa kansainvälinen oikeus sallisi alkuperäiskansan irtautumisen valtiosta, valtion taholta tullut tunnustus, jonka mukaan alkuperäiskansalla on itsemääräämisoikeus, merkitsee uutta yhteiskuntasopimusta kansallisvaltion ja alkuperäiskansan välillä. Tämä koskee myös työn alla olevaa pohjoismaista saamelaissopimusta, jossa Suomi, Norja ja Ruotsi vahvistaisivat saamelaiset näiden maiden alkuperäiskansoiksi ja tunnustaisivat saamelaiset itsemääräämisoikeuden haltijoiksi.

## 7. Lyhyesti itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta

### 7.1 Alkuperäiskansojen omien yhteiskuntarakenteittensa avulla toteuttama itsemääräämisoikeus

Kuten edellä on selostettu, alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus toteutuu ensi kädessä alkuperäiskansojen omien yhteiskuntarakenteiden avulla<sup>215</sup>, saamelaisten tapauksessa nyttemmin ensisijaisesti saamelaiskäräjien välityksellä. On kuitenkin syytä huomata, ettei saamelaisten itsemääräämisoikeutta tarvitse välttämättä toteuttaa saamelaiskäräjien välityksellä. Loppujen lopuksi on kai saamelaisten asia itse päättää omista päätöksentekoprosesseistaan itsemääräämisoikeuden puitteissa. Omien yhteiskunnallisten laitosten säilyttäminen ja niiden kehittäminen muodostavat alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden keskeisen elementin.

Saamelaisilla on siten lähtökohtaisesti oikeus säilyttää omat poliittiset ja yhteiskunnalliset laitoksensa ja rakenteensa ja kehittää niitä. Kysymyksissä, jotka koskevat ainoastaan saamelaisia tai joita kohtaan ei-saamelaiset yhteisöt eivät tunne juurikaan kiinnostusta, saamelaisten tulee siten itse pystyä tekemään päätöksiä omien yhteiskunnallisten laitostensa välityksellä.

### 7.2 Itsemääräämisoikeus kansallisiin päätöksentekorakenteisiin osallistumisen yhteydessä

Edellä on myös esitetty, että alkuperäiskansat ovat sen lisäksi, että ne voivat säilyttää omat yhteiskunnalliset laitoksensa, myös halutessaan oikeutettuja osallistumaan enemmistöyhteiskunnan yhteiskunnalliseen elämään<sup>216</sup>. Alkuperäiskansajulistuksen 4 artiklan viimeinen kohta kuuluu:

---

<sup>215</sup> Pane jälleen merkille WGDD, 4 artikla: ”Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State”.

<sup>216</sup> Oikeus osallistua yleisiin vaaleihin mukaan luettuna.

*” ... while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.”*

Mitä tulee alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen ympäröivän yhteiskunnan kanssa käytyjen neuvottelujen avulla, voidaan myös panna merkille CERDin lausunto:

*”The Committee notes with concern ... the failure of the parts of the authorities to maintain communication with the indigenous population... the Committee calls upon State parties to ensure that members of indigenous peoples have equal rights in respect of effective participation in public life and that no decisions directly relating to their rights and interests are taken without informed consent.”<sup>217</sup>*

Kuten edellä on esitetty, ILO 169 -yleissopimus ei muodollisesti puutu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. ILO 169:ssä kuitenkin torjutaan alkuperäiskansojen kohdalla aiemmin sovellettu pyrkimys sulauttamiseen, mikä tarkoittaa, että yleissopimuksen on tulkittava puoltavan itsemääräämistä. ILO 169 korostaa valtioiden velvollisuuksia neuvotella alkuperäiskansojen kanssa *”in good faith”*<sup>218</sup>. ILO:n omissa, ILO 169:n toteuttamiseen liittyvissä suuntaviivoissa, joissa ensin korostetaan alkuperäiskansojen oikeutta säilyttää omat yhteiskunnalliset laitoksensa, mennään vielä pidemmälle ja lausutaan:

*”It also presumes that these peoples are in most cases able to speak for themselves and to take part in the decision-making process as it affects them. It also presumes that they have the right to take part in this decision-making process, and that their contribution will be a valuable one in the country in which they live.”<sup>219</sup>*

ILO on täten tehnyt selväksi, että kyseisten alkuperäiskansojen kanssa on käytävä neuvotteluja esimerkiksi ennen maanalaisten luonnonvarojen hyödyntämiseen tarvittavan valtuutuksen antamista.

---

<sup>217</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Costa Rica, 20/03/2002.

<sup>218</sup> 6 artikla.

<sup>219</sup> Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996).

## **Liitteet**

**Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskeva Pohjoismaiden (Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin) yhteinen ehdotus, joka esitettiin alkuperäiskansajulistusta käsittelevän YK:n työryhmän 9. istunnolle (vuonna 2003).**

### **PP15**

Bearing in mind that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right of self-determination, and further emphasising that nothing in this Declaration shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples, and thus possessed of a government representing the peoples belonging to the territory without distinction of any kind,

### **Article 3**

Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

### **Article 31**

Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including ways and means for financing these autonomous functions.

### **Article 4**

Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.

### **Article 19**

Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, at all levels of decision-making in matters which may affect their rights, lives and destinies through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.

### **Article 20**

Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, through procedures determined by them, in devising legislative or administrative measures that may affect them.

States shall obtain the free and informed consent of the peoples concerned before adopting and implementing such measures.

**Article 21**

Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities. Indigenous peoples who have been deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair compensation.

**Article 23**

Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for exercising their right to development. In particular, indigenous peoples have the right to determine and develop all health, housing and other economic and social programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.

**Article 30**

Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources, [including the right to require that States obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. Pursuant to agreement with the indigenous peoples concerned, just and fair compensation shall be provided for any such activities and measures taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact].*(wording within square brackets is proposed to be considered under Part VI – land rights)*

**Article 33**

Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive juridical customs, traditions, procedures and practices, in accordance with internationally recognized human rights standards.

**Article 36**

Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with States or their successors, according to their original spirit and intent, and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements. Conflicts and disputes which cannot otherwise be settled should be submitted to competent international bodies agreed to by all parties concerned.



**Liite 4: Luonnos alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaksi YK-julistukseksi yhdistettynä Pohjoismaiden sekä Uuden-Seelannin ja Sveitsin esittämiin ehdotuksiin**

<b>ORIGINAL TEXT</b> <i>(as adopted by the Sub-Commission)</i>	<b>AMENDED TEXT</b> <i>Follows format of the original. Not divided into parts – only preambular and operative sections.</i>	<b>EXPLANATORY COMMENTS</b> <i>It is assumed that all principles are interrelated and each principle should be construed in the context of the other principles. These explanatory comments are provided as a brief guide to assist interpretation of the amendments made and should not be considered a statement of position or full interpretation of each article.</i>
<b>PP1</b>	<b>PP1</b>	
<i>Affirming</i> that indigenous peoples are equal in dignity and rights to all other peoples, while recognising the right of all peoples to be different, to consider themselves different, and to be respected as such,	<i>Affirming</i> that indigenous peoples are equal in dignity and rights to all other peoples, while recognising the right of all peoples to be different, to consider themselves different, and to be respected as such,	No change from original.
<b>PP2</b>	<b>PP2</b>	
<i>Affirming also</i> that all peoples contribute to the diversity and richness of civilisations and cultures, which constitute the common heritage of humankind,	<i>Affirming also</i> that all peoples contribute to the diversity and richness of civilisations and cultures, which constitute the common heritage of humankind,	No change from original.
<b>PP3</b>	<b>PP3</b>	
<i>Affirming further</i> that all doctrines, policies and practices based on or advocating superiority of peoples or individuals on the basis of national origin, racial, religious, ethnic or cultural differences are racist, scientifically false, legally invalid, morally condemnable and socially unjust,	<i>Affirming further</i> that all doctrines, policies and practices based on or advocating superiority of peoples or individuals on the basis of national origin, racial, religious, ethnic or cultural differences are racist, scientifically false, legally invalid, morally condemnable and socially unjust,	No change from original.
<b>PP4</b>	<b>PP4</b>	
<i>Reaffirming</i> also that indigenous peoples, in the exercise of their rights, should be free from	<i>Reaffirming</i> also that indigenous peoples, in the exercise of their rights, should be free	No change from original.



discrimination of any kind,	from discrimination of any kind,	
<b>PP5</b>	<b>PP5</b>	
<i>Concerned</i> that indigenous peoples have been deprived of their human rights and fundamental freedoms, resulting, inter alia, in their colonisation and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests,	<i>Concerned</i> that indigenous peoples have been deprived of their human rights and fundamental freedoms, resulting, inter alia, in their colonisation and dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests,	No change from original.
<b>PP6</b>	<b>PP6</b>	
<i>Recognizing</i> the urgent need to respect and promote the inherent rights and characteristics of indigenous peoples, especially their rights to their lands, territories and resources, which derive from their political, economic and social structures and from their cultures, spiritual traditions, histories and philosophies.	<i>Recognising</i> the urgent need to respect and promote the inherent rights and characteristics of indigenous peoples, especially their rights to their lands, territories and resources, which derive from their political, economic and social structures, <del>and from</del> their cultures, spiritual traditions, histories and philosophies, <b>and from their arrangements with States,</b>	Addition of the rights derived from arrangements with States.
<b>PP7</b>	<b>PP7</b>	
<i>Welcoming</i> the fact that indigenous peoples are organising themselves for political, economic, social and cultural enhancement and in order to bring an end to all forms of discrimination and oppression wherever they occur,	<i>Welcoming</i> the fact that indigenous peoples are organising themselves for political, economic, social and cultural enhancement and in order to bring an end to all forms of discrimination and oppression wherever they occur,	No change from original.
<b>PP8</b>	<b>PP8</b>	
<i>Convinced</i> that control by indigenous peoples over developments affecting them and their lands, territories and resources will enable them to maintain and strengthen their institutions, cultures and traditions, and to promote their development in accordance with their aspirations and needs;	<i>Convinced</i> that control by indigenous peoples over developments affecting them and their lands, territories and resources will enable them to maintain and strengthen their institutions, cultures and traditions, and to promote their development in accordance with their aspirations and needs;	<b>No change from original.</b>

<b>PP9</b>	<b>PP9</b>	
<i>Recognising also</i> that respect for indigenous knowledge, cultures and traditional practices contributes to sustainable and equitable development and proper management of the environment,	<i>Recognising also</i> that respect for indigenous knowledge, cultures and traditional practices contributes to sustainable and equitable development and proper management of the environment,	No change from original.
<b>PP10</b>	<b>PP10</b>	
<i>Emphasising</i> the need for demilitarisation of the lands and territories of indigenous peoples, which will contribute to peace, economic and social progress and development, understanding and friendly relations among nations and peoples of the world,	<i>Emphasising</i> <del>the need for that</del> demilitarisation of the lands and territories of indigenous peoples, <del>which will</del> <b>could</b> contribute to peace, economic and social progress and development, understanding and friendly relations among nations and peoples of the world,	Demilitarisation might not automatically contribute.
<b>PP11</b>	<b>PP11</b>	
<i>Recognising</i> in particular the right of indigenous families and communities to retain shared responsibility for the upbringing, training, education and well being of their children,	<i>Recognising</i> in particular the right of indigenous families and communities to retain shared responsibility for the upbringing, training, education and well being of their children <b>consistent with the rights of the child.</b> ,	Concept from Convention on the Rights of the Child added to emphasise international human rights context.
<b>PP12</b>	<b>PP12</b>	
<i>Recognising also</i> that indigenous peoples have the right freely to determine their relationships with States in a spirit of coexistence, mutual benefit and full respect,	<i>Recognising also</i> that indigenous peoples have the right freely to determine their relationships with States in a spirit of coexistence, mutual benefit and full respect,	<b>No change from original.</b>
<b>PP13</b>	<b>PP13</b>	
<i>Considering</i> that treaties, agreements and other arrangements between States and indigenous peoples are properly matters of international concern and responsibility.	<i>Considering</i> that treaties, agreements and other arrangements between States and indigenous peoples are properly matters of international <b>interest.</b> <del>concern and responsibility,</del>	International interest in these matters is positive.
<b>PP14</b>	<b>PP14</b>	
<i>Acknowledging</i> that the Charter of the United Nations, the International Covenant on	<i>Acknowledging</i> that the Charter of the United Nations, the International Covenant on	No change from original.

Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights affirm the fundamental importance of the right of self-determination of all peoples, by virtue of which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development,	Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights affirm the fundamental importance of the right of self-determination of all peoples, by virtue of which they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development,	
<b>PP15</b>	<b>PP15</b>	
<i>Bearing in mind</i> that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right of self-determination,	<i>Bearing in mind</i> that nothing in this Declaration may be used to deny any peoples their right of self-determination, <b>exercised in conformity with applicable principles of international law, including the principles contained in this Declaration,</b>	Change reflects emerging consensus in the working group.
<b>PP16</b>	<b>PP16</b>	
<i>Encouraging</i> States to comply with and effectively implement all international instruments, in particular those related to human rights, as they apply to indigenous peoples, in consultation and cooperation with the peoples concerned,	<i>Encouraging</i> States to comply with and effectively implement all international instruments, in particular those related to human rights, as they apply to indigenous peoples, in consultation and cooperation with the peoples concerned,	No change from original.
<b>PP17</b>	<b>PP17</b>	
<i>Emphasising</i> that the United Nations has an important and continuing role to play in promoting and protecting the rights of indigenous peoples,	<i>Emphasising</i> that the United Nations has an important and continuing role to play in promoting and protecting the rights of indigenous peoples,	No change from original.
<b>PP18</b>	<b>PP18</b>	
<i>Believing</i> that this Declaration is a further important step forward for the recognition, promotion and protection of the rights and freedoms of indigenous peoples and in the development of relevant activities of the United Nations system in this field,	<i>Believing</i> that this Declaration is a further important step forward for the recognition, promotion and protection of the rights and freedoms of indigenous peoples and in the development of relevant activities of the United Nations system in this field,	No change from original.
<b>PP19</b>	<b>PP19</b>	
<i>Solemnly proclaims</i> the following United	<i>Solemnly proclaims</i> the following United	Inspiration from the Universal Declaration of

Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples:	Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples <b>as a standard of achievement to be pursued in a spirit of partnership and mutual respect through procedures furthering dialogue and good relations among indigenous peoples and all other segments of society:</b>	Human Rights.
<b>PART I</b>	<b>A1</b>	
<b>A1</b>		
Indigenous peoples have the right to the full and effective enjoyment of all human rights and fundamental freedoms recognised in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and international human rights law.	Indigenous peoples have the right <b>collectively and individually</b> to the full and effective enjoyment of all human rights and fundamental freedoms recognised in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and international human rights law.	Clarification that rights apply to both collective and individuals.
	<b>A2</b>	
Indigenous individuals and peoples are free and equal to all other individuals and peoples in dignity and rights, and have the right to be free from any kind of adverse discrimination, in particular that based on their indigenous origin or identity.	Indigenous individuals and peoples are free and equal to all other individuals and peoples in dignity and rights, and have the right to be free from any kind of adverse discrimination, in particular that based on their indigenous origin or identity.	No change from original.
	<b>A3</b>	
Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.	Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.  Taking into account the particular situation of peoples under colonial or other forms of alien domination or foreign occupation, it is recognised that peoples have the right to take any legitimate action, in accordance with the	Based on A2 of the 1993 Vienna Declaration and Programme of Action. Reflects latest developments in the Working Group.

	<p>Charter of the United Nations, to realise their inalienable right of self-determination. The denial of the right of self-determination is a violation of human rights and underlines the importance of the effective realisation of this right.</p> <p><b>In accordance with the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, this shall not be construed as authorising or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind.</b></p>	
	<b>A4</b>	
<p>Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, economic, social and cultural characteristics, as well as their legal systems, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.</p>	<p>Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, <b>legal</b>, economic, social and cultural characteristics, <del>as well as their legal systems</del>, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.</p>	<p><b>Recognises legal characteristics of indigenous societies but not separate legal systems, especially as many do not have separate legal systems.</b></p>
	<b>A5</b>	
<p>Every indigenous individual has the right to a nationality.</p>	<p>Every indigenous individual has the right to a nationality.</p>	<p>No change from original (provisionally adopted).</p>
<b>PART II</b>	<b>A6</b>	

<p><b>A6</b></p> <p>Indigenous peoples have the collective right to live in freedom, peace and security as distinct peoples and to full guarantees against genocide or any other act of violence, including the removal of indigenous children from their families and communities under any pretext.</p> <p>In addition, they have the individual rights to life, physical and mental integrity, liberty and security of person.</p>	<p><del>In addition, they have the</del> <b>Indigenous individuals have the</b> rights to life, physical and mental integrity, liberty and security of person.</p> <p>Indigenous peoples have the collective right to live in freedom, peace and security as distinct peoples and <b>shall not be subjected to any act of genocide or any other act of violence, including forcibly removing children of the group to another group.</b> <del>to full guarantees against genocide or any other act of violence, including the removal of indigenous children from their families and communities under any pretext.</del></p>	<p>Paragraph reordered to distinguish between individual rights and collective rights (genocide applicable to collective not individuals).</p> <p>Amendment based on A2(e) of the Genocide Convention.</p>
<p><b>A7</b></p> <p>Indigenous peoples have the collective and individual right not to be subjected to ethnocide and cultural genocide, including prevention of and redress for:</p> <p>a Any action which has the aim or effect of depriving them of their integrity as distinct peoples, or of their cultural values or ethnic identities;</p> <p>b Any action which has the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources;</p> <p>c Any form of population transfer which has the aim or effect of violating or undermining any of their rights;</p> <p>d Any form of assimilation or integration by other cultures or ways of life imposed on them by legislative, administrative or other measures;</p> <p>e. any form of propaganda directed</p>	<p><b>A7</b></p> <p>Indigenous peoples <b>and individuals</b> have the <del>collective and individual</del> right not to be subjected to <del>ethnocide and cultural genocide</del> <b>forced assimilation or destruction of their culture</b> <del>including prevention of</del> and <b>States shall provide effective mechanisms for redress for with respect to:</b></p> <p>a Any action which has the aim or effect of depriving them of their integrity as distinct peoples, or of their cultural values or ethnic identities;</p> <p>b Any action which has the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources;</p> <p>c Any form of <b>forced</b> population transfer which has the aim or effect of violating or undermining any of their rights;</p> <p>d Any form of <b>forced</b> assimilation or integration by other cultures or ways of life</p>	<p>“and individuals” for consistency.</p> <p>Amendment to clarify intention, as no agreed international definition exists for “ethnocide” or “cultural genocide.” Genocide covered in A6.</p> <p>A right to redress does not exist in international law but States should be obliged to provide effective mechanisms for obtaining redress.</p> <p>In ‘c’ and ‘d’, addition of word “forced” for clarity.</p> <p>In ‘e’, additional text (from CERD) to clarify meaning of propaganda.</p>

against them.	imposed on them by legislative, administrative or other measures; e Any form of propaganda <b>designed to promote or incite racial or ethnic discrimination</b> directed against them.	
<b>A8</b>	<b>A8</b>	
Indigenous peoples have the collective and individual right to maintain and develop their distinct identities and characteristics, including the right to identify themselves as indigenous and to be recognised as such.	Indigenous peoples have the collective and individual right to maintain and develop their distinct identities and characteristics, including the right to identify themselves as indigenous and to be recognised as such.	No change from original.
<b>A9</b>	<b>A9</b>	
Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned. No disadvantage of any kind may arise from the exercise of such a right.	Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned. No <del>disadvantage</del> <b>adverse discrimination</b> of any kind may arise from the exercise of such a right.	“Disadvantage” too broad – e.g. fewer services in extremely rural settings. “adverse discrimination” from CERD.
<b>A10</b>	<b>A10</b>	
Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.	Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.	No change from original.
<b>A11</b>	<b>A11</b>	
Indigenous peoples have the right to special protection and security in periods of armed conflict. States shall observe international standards, in particular the Fourth Geneva Convention of 1949, for the protection of civilian populations	Indigenous peoples have the right to <del>special</del> protection and security in <del>periods</del> <b>times</b> of armed conflict. <b>States recognise that there may be circumstances in which special protection and security may be necessary for indigenous peoples in times of armed</b>	The Geneva conventions use “times” rather than “periods”. While an unqualified right to special protection is not supported, it is recognised that special protection may be appropriate in some circumstances.

<p>in circumstances of emergency and armed conflict, and shall not:  recruit indigenous individuals against their will into the armed forces and, in particular, for use against other indigenous peoples;  recruit indigenous children into the armed forces under any circumstances;  force indigenous individuals to abandon their lands, territories or means of subsistence, or relocate them in special centres for military purposes;  force indigenous individuals to work for military purposes under any discriminatory conditions.</p>	<p><b>conflict.</b></p> <p>States shall observe <del>international standards, in particular the Fourth Geneva Convention of 1949</del> <b>applicable international human rights standards and international humanitarian law</b>, for the protection of civilian populations in circumstances of emergency and armed conflict, and shall not:</p> <p>a Recruit indigenous individuals against their will into the armed forces <b>except in cases prescribed by law for all citizens</b> and, in particular, for <b>direct</b> use against other indigenous peoples <b>or against other members of the same indigenous people;</b></p> <p>b Recruit indigenous children into the armed forces <b>or use them in armed conflict contrary to international law</b> <del>under any circumstances;</del></p> <p>c Force indigenous individuals to abandon their lands, territories or means of subsistence, or relocate them in special centres for military purposes;</p> <p>d Force indigenous individuals to work for military purposes under any discriminatory conditions.</p>	<p>Strengthen text by reference to all relevant international standards (language as recommended in the 1994 technical review)</p> <p>Indigenous peoples should be treated equally with all other citizens (eg conscription applies to all citizens).  Some indigenous peoples have argued that the scope should be broadened to prevent direct use against own peoples.  Consistent with international law (language from UNGASS para 44.22)</p>
<p><b>PART III</b></p> <p><b>A12</b></p>	<p><b>A12</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the right to practice and revitalize their cultural traditions and customs. This includes the right to maintain, protect and develop the past, present and future manifestations of their cultures, such as archaeological and historical sites, artefacts,</p>	<p>Indigenous peoples have the right to practise and revitalise their cultural traditions and customs. This includes the right to maintain, protect and develop the past, present and future manifestations of their cultures, such as archaeological and historical sites, artefacts,</p>	<p>There is support for use of the wider term “redress” in place of “restitution” which may not always be possible. Obligation placed on States is to provide effective mechanisms for obtaining redress.</p>



<p>designs, ceremonies, technologies and visual and performing arts and literature, as well as the right to the restitution of cultural, intellectual, religious and spiritual property taken without their free and informed consent or in violation of their laws, traditions and customs.</p>	<p>designs, ceremonies, technologies and visual and performing arts and literature. <del>as well as the right to the restitution of</del> <b>States shall provide effective mechanisms for redress with respect to their</b> cultural, intellectual, religious and spiritual property taken without their free and informed consent or in violation of their laws, traditions and customs.</p>	
<p><b>A13</b></p>	<p><b>A13</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the right to manifest, practice, develop and teach their spiritual and religious traditions, customs and ceremonies; the right to maintain, protect, and have access in privacy to their religious and cultural sites; the right to the use and control of ceremonial objects; and the right to the repatriation of human remains.</p> <p>States shall take effective measures, in conjunction with the indigenous peoples concerned, to ensure that indigenous sacred places, including burial sites, be preserved, respected and protected.</p>	<p>Indigenous peoples have the right to manifest, practise, develop and teach their spiritual and religious traditions, customs and ceremonies; the right to maintain, protect, and have access in privacy to their religious and cultural sites, the right to the use and control of <b>their</b> ceremonial objects; and the right to the repatriation of <b>their</b> human remains.</p> <p>States shall take effective measures, in conjunction with the indigenous peoples concerned, to ensure that indigenous sacred places, including burial sites, be preserved, respected and protected.</p>	<p>No opposition to “their” ceremonial objects when proposed for clarity in WGDD9. “their” added to human remains for consistency.</p>
<p><b>A14</b></p>	<p><b>A14</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the right to revitalise, use, develop and transmit to future generations their histories, languages, oral traditions, philosophies, writing systems and literatures, and to designate and retain their own names for communities, places and persons.</p> <p>States shall take effective measures, whenever any right of indigenous peoples may be threatened, to ensure this right is protected and also to ensure that they can understand and be understood in political, legal and administrative</p>	<p>Indigenous peoples have the right to revitalise, use, develop and transmit to future generations their histories, languages, oral traditions, philosophies, writing systems and literatures, and to designate and retain their own names for communities, places and persons.</p> <p>States shall take effective measures, whenever any right of indigenous peoples may be threatened, to ensure this right is protected and also to ensure that they can understand</p>	<p>No change from original.</p>

proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other appropriate means.	and be understood in political, legal and administrative proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other appropriate means.	
<b>PART IV</b>	<b>A15</b>	
<b>A15</b>		
<p>Indigenous children have the right to all levels and forms of education of the State. All indigenous peoples also have this right and the right to establish and control their educational systems and institutions providing education in their own languages, in a manner appropriate to their cultural methods of teaching and learning.</p> <p>Indigenous children living outside their communities have the right to be provided access to education in their own culture and language.</p> <p>States shall take effective measures to provide appropriate resources for these purposes.</p>	<p>All indigenous peoples <del>also have this right and</del> the right to establish and control their educational systems and institutions providing education in their own languages, in a manner appropriate to their cultural methods of teaching and learning.</p> <p>Indigenous <b>individuals, particularly children</b>, have the right to all levels and forms of education of the State <b>on the same basis as other members of the society</b></p> <p>Indigenous <b>individuals, particularly children</b>, living outside their communities have the right to be provided access to education in their own culture and language.</p> <p>States shall take effective measures to provide appropriate resources for these purposes.</p>	<p>Emerging consensus on this article as amended.</p> <p>Education is an individual right which should apply to all individuals, not just children. Several members of the caucus supported this change.</p> <p>Indigenous individuals have an equal rather than special right (eg no right to free university education if this is not available to all).</p>
<b>A16</b>	<b>A16</b>	
<p>Indigenous peoples have the right to have the dignity and diversity of their cultures, traditions, histories and aspirations appropriately reflected in all forms of education and public information.</p> <p>States shall take effective measures, in consultation with the indigenous peoples concerned, to eliminate prejudice and</p>	<p><del>Indigenous peoples have the right to have the</del> <b>The</b> dignity and diversity of <del>their</del> <b>indigenous peoples'</b> cultures, traditions, histories and aspirations <b>should be</b> appropriately reflected in all forms of education and public information.</p> <p>States shall take effective measures, in consultation with the indigenous peoples</p>	<p>Near consensus on this amended article. This article as revised was among those considered for provisional adoption at WGDD9.</p>

<p>discrimination and to promote tolerance, understanding and good relations among indigenous peoples and all segments of society.</p>	<p>concerned, to <del>eliminate combat</del> prejudice and discrimination and to promote tolerance, understanding and good relations among indigenous peoples and all <b>other</b> segments of society.</p>	
<p><b>A17</b></p>	<p><b>A17</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the right to establish their own media in their own language. They also have the right to equal access to all forms of non-indigenous media.</p> <p>States shall take effective measures to ensure that State- owned media duly reflect indigenous cultural diversity.</p>	<p>Indigenous peoples have the right to establish their own media in their own languages <b>and</b> - <del>They also have the right to equal access to</del> all forms of non-indigenous media <b>on the same basis as the other members of the society.</b></p> <p>States shall take effective measures to ensure that State-owned media duly reflect indigenous cultural diversity. <b>States, without prejudice to ensuring full freedom of expression, should encourage privately-owned media to adequately reflect indigenous cultural diversity.</b></p>	<p>Near consensus on this amended article. This article as revised was among those considered for provisional adoption at WGDD9.</p>
<p><b>A18</b></p>	<p><b>A18</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the right to enjoy fully all rights established under international labour law and national labour legislation.</p> <p>Indigenous individuals have the right not to be subjected to any discriminatory conditions of labour, employment or salary.</p>	<p>Indigenous <b>individuals</b> <del>peoples have the right to</del> enjoy fully all rights established under <b>applicable</b> international labour law and national labour <del>legislation</del> <b>law.</b></p> <p><b>States shall take specific measures to protect indigenous children from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development, taking into account their special vulnerability and the importance of education for their empowerment.</b></p>	<p>Near consensus on this amended article which was set for provisional adoption at WGDD9 as amended.</p>

	Indigenous individuals have the right not to be subjected to any discriminatory conditions of labour and <i>inter alia</i> employment or salary.	
<b>PART V</b>	<b>A19</b>	
<b>A19</b>		
Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, at all levels of decision-making in matters which may affect their rights, lives and destinies through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.	Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, at all levels of decision-making in matters which may affect their rights, lives and destinies through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.	No change from original.
<b>A20</b>	<b>A20</b>	
Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, through procedures determined by them, in devising legislative or administrative measures that may affect them.  States shall obtain the free and informed consent of the peoples concerned before adopting and implementing such measures.	<del>Indigenous peoples have the right to participate fully, if they so choose, through procedures determined by them,</del> <b>be actively involved</b> in devising legislative or administrative measures that may affect them.  States shall <del>obtain</del> <b>seek</b> the free and informed consent of the peoples concerned before adopting and implementing such measures.	Reflects reality that procedures may not have been determined by indigenous peoples but reinforces that they should be “actively involved” in legislative or administrative measures effecting them.  “seek” affirms principle of obtaining consent as far as possible.
<b>A21</b>	<b>A21</b>	
Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities. Indigenous peoples who have been deprived of their means of subsistence and development are entitled to just and fair compensation.	Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities. Indigenous peoples who <del>have been</del> <b>are</b> deprived of their means of subsistence and development are entitled to <del>compensation</del>	A27 deals with past wrongs. This is forward looking.  There is support for use of the wider term “redress” in place of “restitution” which may not always be possible. Obligation placed on States is to provide effective mechanisms for obtaining redress.

	<b>effective mechanisms for redress.</b>	
<b>A22</b>	<b>A22</b>	
<p>Indigenous peoples have the right to special measures for the immediate, effective and continuing improvement of their economic and social conditions, including in the areas of employment, vocational training and retraining, housing, sanitation, health and social security.</p> <p>Particular attention shall be paid to the rights and special needs of indigenous elders, women, youth, children and disabled persons.</p>	<p>Indigenous peoples have <del>the</del> <b>an equal</b> right to <del>special measures for the immediate,</del> effective and continuing improvement of <b>disadvantage</b> in their economic and social conditions, including in the areas of employment, vocational training and retraining, housing, sanitation, health and social security.</p> <p>Particular attention shall be paid to the rights and special needs of indigenous elders, women, youth, children and <del>disabled</del> persons <b>with disabilities.</b></p>	<p>Can be no special measures (basic criteria is need): indigenous right is equal to that of other citizens.</p> <p>Focus is on addressing disadvantage – ICESCR grants right to improvement in “living conditions” but not the specific list (eg vocational training) which follows.</p> <p>Established international language.</p>
<b>A23</b>	<b>A23</b>	
<p>Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for exercising their right to development. In particular, indigenous peoples have the right to determine and develop all health, housing and other economic and social programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.</p>	<p>Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for exercising their right to development. In particular, indigenous peoples have the right to <del>determine and develop all</del> <b>be actively involved in developing and determining</b> health, housing and other economic and social programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.</p>	<p>The right is to be “actively involved” – democratically-elected representatives have the right to make final decisions.</p>
<b>A24</b>	<b>A24</b>	
<p>Indigenous peoples have the right to their traditional medicines and health practices, including the right to the protection of vital medicinal plants, animals and minerals.</p> <p>They also have the right to access, without any discrimination, to all medical institutions, health services and medical care.</p>	<p>Indigenous peoples have the right to their traditional medicines and <b>to maintain their</b> health practices, including the <del>right to the protection</del> <b>conservation</b> of vital medicinal plants, animals and minerals.</p> <p>They also have the right to access, without any discrimination, to all <del>medical institutions,</del> <b>social and</b> health services <del>and medical care.</del></p>	<p>“to maintain” for clarification</p> <p>“protection” difficult to define, “conservation” sought by indigenous representatives in previous working group sessions.</p> <p>Broadening to cover all social and health services.</p>

	<b>Indigenous individuals have an equal right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. States shall take the necessary steps with a view to achieving progressively the full realisation of this right.</b>	New paragraph to strengthen equal rights of indigenous individuals for access to health services. Language draws on ICESCR Article 12.1
<b>PART VI</b>	<b>A25</b>	
<b>A25</b>		
Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual and material relationship with the lands, territories, waters and coastal seas and other resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and to uphold their responsibilities to future generations in this regard.	Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual and material relationship with <del>the</del> <b>their</b> lands, territories, waters and coastal seas and other resources <del>which they have traditionally owned, or otherwise occupied or used</del> and to uphold their responsibilities to future generations in this regard.	“their” draws on CERD General Recommendation 23. Third party rights are addressed in additions elsewhere. Many countries have difficulty determining what is “traditionally owned, or otherwise occupied or used.”
<b>A26</b>	<b>A26</b>	
Indigenous peoples have the right to own, develop, control and use the lands and territories, including the total environment of the lands, air, waters, coastal seas, sea-ice, flora and fauna and other resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used. This includes the right to the full recognition of their laws, traditions, and customs, land-tenure systems and institutions for the development and management of resources, and the right to effective measures by States to prevent any interference with, alienation of or encroachment upon these rights.	Indigenous peoples have the right to own, develop, control and use <del>the</del> <b>their</b> lands and territories, <del>including the total environment of the lands, air, waters, coastal seas, sea-ice, flora and fauna and other resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used.</del> This includes the right to the <del>full</del> recognition of their laws, traditions and customs, land-tenure systems and institutions for the development and management of resources, and the right to effective measures by States to prevent any <b>unwarranted</b> interference with, alienation of or encroachment upon these rights.	“their” draws on CERD General Recommendation 23. Prescriptive lists can be exclusive and limiting. In discussions on other articles indigenous representatives have repeatedly argued that the Declaration should not cover specific domestic circumstances.
<b>A27</b>	<b>A27</b>	
Indigenous peoples have the right to the restitution of the lands, territories and resources	Indigenous peoples have the right to the restitution of the lands, territories and	Use of the wider term “redress” in place of compensation has been supported by some

<p>which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and which have been confiscated, occupied, used or damaged without their free and informed consent. Where this is not possible, they have the right to just and fair compensation. Unless otherwise freely agreed upon by the peoples concerned, compensation shall take the form of lands, territories and resources equal in quality, size and legal status.</p>	<p>resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and which have been confiscated, occupied, used or damaged without their free and informed consent. Where this is not possible <b>States shall provide effective mechanisms for redress</b> <del>they have the right to just fair compensation. Unless otherwise freely agreed upon by the peoples concerned, compensation shall take the form of lands, territories and resources equal in quality, size and legal status.</del></p>	<p>States and members of the indigenous caucus. States are obliged to provide effective mechanisms for obtaining redress.</p>
<p><b>A28</b></p>	<p><b>A28</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the right to the conservation, restoration, and protection of the total environment and the productive capacity of their lands, territories and resources, as well as to assistance for this purpose from States and through international cooperation. Military activities shall not take place in the lands and territories of indigenous peoples, unless otherwise freely agreed upon by the peoples concerned.</p> <p>States shall take effective measures to ensure that no storage or disposal of hazardous materials shall take place in the lands and territories of indigenous peoples.</p> <p>States shall also take effective measures to ensure, as needed, that programmes for monitoring, maintaining and restoring the health of indigenous peoples, as developed and implemented by the peoples affected by such materials, are duly implemented.</p>	<p>Indigenous peoples have the right to the conservation, <del>restoration</del> and protection of the <del>total</del> environment and the productive capacity of their lands, territories and resources, as well as <b>an equal right to any</b> assistance <b>available</b> for this purpose from States and through international cooperation. <del>Military activities shall not take place in the lands and territories of indigenous peoples, unless otherwise freely agreed upon by the peoples concerned.</del></p> <p>States shall undertake effective consultations with the indigenous peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to use of their lands and territories for military activities.</p> <p><i>States shall take effective measures to ensure that no storage or disposal of hazardous materials shall take place in the lands and</i></p>	<p>In some circumstances “restoration” is not possible. No clarity about meaning of “total” environment. Indigenous peoples have an equal rather than special right; must be within available resources.</p> <p>Adds obligation for States to consult.</p>

	<p><i>territories of indigenous peoples.</i></p> <p>States shall also take effective measures to ensure, as needed, that programmes for monitoring, maintaining and restoring the health of indigenous peoples, as developed and implemented by the peoples affected by such materials, are duly implemented.</p>	
	<b>A29</b>	
<p>Indigenous peoples are entitled to the recognition of the full ownership, control and protection of their cultural and intellectual property.</p> <p>They have the right to special measures to control, develop and protect their sciences, technologies and cultural manifestations, including human and other genetic resources, seeds, medicines, knowledge of the properties of fauna and flora, oral traditions, literatures, designs and visual and performing arts.</p>	<p><del>[Indigenous peoples are entitled to the recognition of the full ownership, control and protection of their cultural and intellectual property.</del></p> <p><del>They have the right to special measures to control, develop and protect their sciences, technologies and cultural manifestations, including human and other genetic resources, seeds, medicines, knowledge of the properties of fauna and flora, oral traditions, literatures, designs and visual and performing arts.</del></p> <p><b>Indigenous peoples have the right to maintain, protect and develop their cultural and intellectual property and the tangible manifestations of their cultural and intellectual property]</b></p>	<p>Still under consideration pending discussions in other fora (eg WIPO).</p>
	<b>A30</b>	
<p>Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources, including the right to require that States obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources, particularly in connection with</p>	<p>Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands, territories and other resources. This includes the right to require that States <del>obtain</del> <b>seek</b> their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands, territories and other resources,</p>	<p>“seek” affirms principle of obtaining consent as far as possible (consistent with replacement in A20).</p> <p>“their” to clarify that the right applies only to</p>



<p>the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. Pursuant to agreement with the indigenous peoples concerned, just and fair compensation shall be provided for any such activities and measures taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.</p>	<p>particularly in connection with the development, utilisation or exploitation of <b>their</b> mineral, water or other resources. <del>Pursuant to agreement with the indigenous peoples concerned, just, and fair compensation shall be provided</del> <b>States shall provide effective mechanisms for redress</b> for any such activities, and measures <b>shall be</b> taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.</p>	<p>resources owned by indigenous peoples. There is support for use of the wider term “redress” in place of “restitution” which may not always be possible. States are obliged to provide effective mechanisms for obtaining redress.</p>
<p><b>PART VII</b> <b>A31</b></p>	<p><b>A31</b></p>	
<p>Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways and means for financing these autonomous functions.</p>	<p>Indigenous peoples, as a specific form of exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, <del>including culture, religion, education, information, media, health, housing, employment, social welfare, economic activities, land and resources management, environment and entry by non-members, as well as ways and means for financing these autonomous functions.</del></p>	<p>List deleted as prescriptive lists can be exclusive and thus limiting.</p>
<p><b>A32</b></p>	<p><b>A32</b></p>	
<p>Indigenous peoples have the collective right to determine their own citizenship in accordance with their customs and traditions. Indigenous citizenship does not impair the right of indigenous individuals to obtain citizenship of the States in which they live.</p> <p>Indigenous peoples have the right to determine the structures and to select the membership of their institutions in accordance with their own procedures.</p>	<p>Indigenous peoples have the collective right to determine their own <b>identity</b> <del>citizenship</del> in accordance with their customs and traditions. <del>Indigenous citizenship</del> <b>This</b> does not impair the right of indigenous individuals to obtain citizenship of the State in which they live.</p> <p>Indigenous peoples have the right to determine the structures and to select the membership of their institutions in accordance with their own procedures.</p>	<p>Distinguishes self-identification and full citizenship, and confirms right to both.</p>

<b>A33</b>	<b>A33</b>	
Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive juridical customs, traditions, procedures and practices, in accordance with internationally recognized human rights standards.	Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive <del>juridical customs</del> traditions, procedures and practices, <b>and juridical customs</b> , in accordance with internationally <del>recognised</del> human rights standards.	“juridical” shifted to clarify that it applies to customs but not to remainder of list (ie “procedures and practises” which could mean a separate legal system). Change for consistency throughout text (stronger reference).
<b>A34</b>	<b>A34</b>	
Indigenous peoples have the collective right to determine the responsibilities of individuals to their communities.	Indigenous peoples have the collective right to determine the responsibilities of individuals to their communities <b>in accordance with international human rights standards.</b>  <b>In the exercise of the rights contained in this Declaration, should there be tension between a collective and individual right or the rights of third parties, account shall be taken of the interests protected by each right in ensuring consistency with relevant international human rights standards and the responsibility of governments to govern for the good of all.</b>	Sets primacy of international human rights standards.  New paragraph provides mechanism for resolving any tensions between individual/collective and indigenous/third-party rights by balancing the various rights and not holding the whole Declaration hostage to “legitimate third party rights”. With this addition there is no need to qualify several other articles.
<b>A35</b>	<b>A35</b>	
Indigenous peoples, in particular those divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation, including activities for spiritual, cultural, political, economic and social purposes, with other peoples across borders.  States shall take effective measures to ensure the exercise and implementation of this right.	Indigenous peoples, in particular those divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation, including activities for spiritual, cultural, political, economic and social purposes, with <b>their own members as well as</b> other peoples across borders.  States shall take effective measures to <del>ensure</del> <b>promote</b> the exercise and implementation of this right.	<b>Some indigenous peoples spread across boundaries have asked for States to consider this amendment.</b>  State may not be able to “ensure”.

<b>A36</b>	<b>A36</b>	
Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with States or their successors, according to their original spirit and intent, and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements. Conflicts and disputes which cannot otherwise be settled should be submitted to competent international bodies agreed to by all parties concerned.	Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with States or their successors, according to their original spirit and intent, and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements. Conflicts and disputes, which cannot otherwise be settled, should be submitted to competent <b>national bodies or processes for negotiation and resolution or, where they do not operate or are unreasonably prolonged, to</b> international bodies agreed to by all parties concerned.	Reference to competent domestic dispute resolution processes in the first instance or, if none operate, to the international sphere.
<b>PART VIII</b>	<b>A37</b>	
<b>A37</b>		
States shall take effective and appropriate measures, in consultation with the indigenous peoples concerned, to give full effect to the provisions of this Declaration. The rights recognized herein shall be adopted and included in national legislation in such a manner that indigenous peoples can avail themselves of such rights in practice.	States shall take effective and appropriate measures, in consultation with the indigenous peoples concerned, to give full effect to the provisions of this Declaration. <del>The rights recognised herein shall be adopted and included in national legislation in such a manner that indigenous peoples can avail themselves of such rights in practice.</del>	The intention is that States bring practice and law into line but this is not a Convention which can require States to change national legislation.
<b>A38</b>	<b>A38</b>	
Indigenous peoples have the right to have access to adequate financial and technical assistance, from States and through international cooperation, to pursue freely their political, economic, social, cultural and spiritual development and for the enjoyment of the rights and freedoms recognized in this Declaration.	Indigenous peoples have the right to have access to <del>adequate</del> financial and technical assistance from States and through international cooperation, <b>for the enjoyment of the rights contained in this Declaration and in other international human rights instruments.</b> <del>to pursue freely their political,</del>	Indigenous peoples have the right to access assistance but governments retain the right to set fiscal policies (ie the level of assistance). Sets the right in the context of all international HR instruments.

	economic, social, cultural and spiritual development and for the enjoyment of the rights and freedoms recognised in this Declaration.	
<b>A39</b>	<b>A39</b>	
Indigenous peoples have the right to have access to and prompt decision through mutually acceptable and fair procedures for the resolution of conflicts and disputes with States, as well as to effective remedies for all infringements of their individual and collective rights. Such a decision shall take into consideration the customs, traditions, rules and legal systems of the indigenous peoples concerned.	Indigenous peoples have the right to have access to and prompt decision through mutually acceptable and fair procedures for the resolution of conflicts and disputes with States <b>and third parties</b> , as well as to effective remedies for all infringements of their individual and collective rights. Such a decision shall take into consideration the customs, traditions, rules and legal systems of the indigenous peoples concerned <b>and international human rights standards</b> .	Suggestion that this right should apply to disputes with “third parties” as well as States.  Places rights within international human rights standards.
<b>A40</b>	<b>A40</b>	
The organs and specialised agencies of the United Nations system and other intergovernmental organisations shall contribute to the full realisation of the provisions of this Declaration through the mobilisation, inter alia, of financial cooperation and technical assistance. Ways and means of ensuring participation of indigenous peoples on issues affecting them shall be established.	The organs and specialised agencies of the United Nations system and other intergovernmental organisations shall contribute to the full realisation of the provisions of this Declaration through the mobilisation, inter alia, of financial cooperation and technical assistance. Ways and means of ensuring participation of indigenous peoples on issues affecting them shall be established.	No change from original.
<b>A41</b>	<b>A41</b>	
The United Nations shall take the necessary steps to ensure the implementation of this Declaration including the creation of a body at the highest level with special competence in this field and with the direct participation of indigenous peoples. All United Nations bodies	<del>The United Nations shall take the necessary steps to ensure the implementation of this Declaration including the creation of a body at the highest level with special competence in this field and with the direct participation of indigenous peoples.</del> All <b>relevant</b> United	Updates to recognise establishment of the Permanent Forum for Indigenous Peoples  Not all UN bodies are relevant. Broadens to include operations at country level.

shall promote respect for and full application of the provisions of this Declaration.	Nations bodies, <b>including at the country level</b> , shall promote respect for and full application of the provisions of this Declaration.  <b>The United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues and States shall follow-up the effectiveness of this Declaration.</b>	Adds follow-up clause. This is important to help ensure the Declaration is a living document.
<b>PART IX</b>	<b>A42</b>	
<b>A42</b>		
The rights recognised herein constitute the minimum standards for the survival, dignity and well being of the indigenous peoples of the world.	The rights recognised herein constitute the minimum standards for the survival, dignity and well being of the indigenous peoples of the world.	No change from original.
<b>A43</b>	<b>A43</b>	
All the rights and freedoms recognised herein are equally guaranteed to male and female indigenous individuals.	All the rights and freedoms recognised herein are equally guaranteed to male and female indigenous individuals.	No change from original (provisionally adopted).
<b>A44</b>	<b>A44</b>	
Nothing in this Declaration may be construed as diminishing or extinguishing existing or future rights indigenous peoples may have or acquire.	Nothing in this Declaration may be construed as diminishing or extinguishing existing or future rights indigenous peoples may have or acquire.	No change from original.
<b>A45</b>	<b>A45</b>	
Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act contrary to the Charter of the United Nations.	Nothing in this Declaration may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or to perform any act <del>contrary to the Charter of the United Nations</del> . <b>aimed at the destruction of any of the rights or freedoms recognized in the Charter of the United Nations and in international human rights law, or at their limitations to a greater extent than is provided for therein.</b>	Near consensus on this amended article which was set for provisional adoption at WGDD9.





Publication number: H - 0000

Illustrasjon: Nils Áslák Valkeäpää

Printed by: Kopi og distribúsjonsservice - 01/06 - XXX