

# Tarkistamaton ennakkoversio

Jakelu: Yleinen

12.1.2011

Alkuperäinen kieli: englanti

---

## **Ihmisoikeusneuvosto Kahdeksastoista istunto**

Esityslistan kohta 3

**Kaikkien ihmisoikeuksien, kansalaisoikeuksien,  
poliittisten oikeuksien sekä taloudellisten, sosiaalisten  
ja kulttuuristen oikeuksien, mukaan lukien oikeus  
kehitykseen, edistäminen ja suojeleminen**

### **Erityisraportoijan raportti alkuperäiskansojen ihmisoikeustilanteesta ja perusvapauksien toteutumisesta, James Anaya**

#### **Lisäys**

#### **Saamelaisväestön tilanne Saamenmaalla Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa**

#### *Tiivistelmä*

Raportissa tarkastellaan Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisväestön ihmisoikeustilannetta. Raportti perustuu suurelta osin erityisraportoijalle saamelaisen parlamentaarisen neuvoston Rovaniemellä 14.–16.4.2010 järjestämän konferenssin yhteydessä esitettyihin tietoihin. Konferenssiin osallistui edustajia Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaiskäräjiltä, virkamiehiä kustakin maasta sekä saamelaisten kansalaisjärjestöjen edustajia.

Erityisraportoiija on tyytyväinen siihen, että yleisesti ottaen Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa kiinnitetään muihin maihin verrattuna runsaasti huomiota alkuperäiskansojen ongelmiin. Pohjoismaiden saamelaisväestöä koskevat aloitteet toimivat monessa suhteessa tärkeinä esimerkkeinä alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisesta.

Näihin aloitteisiin kuuluu pohjoismaisen saamelaissopimuksen valmistelua koskeva rajat ylittävä yhteistyöhanke. Erityisraportoiija toteaa, että tältä osin on jo saavutettu merkittävää edistystä, ja pitää tervetulleena Pohjoismaiden ja saamelaiskäräjien sitoutumista neuvottelujen jatkamiseen vuoden 2011 aikana, jotta yleissopimus saadaan hyväksytyä. Paljon on kuitenkin vielä tehtävä sen varmistamiseksi, että saamelaisväestö voi toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan ja asettaa yhteisiä tavoitteita useamman kuin yhden valtion alueella asuvana kansana.

---

· Tiivistelmä on toimitettu YK:n kaikilla virallisilla kielillä. Tiivistelmän liitteenä oleva raportti on (alun perin) toimitettu vain alkukielellä.

Lisäksi Pohjoismaiden tulisi jatkaa nykyisiä ponnistelujaan saamelaisväestön oikeuksien edistämiseksi kussakin asuinmaassa. Erityisraportoiija kiinnittää raportissaan huomiota etenkin saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumiseen kansallisella tasolla varsinkin saamelaiskäräjien kautta, saamelaisten oikeuteen omiin maa-alueisiinsa ja luonnonvaroihinsa sekä pyrkimykseen elvyttää saamelaiskieliä ja järjestää saamelaislapsille ja -nuorisolle kulttuurin erityispiirteet huomioon ottavaa koulutusta.

Erityisraportoiija antaa käsillä olevassa raportissa joukon sovellettaviin kansainvälisiin normeihin perustuvia suosituksia, joiden tarkoituksena on tukea nykyisiä ponnisteluja saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi.

## Sisällys

I. Johdanto.....	4
II. Saamelaiset.....	4
III. Yleiset lainsäädännölliset ja poliittiset rakenteet.....	5
A. Yleissaamelaiset instituutiot ja hankkeet.....	5
B. Norja.....	6
C. Ruotsi .....	8
D. Suomi .....	9
IV. Huolenaiheet .....	10
A. Itsemääräämisoikeus .....	10
B. Oikeus maa-alueisiin, vesistöihin ja luonnonvaroihin .....	14
C. Kielten säilyttäminen.....	19
D. Kulttuurin erityispiirteet huomioon ottava koulutus.....	20
V. Johtopäätökset ja suositukset.....	21
A. Yleiset juridiset ja poliittiset rakenteet .....	21
B. Itsemääräämisoikeus.....	22
C. Oikeus maa-alueisiin, vesistöihin ja luonnonvaroihin .....	22
D. Kieli ja koulutus .....	24

## I. Johdanto

1. Tässä raportissa tarkastellaan Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisten ihmisoikeustilannetta. Raportissa on myös annettu joukko kansainvälisiin normeihin perustuvia suosituksia. Raportti perustuu suurelta osin erityisraportoijalle saamelaisen parlamentaarisen neuvoston Rovaniemellä 14.–16.4.2010 järjestämän konferenssin yhteydessä esitettyihin tietoihin sekä erityisraportoijalle toimitettuihin kirjallisiin esityksiin ja riippumattomaan tutkimukseen. Konferenssiin osallistui Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaiskäräjien edustajia, kunkin maan viranomaisten edustajia sekä saamelaisten kansalaisjärjestöjen edustajia Pohjoismaista ja Venäjän federaatiosta. Vaikka Venäjän federaation saamelaisia osallistui huhtikuussa 2010 järjestettyyn konferenssiin tarkkailijoina, tässä raportissa keskitytään ainoastaan Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisväestön tilannetta koskeviin tärkeimpiin ongelmiin ja huolenaiheisiin.
2. Erityisraportoiija haluaa esittää kiitoksensa Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisedustajille sekä hallituksille näiden avoimesta suhtautumisesta tähän ainutlaatuiseseen vuoropuheluun sekä korvaamattomasta avusta konferenssin järjestämisessä. Pohjoismaiden ja saamelaisten edustajien osallistuminen huhtikuussa 2010 järjestettyyn konferenssiin on hyvä esimerkki toimivasta tavasta tarkastella eri valtioiden rajojen jakaman alkuperäiskansan tilannetta. Erityisraportoiija painottaa tässä suhteessa YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen artiklaa 36, jonka mukaan ”alkuperäiskansoilla, erityisesti kansainvälisten rajojen jakamilla kansoilla, on oikeus ylläpitää ja kehittää rajat ylittäviä yhteyksiä, suhteita ja yhteistyötä, mukaan lukien hengellinen, sivistyksellinen, poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen toiminta”.

## II. Saamelaiset

3. Saamelaisten perinteistä asuinalueita on Saamenmaa (*Sápmi*), joka käsittää Norjan, Ruotsin ja Suomen pohjoisosat sekä Kuolan niemimaan Venäjällä. Näiden neljän valtion välisistä virallisista rajoista huolimatta saamelaiset ovat yksi kansa, jota yhdistävät kulttuuriset ja kielelliset siteet sekä yhteinen identiteetti. Saamelaiskielet ja -kulttuurit ovat peräisin nykyisiä valtioita huomattavasti vanhemmalta ajalta, ja Pohjoismaiden ja Venäjän saamelaisalueilla on nykyisin yhdeksän eri kieliryhmää.
4. Saamelaisia on arviolta 70 000–100 000, josta noin 40 000–60 000 asuu Norjassa, noin 15 000–20 000 Ruotsissa, noin 9 000 Suomessa ja noin 2 000 Venäjällä. Saamelaiset ovat määrällisesti vähemmistönä suurimmassa osassa Saamenmaata lukuun ottamatta Finnmarkin läänin Norjassa ja Utsjoen kuntaa Suomessa.
5. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat metsästys, kalastus, keräily ja ansapyynti, ja pohjoisten alueiden syvä tuntemus on siirtynyt saamelaisilla sukupolvelta toiselle. Erityisesti porotalouden merkitys on saamelaisille keskeinen. Monet saamelaisyhteisöt ovat aikojen saatossa harjoittaneet puolittain paimentolaista elämää eli ajaneet poroja ylängöiltä rannikkoalueille ja takaisin vuodenaikojen mukaan. Toiset ryhmät ovat harjoittaneet poronhoitoa metsäalueilla, erityisesti tietyillä Västerbottenin (Länsipohjan) ja Norrbottenin (Pohjoispohjan) läänien alueilla Ruotsissa sekä Pohjois- ja Keski-Suomessa. Meri- tai

rannikkosaamelaisiksi kutsutut saamelaisyhteisöt asettuivat puolestaan nykyisin Norjalle kuuluville rannikkoalueille. Poronhoidon ohella elanto saatiin usein myös metsästyksestä, kalastuksesta ja maanviljelystä.

6. Saamelaisyhteisö oli aiemmin järjestäytynyt siidan ympärille. Siida oli paikallisorganisaatio, jolla on tärkeä rooli maa-alueiden, vesistöjen ja luonnonvarojen jakamisessa. Siidan jäsenillä oli kullakin yksilölliset oikeudet luonnonvaroihin, mutta jäsenet auttoivat toisiaan poronhoidossa, metsästyksessä ja kalastuksessa. Saamelaiset kehittivät näiden rakenteiden pohjalta pitkälle kehittyneet järjestelmät maa-alueiden jakamiseksi, perintöoikeuksista huolehtimiseksi ja erimielisyyksien ratkaisemiseksi siidan jäsenten välillä. Vaikka historiallinen kehitys on heikentänyt saamelaisten perinteisiä yhteistoimintamalleja, siida-järjestelmä on edelleen merkittävä osa saamelaisyhteiskuntaa.

7. Saamenmaata nykyisin jakavat valtioiden rajat on vedetty yli 100 vuoden aikana osapuulleen 1700-luvun puolivälistä 1800-luvun puoliväliin. Uudisasutuksen voimistuminen Pohjoismaissa muutti ajan mittaan väestön valtasuhteita pohjoisilla alueilla, ja saamelaiset jäivät kotimaassaan vähemmistöksi. Valtioiden rajat jakoivat kielelliset ja kulttuuriset yhteisöt osiin ja haittasivat poronhoitoa. 1800-luvulla ja aina toiseen maailmansotaan asti Pohjoismaiden hallitukset ajoivat pääasiassa politiikkaa, jonka tavoitteena oli sulauttaa saamelaiset pääväestöön.

8. Pohjoismaiden saamelaisväestö on tänä päivänä säästynyt monilta sosioekonomisilta ongelmilta, jotka yleisesti koettelevat eri puolilla maailmaa eläviä alkuperäiskansoja, esimerkkeinä vakavat terveysongelmat, äärimmäinen köyhyys tai nälänhätä. Norja, Ruotsi ja Suomi kuuluvat maailman vauraimpiin ja kehittyneimpiin maihin, ja ne sijoittuvat jatkuvasti kärkipäähän inhimillisen kehityksen indikaattoreissa.<sup>1</sup> Pohjoismailla on siten hyvät lähtökohdat puuttua vielä jäljellä oleviin saamelaisia koskeviin ongelmiin sekä toimia esimerkkinä alkuperäiskansojen oikeuksien edistämisessä.

### **III. Yleiset lainsäädännölliset ja poliittiset rakenteet**

#### **A. Yleissaamelaiset instituutiot ja hankkeet**

9. Ensimmäinen yhteissaamelainen instituutio, Saamelaisneuvosto, perustettiin vuonna 1956 eri maissa toimivien kansallisten saamelaisorganisaatioiden yhteistyöelimeksi. Ennen saamelaisvaltuuskunnan ja -käräjien perustamista Saamelaisneuvosto oli Pohjoismaissa asuvien saamelaisten pääasiallinen yhteinen edustuselin. Nykyisin Saamelaisneuvosto on hallituksesta riippumaton organisaatio, joka edistää saamelaisten ihmisoikeuksia valtioiden rajoista riippumatta yhteistyössä saamelaiskäräjien ja saamelaisen parlamentaarisen neuvoston kanssa.

10. Vuonna 2000 perustettu saamelainen parlamentaarinen neuvosto (SPN) koostuu Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaiskäräjistä, joita käsitellään seuraavissa osissa. Myös Venäjän saamelaisilla on pysyvä edustus neuvostossa. SPN käsittelee saamelaisia koskevia, valtioiden

<sup>1</sup> Vuonna 2009 Norja sijoittui ensimmäiseksi, Ruotsi seitsemänneksi ja Suomi kahdenneksitoista YK:n kehitysohjelman inhimillisen kehityksen indeksissä.

rajat ylittäviä kysymyksiä – painopistealueina saamen kieli, koulutus, tutkimus ja taloudellinen kehitys – ja edustaa saamelaisia kansainvälisellä tasolla, kuten YK:ssa.

11. Saamelaisväestön merkittävin viimeaikainen rajat ylittävä hanke on saamelaissopimuksen valmisteleminen yhteistyössä Norjan, Ruotsin ja Suomen valtioiden kanssa. Kyseessä on maailmanlaajuisesti ensimmäinen yritys luoda erityisesti alkuperäiskansoja koskeva alueellinen sopimus. Vuonna 1986 käynnistyneiden keskustelujen jälkeen Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaiskäräjät sekä valtiot perustivat vuonna 2001 asiantuntijaryhmän valmistelemaan pohjoismaista saamelaissopimusta. Asiantuntijaryhmässä oli kustakin maasta sekä valtiovaltaa edustava saamelaiskäräjien nimittämä edustaja, yhteensä kuusi jäsentä.

12. Vuonna 2005 asiantuntijaryhmä sai valmiiksi sopimusluonnoksen, joka esiteltiin saamelaiskäräjille sekä Norjan, Ruotsin ja Suomen hallituksille vielä samana vuonna. Sopimusluonnoksen 51 artiklaa on jaettu useisiin kappaleisiin. Mukana on säännöksiä saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, yhdenvertaisuudesta ja hallinnosta – myös saamelaiskäräjien ja julkisen vallan suhteesta, saamelaisten kielestä ja kulttuurista, saamenkielisestä opetuksesta, saamelaisten oikeudesta maa-alueisiin ja vesistöihin sekä elinkeinojen harjoittamisesta. Sopimusluonnos sisältää myös useita sen täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä.

13. Erityisraportoiija kiittää saamelaisia sekä Norjan, Ruotsin ja Suomen valtioita näiden tähänastisesta merkittävästä työstä tämän tärkeän välineen kehittämiseksi. Erityisraportoiija odottaa innokkaasti pääsevänsä valvomaan saamelaissopimuksen käyttöönottoon tähtäviä neuvotteluja, joiden on tarkoitus alkaa vuonna 2011 ja jotka on määrä saattaa päätökseen viiden vuoden kuluessa, kuten tämän raportin osassa IV(A)(1) on lähemmin selostettu.

## B. Norja

14. Norjan saamelaispolitiikka perustuu pääasiassa perustuslain artiklaan 110a sekä saamelaiskäräjiä (*Sámediggi*) ja muita saamelaisten lakiasioita koskevan lain (saamelaislaki) säädöksiin. Norjan perustuslakiin vuonna 1988 tehdyssä muutoksessa viranomaisia vaaditaan nimenomaisesti suojelemaan saamelaisia ja heidän kulttuuriaan sekä perinteisiä elinkeinojaan. Muutoksen mukaan ”valtion viranomaisten vastuulla on luoda olosuhteet, joissa saamelaisväestö voi ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja elämäntapaansa”.<sup>2</sup> Norjan valtio on lisäksi tunnustanut saamelaisväestöön kohdistuneen syrjinnän ja ankaran norjalaistamispolitiikan ja pyytänyt anteeksi tapaa, jolla saamelaisia on menneisyydessä kohdeltu.

15. Saamelaislaki on Norjan saamelaisasioita koskeva ensimmäinen nykyaikainen säädöskokoelma, joka laadittiin turvaamaan Norjan saamelaisille mahdollisuus suojella ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja elämäntapaansa. Norjassa perustettiin saamelaislain nojalla saamelaiskäräjät eli *Sámediggi*, joka toimii saamelaisten vaaleilla valittuna poliittisena edustuselimenä sekä suorittaa sille lain mukaan kuuluvia tai asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten kanssa sovittuja hallinnollisia tehtäviä erilaisissa saamelaisväestöön liittyvissä

---

<sup>2</sup> Artikla 110(a)

asioissa. Saamelaiskäräjillä on 39 edustajaa, jotka valitaan seitsemästä saamelaisesta vaalipiiristä.

16. Vuonna 2005 Norjan saamelaiskäräjät ja valtio pääsivät sopimukseen kuulemismenettelyistä, joita sopimuksen mukaan ”järjestetään asioissa, jotka voivat suoraan vaikuttaa saamelaisten etuihin”<sup>3</sup> ja jotka edellyttävät, että Norjan valtion viranomaiset ”antavat täydelliset tiedot olennaisista seikoista, jotka saattavat suoraan vaikuttaa saamelaisiin, sekä tällaisten asioiden käsittelyn eri vaiheissa huomioon otettavista seikoista”.<sup>4</sup> Sopimuksessa hahmotellaan kuulemisvaatimukset, jotka ovat yleisesti ottaen Kansainvälisen työjärjestön Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (ILO:n sopimus 169) kuulemisvaatimusten mukaisia<sup>5</sup>, ja sen mukaan kuulemismenettelyä jatketaan niin kauan kuin saamelaiskäräjät ja Norjan valtion viranomaiset katsovat, että sopimukseen on mahdollista päästä.

17. Erityisraportoijan mielestä sopimus on hyvä esimerkki toimivasta tavasta toteuttaa valtioiden alkuperäiskansojen kuulemista koskeva velvoite. Sopimus toimii myös tärkeänä esimerkkinä muille Pohjoismaille ja muille valtioille eri puolilla maailmaa. Joitakin erityisesti tähän menettelyyn ja yleisesti kuulemiseen liittyviä seikkoja on käsitelty jäljempänä kohdassa IV(A)(2).

18. Vielä viime aikoihin asti Norjan maa-alueiden ja luonnonvarojen hallinnasta vastasi maan keskushallinto yhteistyössä kuntien kanssa, eikä Norjan laki tunnustanut saamelaisille kuuluvia erityisoikeuksia, ei myöskään kollektiivisia oikeuksia, maa-alueisiin ja luonnonvaroihin. Norjassa säädettiin vuonna 2005 Finnmark-laki<sup>6</sup> vastauksena saamelaisten monta vuotta kestäneeseen taisteluun ja osittain myös vastauksena Alta-Kautokeino-vesireitin kehittämiseen liittyvään kiistaan 1970-luvulla. Tärkeää on se, että Finnmark-laki valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä Norjan suurkäräjien ja saamelaiskäräjien kesken. Finnmark-laki on silti joitakin osin edelleen kiistanalainen saamelaisten keskuudessa, kuten jäljempänä kohdassa IV(A)(3) todetaan.

19. Vuoden 1978 poronhoitolakia uudistettiin vuonna 2007. Uuden lain mukaan saamelaisilla on yksinoikeus poronhoitoon laidunalueilla, mutta oikeuden käyttämisen edellytyksenä on, että porot omistava yksityishenkilö on sidoksissa poronhoitajaperheeseen. Poronhoito-oikeus on nautintaoikeus, joka on voimassa tietyillä maa-alueilla niiden omistussuhteista riippumatta. On syytä huomata, että vuonna 2007 lakiin tehdyillä uudistuksilla haluttiin nostaa *siida* tärkeäksi poronhoidon hallintatyökaluksi, jotta Norjan laki vastaisi paremmin saamelaisten perinteisiä maa-alueiden hallinnan käytäntöjä. Saamelaisten poronhoitoalue on noin 40 prosenttia koko Norjan pinta-alasta, ja se tarjoaa laidunmaan yli 200 000 porolle. Poronhoitoon osallistuu Norjassa noin 2 800 saamelaista.

<sup>3</sup> Norjan valtion edustajien ja saamelaiskäräjien väliset kuulemismenettelyt, allekirjoitettu 11.5.2005, kohta 2, saatavilla Internetissä osoitteessa <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Selected-topics/Sami-policy/midtspalte/PROCEDURES-FOR-CONSULTATIONS-BETWEEN-STA.html?id=450743>.

<sup>4</sup> Ibid., 3 §

<sup>5</sup> Tiettyjen saamelaisyhteisöjen oikeutta tulla kuuluksi niitä suoraan koskevissa asioissa ei ole kuitenkaan käsitelty kuulemissopimuksessa.

<sup>6</sup> Laki 17.6.2005 nro 85 Finnmarkin läänin maa-alueiden ja luonnonvarojen juridisista suhteista ja hallinnasta (Finnmark-laki).

20. Norja oli ensimmäinen maa, joka ratifioi ILO:n sopimuksen nro 169 ja äänesti alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen puolesta vuonna 2007. Sen lisäksi Norja on sisällyttänyt kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen omaan lainsäädäntöönsä.<sup>7</sup> Jos nämä lait ja Norjan muu lainsäädäntö ovat keskenään ristiriidassa, sovelletaan yleissopimusten säännöksiä.<sup>8</sup> Norja on myös pannut täytäntöön kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen (1995) sekä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (1992).

### C. Ruotsi

21. Ruotsin perustuslakia on muutettu äskettäin siten, että saamelaiset on 1.1.2011 lähtien eksplisiittisesti tunnustettu omaksi kansakseen erotukseksi Ruotsin muista vähemmistöryhmistä. Saamelaiset olivat jo vuosien ajan toivoneet perustuslain mukaista tunnustamista kansaksi vähemmistön sijasta.

22. Ruotsin hallitus on viime vuosina valmistellut lakiesitystä, jossa puututtaisiin saamelaisväestöä koskeviin kysymyksiin.<sup>9</sup> Lakiluonnosta on kuitenkin arvosteltu siitä, ettei siinä puututa tärkeimpiin saamelaisia koskeviin ongelmiin, erityisesti maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöä ja omistussuhteita koskeviin kysymyksiin, sekä siitä, ettei lakiesitystä laadittaessa ole kuultu saamelaisia. Ruotsin saamelaiskäräjät ja saamelaisten edustajat ovatkin torjuneet lakiesityksen. Huhtikuussa 2010 järjestetyssä konferenssissa Ruotsin valtion edustajat kertoivat erityisraportoijalle, että saamelaiskäräjien ja muiden tahojen kannan vuoksi hallitus on päättänyt olla viemättä lakiesitystä eteenpäin, kunnes hallitus on keskustellut saamelaisten kanssa lakiesityksen sisällöstä.

23. Saamelaiskäräjiä koskeva laki<sup>10</sup> vuodelta 1993 määritteli Ruotsin saamelaiskäräjien pääasialliseksi tehtäväksi ”saamelaiskulttuuria koskevien asioiden valvonnan Ruotsissa”.<sup>11</sup> Ruotsin saamelaiskäräjät toimii sekä valtion laitoksena että vaaleilla valittavana edustuselimenä. Ruotsin saamelaiskäräjien perusluonteeseen ja siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden edistämiseen liittyviä ongelmia käsitellään jäljempänä kohdassa (IV)(A)(2). Saamelaiskäräjien täysistuntoon kuuluu 31 jäsentä, jotka valitaan neljäksi vuodeksi.<sup>12</sup>

24. Ruotsin saamelaiskäräjien tehtäviä ovat valtionavustusten jakaminen saamelaisjärjestöjen ja saamelaisten kulttuuriohjelmien tarpeisiin sekä muihin tarpeisiin, saamelaiskoulujen hallituksen valinta, saamen kielen aseman edistäminen, yhdyskuntasuunnitteluun – mukaan lukien poronhoito sekä maa-alueiden ja vesistöjen käyttö – osallistuminen sekä saamelaisten oloista tiedottaminen.<sup>13</sup> Vuonna 2007 monet poronhoitoon

---

<sup>7</sup> Ihmisoikeuslaki (Menneskerettsloven), 2 § (1999).

<sup>8</sup> Ibid., 3 §.

<sup>9</sup> Ds. 2009:40

<sup>10</sup> Laki saamelaiskäräjistä (Sametingslag) (1992:1433).

<sup>11</sup> Ibid., 1 luvun 1 §.

<sup>12</sup> Ibid., 2 luvun 2 §.

<sup>13</sup> Ibid., 2 luvun 1 §.



liittyvistä vastuista siirrettiin Ruotsin maatalousministeriöstä saamelaiskäräjille. Tästä merkittävästä kehitysaskelista huolimatta ihmisoikeuskomitea on ilmaissut jatkuvan huolensa siitä, ”miten rajoitetusti saamelaiskäräjät voi osallistua päätöksentekoprosessiin saamelaisten maa-alueita ja perinteistä elinkeinotoimintaa koskevissa kysymyksissä”.<sup>14</sup>

25. Ruotsin poronhoitolakiin vuodelta 1971 on kirjattu saamelaisten oikeus käyttää maa-alueita ja vesistöjä omaksi ja porokarjan hyväksi tietyillä laissa määritetyillä maantieteellisillä alueilla.<sup>15</sup> Ruotsissa porotalouden harjoittaminen on saamelaisten yksinoikeus, jonka edellytyksenä on kuuluminen saamelaiskylään (*sameby*) ja porotalouden harjoittaminen pääasiallisena elinkeinona. Ruotsissa noin 3 000 saamelaista saa perinteisesti elantonsa poronhoidosta. Porojen määrä on noin 250 000, ja poronhoitoalue on noin 40 % Ruotsin pinta-alasta, joskin saatujen tietojen mukaan alue ei aivan kokonaan sovellu laidunmaaksi.

26. Ruotsi on pannut täytäntöön YK:n tärkeimmät ihmisoikeussopimukset ja äänestänyt alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen puolesta vuonna 2007. Ruotsi on myös ratifioinut kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen sekä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan. Ruotsi ei ole kuitenkaan ratifioinut ILO:n sopimusta nro 169.

## D. Suomi

27. Suomen perustuslaissa säädetään saamelaisten asemasta alkuperäiskansana<sup>16</sup> sekä saamelaisten oikeudesta kulttuuri-itsehallintoon omalla kotiseutualueellaan sanamuodolla ”Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto”.<sup>17</sup> Laissa saamelaiskäräjistä vuodelta 1995 saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan ”Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta”.<sup>18</sup> Lakiin saamelaiskäräjistä on kirjattu Suomen saamelaiskäräjät. Se korvasi vuosina 1972–1995 toimineen saamelaisvaltuuskunnan, joka oli ensimmäinen vaaleilla valittu saamelaiselin Pohjoismaissa. Saamelaiskäräjien 21 jäsentä ja neljä varajäsentä valitaan saamelaisten keskuudessa joka neljäs vuosi toimeenpantavilla vaaleilla.<sup>19</sup>

28. Saamelaiskäräjiä koskevan lain mukaisesti ”turvataan saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto”. Lain mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on ”hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat”. Saamelaiskäräjät voi tehtäviinsä kuuluvissa asioissa tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Lisäksi laissa vahvistetaan, että viranomaisten tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa ”kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana”, mukaan lukien valtion maiden, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta koskevat asiat. Vaikka laki

<sup>14</sup> CCPR/C/SWE/CO/6, kappale 20 (7.5.2009).

<sup>15</sup> Poronhoitolaki (Rennäringslag) (1971:437)

<sup>16</sup> 17 §

<sup>17</sup> 121 §

<sup>18</sup> 4 § (974/1995)

<sup>19</sup> Ibid.

saamelaiskäräjistä sisältääkin vahvoja lakisäätteisiä vakuutuksia saamelaisten asemasta, käytännössä Suomen saamelaiskäräjillä on rajallinen päätösvalta, kuten jäljempänä kohdassa IV(A)(2) esitetään.

29. Suomen nykyiseen lainsäädäntöön ei ole kirjattu eikä siinä anneta saamelaisille mitään erityisiä maa- tai metsäoikeuksia eikä yksinoikeuksia harjoittaa perinteisiä elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueilla. Lisäksi toisin kuin Norjassa ja Ruotsissa, poronhoitoa ei ole Suomessa rajattu saamelaisten elinkeinoksi, vaan sitä saavat harjoittaa kaikki poronhoitoalueella asuvat EU:n kansalaiset. Suomen hallitus on omien sanojensa mukaan pyrkinyt moneen otteeseen ratkaisemaan saamelaisten maa- tai metsäoikeuksiin liittyvät ongelmat lainsäädännön keinoin, mutta ongelmia on tuottanut saamelaisten sekä muun samoilla alueilla asuvan ja samoja elinkeinoja harjoittavan väestön etujen tasapainottaminen.<sup>20</sup>

30. Vuoden 1990 poronhoitolain mukaan valtion viranomaisten on kuitenkin valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä suunnitellessaan neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. Lisäksi viimeaikaiset hallituksen esitykset kaivoslain ja vesilain uudistamiseksi toisivat saamelaiskulttuurille jonkin verran suojaa, mukaan lukien vaatimukset siitä, että vaikutukset saamelaiskulttuuriin tulisi ottaa huomioon hankkeita arvioitaessa ennen kaivoslupien myöntämistä.

31. Suomi on Norjan ja Ruotsin tapaan ratifioinut kaikki merkittävät YK:n ihmisoikeussopimukset sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen ja alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan. Suomi on myös äänestänyt alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen puolesta, mutta Suomi ei ole ratifioinut ILO:n sopimusta nro 169, vaikka YK:n sopimuselimet ovat sitä suositelleet ja sitä on suositeltu myös YK:n yleismaailmallisessa määräämisaikastarkastelussa (*Universal Periodic Review*).<sup>21</sup>

## IV. Huolenaiheet

### A. Itsemääräämisoikeus

32. Vaikka saamelaisväestöä koskevat Pohjoismaiden lait ja politiikka ovat suhteellisen edistyneitä, saamelaisten itsemääräämisoikeuden täydelliselle toteutumiselle on edelleen esteitä sekä rajat ylittävillä että kansallisilla tasoilla. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 3 artiklassa todetaan seuraavasti: ”Alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.” Tämä julistuksen artikla heijastaa Norjan, Ruotsin ja Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen yhteistä 1 artiklaa.

---

<sup>20</sup> CERD/C/FIN/19, Suomen määräämisaikastarkastelu CERD:lle (15.10.2007).

<sup>21</sup> Ks. esim. CERD/C/FIN/CO/19, kappale 14 (13.3.2009); A/HRC/8/24 (23.5.2008).

## 1. Rajat ylittävä saamelaisten itsemääräämisoikeus

33. Heti aluksi on syytä todeta, että saamelaisten edustajien mukaan saamelaisväestön tavoite suhteiden turvaamisesta eri maiden alueilla asuviin saamelaisiin ja saamelaisväestön itsemääräämisoikeuden yleisestä edistämisestä ei tarkoita sitä, että saamelaiset haluaisivat perustaa oman valtion. Tällainen lähestymistapa itsemääräämisoikeuden harjoittamiseen on yhdenmukainen YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen kanssa, jonka yleisestä rakenteesta ja erityisesti 46 artiklasta käy selvästi ilmi, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tulee toteutua valtioiden alueellisen eheyden tai poliittisen yhtenäisyyden puitteissa.

34. Maailmassa on tähän asti vain vähän esimerkkejä erityisistä virallisista järjestelyistä, jotka edistäisivät tietyn alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta useiden valtioiden rajojen yli. Siirtyminen kohti tällaisia järjestelyjä on kuitenkin osa jo usean vuosikymmenen ajan jatkunutta kehitystä, joka haastaa oletuksen siitä, että vain valtioiden rajat voivat toimia poliittisen järjestäytymisen ja vallan merkkeinä. Kuten edellä on esitetty, saamelaiset ovat pyrkineet merkittävästi edistämään kollektiivista itsemääräämisoikeuttaan kehittämällä rajat ylittäviä instituutioita ja hankkeita, ja he ovat tässä suhteessa saavuttaneetkin huomattavia edistysaskelia, mutta esteitä on yhä jäljellä.

35. Erityisraportoijan käsityksen mukaan luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi muodostaa pääasialliset puitteet, joissa määritellään saamelaisväestön yhteiset tavoitteet, ja se on merkittävä osatekijä pyrkimyksissä edistää saamelaisten itsemääräämisoikeutta yhtenä kansana (sopimusluonnoksen selkeä puute tässä suhteessa on se, ettei se koske Venäjän federaation alueella asuvia saamelaisia). Erityisraportori ymmärtää hankaluudet, jotka liittyvät luonteeltaan näin uudentyypisen asiakirjan valmisteluun. Asiakirjaa on luonnehdittu eräänlaiseksi Pohjoismaiden ja saamelaisten väliseksi ”nykyaikaiseksi sopimukseksi” (vaikka saamelaisten ei odotetakaan olevan virallisena sopijapuolena Pohjoismaiden ohella). Erityisraportori jakaa silti useiden YK:n sopimuselinten ilmaiseman huolen pohjoismaisen saamelaissopimuksen käyttöönoton viivästyisestä.<sup>22</sup>

36. Vuosia kestäneen kiistelyn jälkeen Norjan, Suomen ja Ruotsin valtioiden edustajat sekä maiden saamelaiskäräjien puheenjohtajat sopivat marraskuussa 2010 pohjoismaisen saamelaissopimuksen neuvottelumallista. Sovitun mallin mukaisesti neuvottelut käydään kolmen valtuuskunnan välillä. Kuhunkin valtuuskuntaan voidaan nimittää enintään kuusi jäsentä, ja niiden on koostuttava kyseisten valtioiden ja saamelaiskäräjien edustajista. Neuvottelujen on määrä alkaa vuonna 2011, ja ne on tarkoitus saattaa päätökseen viiden vuoden kuluessa.

## 2. Saamelaisten itsehallinto kansallisella tasolla: saamelaiskäräjät

37. Saamelaiskäräjät on tärkein saamelaisten itsemääräämisoikeutta toteuttava elin Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Ne voivat myös toimia malleina muiden alkuperäiskansojen itsehallinnolle ja päätöksentekoon osallistumiselle, kun vastaavanlaisia instituutioita kehitetään eri puolilla maailmaa. Tästä huolimatta saamelaiskäräjien riippumattomuutta ja

<sup>22</sup> Ks. esim. E/C.12/SWE/CO/5, kappale 15 (18.11.2008); CERD/C/SWE/CO/18, kappale 21 (21.8.2008).

itsehallintovaltaa tulee edelleen kehittää ja niiden mahdollisuutta osallistua sekä aidosti vaikuttaa saamelaisväestöä koskevaan päätöksentekoon Pohjoismaissa tulee edelleen lujittaa.

38. Saamelaiskäräjät ovat ilmaisseet erityisraportoijalle huolensa siitä, missä määrin ne voivat aidosti osallistua ja vaikuttaa saamelaisväestöä koskeviin päätöksiin. Saamelaiskäräjät katsotaan yleensä elimeksi, jonka kautta saamelaiset voivat tuoda näkemyksensä julki viranomaisille, mutta ne eivät mitenkään takaa aitoa vaikuttamismahdollisuutta tai päätäntävaltaa. Erityisesti Suomessa saamelaiskäräjien lakisääteiset valtuudet rajoittuvat saamelaisten kieltä, kulttuuria ja alkuperäiskansan asemaa koskeviin asioihin. Näilläkin alueilla saamelaiskäräjien vaikutusvalta on rajallinen; esimerkiksi kielisuunnittelusta vastaa kotimaisten kielten tutkimuskeskus, ja näitäkin tehtäviä ollaan siirtämässä yliopistoille.<sup>23</sup> Lisäksi saamelaiskäräjillä ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta<sup>24</sup> ole yleensä erityistä päätäntävaltaa maa-alueiden, vesistöjen ja luonnonvarojen käyttöön liittyvissä asioissa.

39. Selkeiden kuulemisprosessien käyttöönotto on jossakin määrin helpottanut saamelaiskäräjien osallistumista saamelaisväestöä koskevaan päätöksentekoon. Kuten edellä kappaleessa 16 todetaan, Norjan valtio on allekirjoittanut Norjan saamelaiskäräjien (*Sámediggi*) kanssa kuulemista koskevan sopimuksen. Norjan saamelaiskäräjien mukaan vaikka ”kuulemismenettelyt ovat lisänneet saamelaiskäräjien vaikutusvaltaa saamelaisväestöä koskevassa poliittisessa päätöksenteossa, kokemukset kuulemissoituksesta ovat olleet vaihtelevia. Saamelaisten perinteiseen elämäntapaan ja elinkeinojen kehittämiseen liittyy edelleen haasteita”.<sup>25</sup> Lisäksi Norjan saamelaiskäräjien edustajat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että viranomaiset ovat toisinaan tehneet päätöksensä jo ennen varsinaista kuulemistä. Erityisraportoijan näkemys on kuitenkin se, että asianmukaisesti toteutettuna kuulemismenettely on tärkeä työkalu saamelaisten oikeuksien kehittämisessä sekä saamelaisväestön ja Norjan valtion välisten suhteiden parantamisessa.

40. Toisin kuin Norjalla, Ruotsin ja Suomen valtioilla ei ole omien saamelaiskäräjiensä kanssa sopimusta, jossa määriteltäisiin, miten ja missä olosuhteissa kuuleminen tulisi järjestää. Suomen eduskunta on sovellettavan lainsäädännön mukaan velvollinen neuvottelemaan Suomen saamelaiskäräjien kanssa saamelaisia koskevista asioista, joskin Suomen saamelaiskäräjien edustajat ovat kertoneet erityisraportoijalle, että useimpiin edustajien valtiolle tekemiin esityksiin ja antamiin lausuntoihin ei ole saatu vastausta Suomen valtiolta edes asioissa, joiden yleisesti tunnustetaan kuuluvan saamelaiskäräjien asiantuntemuksen piiriin. Ruotsissa kuulemismenettely on sisällytetty saamelaisväestöä koskevaan lakiesitykseen (ks. kappale 22), jotta saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuutta lainsäädäntöprosessissa ja muilla alueilla voitaisiin vahvistaa, mutta kuten edellä todettiin, lakiesitys on edelleen käsittelyssä. Tällaiset yhteisesti sovitut järjestelmät olisivat tärkeitä ja ne voisivat osittain lievittää saamelaisväestön huolta siitä, ettei se pääse riittävästi osallistumaan päätöksentekoon.

<sup>23</sup> Laki kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta (48/1976, 591/1996)

<sup>24</sup> Esimerkiksi Norjassa saamelaiskäräjät voi vuonna 2008 säädetyn rakennus- ja maankäyttölain nojalla esittää virallisia vastalauseita saamelaisten kulttuuri- ja talouselämän kannalta merkittävien asioiden suunnittelussa.

<sup>25</sup> Yleismaailmallisen määrääikaistarkastelun (*Universal Periodic Review*) työryhmän raportti, Norja, A/HRC/13/5, kappale 24 (2010).

41. Tehokkaan kuulemismenettelyn lisäksi olennainen osatekijä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudessa on oikeus autonomiaan ja itsehallintoon niiden sisäisissä ja paikallisissa asioissa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen (4 artikla) mukaisesti. Erityisraportojalle ilmaistu yhteinen huoli oli se, että saamelaiskäräjät pystyvät niille laissa säädettyjen valtuuksien ja tehtävien vuoksi vain rajoitetussa määrin toimimaan itsenäisesti ja tekemään itsenäisiä päätöksiä saamelaisväestöä koskevissa asioissa. Erityisraportoiija on tietoinen siitä, että saamelaiskäräjien itsenäisen päätösvallan kasvattaminen saattaa edellyttää merkittäviä lainsäädännöllisiä ja poliittisia muutoksia kansallisella tasolla. Siitä huolimatta Pohjoismaiden tulisi saamelaiskäräjiä kuulemalla ja niiden kanssa yhteisymmärryksessä harkita sellaisten vastuualueiden määrittämistä, joilla saamelaiskäräjien itsenäistä päätösvaltaa voisi kasvattaa tai joilla saamelaiskäräjillä voisi olla yksinomainen päätösvalta, erityisesti saamelaisväestön kannalta tärkeissä asioissa. Tämän ohella tulisi yhä vahvemmin tunnustaa paikallisten saamelaisinstituutioiden, kuten siidojen, perinteinen päätösvalta.

42. Tapa, jolla Ruotsin saamelaiskäräjien tehtävät ja valtuudet on määritelty Ruotsin saamelaiskäräjälaissa, on erityisen huolestuttava. Saamelaiskäräjien perustamisvaiheessa Ruotsin valtio oli sillä kannalla, että saamelaiskäräjien ei ollut tarkoitus olla saamelaisten itsehallintoelin. Valtion mukaan vuoden 1992 saamelaiskäräjälaissa ”(kansanedustuslaitosta tarkoittavan) ting-termin (*Sameting*) käytöstä huolimatta kyseessä ei ole itsehallintoelin, joka voisi toimia valtiopäivien tai kunnanvaltuuston asemesta tai näiden kanssa kilpailevana elimenä”.<sup>26</sup> Vaikka Ruotsin valtio on tämän jälkeen tunnustanut saamelaiskäräjät elimeksi, jonka kautta saamelaiset voivat käyttää itsehallinto-oikeuttaan, saamelaiskäräjät toimii edelleen sekä kansan vaaleilla valitsemana elimenä että valtiorhallinnon virastona. Ruotsin saamelaiskäräjien edustajat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että valtiorhallinnon viraston asemassa saamelaiskäräjät joutuvat panemaan täytäntöön Ruotsin valtiopäivien ja valtiorlaitosten poliittisia päätöksiä ja muita päätöksiä, jotka ovat toisinaan ristiriidassa vaaleilla valittujen saamelaiskäräjien jäsenien ilmaisemien saamelaisväestöä koskevien poliittisten tavoitteiden kanssa.

43. Myös valtior talousarviosta johtuvien rajoitteiden on katsottu supistavan saamelaiskäräjien mahdollisuuksia hoitaa saamelaisia koskevia asioita sekä toimia saamelaisten itsemääräämisoikeuden kanavina. Niin Norjan, Ruotsin kuin Suomenkin saamelaiskäräjät toivat erityisraportojalle julki erityisesti sen, että niillä on liian vähän resursseja käytettävissään kokonaan itse määrittämiinsä ja kehittämiinsä hankkeisiin sekä aloitteisiin. Ruotsin saamelaiskäräjille määrärahoja myönnetään pääasiassa saamelaiskäräjille valtior virastona kuuluvien tehtävien hoitamiseen, mutta itsenäisen vaaleilla valitun elimen tehtävien hoitamiseen ne saavat niukasti rahoitusta. Norjan saamelaiskäräjien edustajat ovat tuoneet julki, että niiden päätösvaltaa on toisinaan rajoittanut se, että keskushallinto on korvamerkinnyt julkisia varoja tiettyihin tarkoituksiin. Norjan valtio on kuitenkin eri kannalla; sen mukaan uudet projektit ja rahoitusta koskevat aloitteet ovat usein tulleet itse saamelaiskäräjiltä, ja saamelaiskäräjillä on ollut merkittävässä määrin vapaus priorisoida niille myönnettyjen varojen käyttö uudelleen. Norjan saamelaiskäräjät on myös ilmaisseet huolensa siitä, että kappaleissa 16 ja 39 edellä käsitelty kuulemismenettely ei päde valtior talousarvion tekemiseen.

<sup>26</sup> Lakiesitys 1992/93:32.

### 3. Norjan Finnmark-laki

44. Norjassa vuonna 2005 säädetty Finnmarkin lääniä koskeva erityislaki eli Ruijan maalaki, joka Norjassa tunnetaan nimellä *Finnmarksloven*, sisältää kohtia, jotka suojelevat merkittävästi saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja luonnonvarojen hallintaoikeuksien edistämistä paikallisella tasolla. Laki on siten tärkeä esimerkki muille Pohjoismaille. Lakiin on kirjattu, että saamelaisilla ja muilla on Finnmarkin maa-alueiden ja vesistöjen pitkään jatkuneen käytön perusteella oikeudet kyseisiin maihin ja luonnonvaroihin. Lain mukaan 95 % Finnmarkin maista (suunnilleen Tanskan kokoinen alue) siirrettiin valtiolta paikalliseen omistukseen, ja maanomistajaksi tuli Finnmarkseiendommen-niminen hallintoelin. Vaikka Finnmark-laki onkin merkittävä askel kohti saamelaisten itsemääräämisoikeuden sekä maa-alueiden ja luonnonvarojen hallintaoikeuksien edistämistä, jotkut saamelaisten edustajat ovat olleet sitä mieltä, ettei laki täysin suojaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta sekä maa-alueiden ja luonnonvarojen hallintaoikeuksia pääasiassa syistä, jotka liittyvät Finnmarkseiendommenin hallituksen kokoonpanoon. Hallituksen jäsenien nimittäminen on Finnmarkin maakuntakäräjien ja Norjan saamelaiskäräjien vastuulla. On kuitenkin syytä huomata, että Finnmark-laki on alueen saamelaisten ja muun väestön erilaisten intressien yhteensovittamiseksi laadittu kompromissiteksti, jonka saamelaiskäräjät on hyväksynyt. Se, missä määrin laki aidosti edistää saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja oikeutta luonnonvaroihin, selviää lain täytäntöönpanon myötä.

45. Erityisraportoiija on pannut myös merkille jatkuvat huolenilmaukset siitä, että Finnmark-laki ei puutu riittävästi Norjan itäsaamelaisten erityisen suojattomaan asemaan. Norjan itäsaamelaiset ovat pieni ryhmä, jonka oma kieli ja kulttuuriset ominaispiirteet ovat uhanalaisia. Tähän liittyen rotusyrjinnän poistamista valvova komitea suositteli, että Norja ryhtyy erityisiin ja konkreettisiin lisätoimiin turvatakseen tiettyjen erittäin uhanalaisten alkuperäisryhmien – eli itäsaamelaisten – asianmukaisen kehittämisen ja suojelemisen.<sup>27</sup> Erityisraportoiija huomauttaa Norjan ilmaisseen, että ”toimenpiteitä suunniteltaessa neuvotellaan tiiviisti saamelaiskäräjien ja itäsaamelaisten edustajien kanssa”<sup>28</sup> ja että Finnmarkin maakäräjien tulee valtuuksiensa nojalla ottaa huomioon Finnmarkin kaikkien asukkaiden, myös itäsaamelaisten, oikeudet maa-alueisiin ja luonnonvaroihin.

## B. Oikeus maa-alueisiin, vesistöihin ja luonnonvaroihin

### 1. Maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyvien oikeuksien tunnustaminen

46. Pohjoismaiden saamelaisten historialle on ollut tunnusomaista saamelaisten hallitsemien maa-alueiden – varsinkin porojen laidunmaiden – ja luonnonvarojen jatkuva väheneminen. Pohjoismaiden toiminta on aiemmin perustunut näkemykseen, jonka mukaan maa-alueiden ja luonnonvarojen omistusoikeus ei voi perustua saamelaisille ominaiseen paimentolaistyyppiseen maankäyttöön, johon kuuluu laajojen, ilmaston ja ympäristötekijöiden vaikutuksesta vuosittain vaihtuvien laidunalueiden hyödyntäminen.

---

<sup>27</sup> CERD/NOR/CO/18, kappale 8

<sup>28</sup> CERD/C/NOR/CO/18/1. lisäys, 5. kohta.

47. Pohjoismaat ovat ajan myötä kehittäneet tiettyjä mekanismeja saamelaisväestön maanomistuksen ja poronhoidon turvaamiseksi, ja nykyään merkittäviä maa-alueita käytetään jatkuvasti poronhoitoon. Eri Pohjoismaissa sovellettavan poronhoitoa koskevan lainsäädännön mukaan saamelaisilla on tiettyjä oikeuksia tämän elinkeinon edellyttämiin maa-alueisiin ja luonnonvaroihin, mutta kuten edellä todettiin, Suomessa porotaloutta ei ole erikseen rajattu saamelaisille. Lisäksi vaikka saamelaisten nautintaoikeus maa-alueisiin on laissa tunnustettu, nämä oikeudet saavat käytännössä usein väistyä muiden intressien tieltä. Norjan, Ruotsin ja Suomen lainsäädännössä tosin todetaan, että saamelaisten maankäytön voidaan periaatteessa katsoa johtavan maanomistusoikeuden syntymiseen, mutta näiden oikeuksien toteuttaminen käytännössä on osoittanut saamelaisille hankalaksi.

48. Norjassa säädetty Finnmark-laki tarjoaa mahdollisesti edellytyksiä saamelaisten maa-alueita ja luonnonvaroja koskevien oikeuksien yksilöimiseksi ja turvaamiseksi Finnmarkin läänissä. Lailla perustettiin Finnmarkin komissio, jolla on valtuudet selvittää aiemmin tunnustamatta jääneet oikeudet maa-alueisiin ja luonnonvaroihin.<sup>29</sup> Komission on määrä selvitysten jälkeen antaa mietintönsä seuraavista asioista: ”a) ketkä komission käsityksen mukaan omistavat maan; b) mitä käyttöoikeuksia on komission käsityksen mukaan syntynyt ja c) seikat, joihin komissio näkemyksensä perustaa”.<sup>30</sup> Lailla perustettiin myös muuhun kuin viljelysmaahan liittyviä asioita käsittelevä Finnmarkin maa-oikeus, joka on Finnmarkin komission johtopäätöksiin liittyvien kiistojen kuulemiseen tarkoitettu erityistuomioistuin.<sup>31</sup>

49. Koska Finnmark-lain edellyttämä maa-oikeuksien selvitystyö on edelleen kesken, nyt käyttöön otetun menettelytavan tarkoituksenmukaisuutta ei voida vielä arvioida. Silti Finnmark-laki on kiistatta tärkeä edistysaskel ja voi osoittautua hyväksi käytännöksi alkuperäiskansojen maa-oikeuksien turvaamisessa. Vaikka yksittäisten saamelaisten ja saamelaisryhmien omistus- ja käyttöoikeus on tietyissä yhteyksissä todettu ja tunnustettu Norjan oikeuslaitoksessa, Finnmarkin läänin ulkopuolella ei kuitenkaan ole käytössä mitään erityisiä mekanismeja saamelaisväestön maa-alueita ja luonnonvaroja koskevien oikeuksien yksilöimiseksi, mikä on yhä korjaamista vaativa epäkohta.

50. Erityisraportojalle on ilmaistu erityinen huoli maanomistusoikeuksista Ruotsissa. Maan korkein oikeus on todennut, että periaatteessa omistusoikeus voi perustua saamelaisille tyypilliseen perinteiseen maankäyttöön ja asutukseen.<sup>32</sup> Silti porojen laidunalueita ei ole Ruotsissa virallisesti rajattu. Maan hallitus on kuitenkin perustanut erityisen rajatyöryhmän, jonka tehtävänä on määrittää saamelaisten perinteisesti käyttämät maa-alueet. Työryhmä antoi mietintönsä vuonna 2006. Hallitus ei ole kuitenkin ryhtynyt käytännön toimiin työryhmän suositusten toteuttamiseksi.<sup>33</sup> Samassa yhteydessä YK:n rotusyrjintäkomitea (CERD) ilmaisi ”huolensa saamelaisten oikeuksiin liittyvien kysymysten käsittelyssä saavutetusta vähäisestä edistyksestä” ja kehotti Ruotsia ”ryhtymään tehokkaisiin toimiin, jotta saamelaisten oikeuksiin liittyvät selvitykset johtavat konkreettisiin toimiin ja samalla lainsäädännön uudistamiseen.”<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Finnmark-laki, 5 ja 29 §

<sup>30</sup> Ibid., 33 §.

<sup>31</sup> Ibid., 36 §.

<sup>32</sup> Taxed Lapp Mountain -juttu

<sup>33</sup> Rajatyöryhmän raportti, SOU: 2006:14

<sup>34</sup> CERD/SWE/18, kappale 19; ks. myös CCPR/C/SWE/CO/6, kappale 20 (2. huhtikuuta 2009)

51. Saamelaisten mahdollisuuksia turvata oikeutensa maahan ja luonnonvaroihin vaikeuttaa edelleen se, että todistustaakka Ruotsin tuomioistuimissa on maanomistusoikeuksiaan peräävällä saamelaisväestöllä. Osoittaakseen perinteisen käytön ja asutuksen perusteella syntyneen oikeutensa saamelaisten on esitettävä kirjalliset todisteet kyseisen maa-alueen vähintään 90 vuotta jatkuneesta yhtämittaisesta käytöstä. Todistustaakka on erityisen vaikeasti täytettävissä senkin vuoksi, että saamelaiset eivät perinteisesti jätä mitään fyysisiä merkkejä maa-alueisiin, joita on käytetty laiduntamiseen tai muihin tarkoituksiin. Ihmisoikeuskomitea on suositellut, että Ruotsissa ”säädetään lakeja, joissa todistustaakkaa koskevia määräyksiä sovelletaan joustavasti siltä osin kuin ne liittyvät saamelaisten maanomistus- ja laiduntamisoikeuksiin varsinkin silloin, kun muilla osapuolilla on asiaa koskevaa varteenotettavaa tietoa.”<sup>35</sup> Ankara todistustaakka johtaa kalliisiin oikeudenkäynteihin, ja Ruotsin saamelaisilla on harvoin riittävästi varoja maanomistusoikeuksia koskevien vaatimustensa ajamiseen. Ruotsin oikeusapujärjestelmä ei tue saamelaisia näissä pyrkimyksissä, mistä YK:n komiteat ovat myös ilmaisseet huolensa.<sup>36</sup>

52. Suomessa 90 prosenttia saamelaisten kotiseutualueeksi määritetystä maa-alueesta on juridisesti valtion maata. Saamelaisten maanomistusoikeuksien selvittämiseksi Suomen valtio teetti vuosina 2003–2006 tutkimuksen maankäytöstä Ylä-Lapin alueella. Samassa yhteydessä YK:n rotusyrjäntäkomitea suosittelee, että Suomi ”ryhtyy tehokkaisiin toimiin Ylä-Lapin maanomistusoikeuksia koskevan tutkimuksen tulosten soveltamiseksi käytäntöön ja säätämään asiaa koskevia uusia lakeja yhteisymmärryksessä kohteina olevien yhteisöjen kanssa”.<sup>37</sup> Suomen valtion ja saamelaiskäräjien välillä on käyty neuvotteluja yhteisten lähtökohtien määrittämiseksi maanomistusoikeutta koskevissa kysymyksissä. Saamelaisten perinteisesti käyttämien ja asuttamien maa-alueiden juridinen asema on Suomessa kuitenkin edelleen ratkaisematta.

## 2. Oikeus merten luonnonvaroihin

53. Kysymys saamelaisten oikeudesta rannikkovesillä tapahtuvaan kalastukseen koskee ensisijaisesti Norjaa. Selvitysten mukaan saamelaisten Norjan pohjoisrannikolla harjoittama kalastus on viime vuosina merkittävästi vaikeutunut kalavesien huonon hoidon seurauksena. Syynä tähän kehitykseen ovat olleet muut kuin saamelaiset sekä ympäristötekijät. Lisäksi kalastuksen kasvava teollistuminen Norjassa parin viime vuosikymmenen aikana on heikentänyt merten luonnonvarojen paikallista valvontaa ja käyttöä. Edelleen epäkohtana on, että kalastusta koskevista määräyksistä päätetään valtakunnallisesti ilman paikallista edustusta ottamatta huomioon merten luonnonvaroja koskevaa tavanmukaista päätöksentekomenettelyä tai niiden hoitoa koskevaa paikallista tietämystä.

54. Norjan Finnmark-laissa ei säädetä merten luonnonvaroista. Norjan suurkäräjien pysyvän lakivaliokunnan Finnmark-lakia koskevassa lausunnossa todetaan, että kalastus on keskeinen osa saamelaiskulttuuria, ja suurkäräjät antoi päätöksen, jossa hallitusta kehoitettiin tekemään selvitys Finnmarkin rannikon kalastusoikeuksista. Saamelaiskäräjien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen muodostettiin uusi elin, rannikkokalastuskomitea. Se suosittelee, että

<sup>35</sup> CCPR/C/SWE/CO/6, kappale 21 (2. huhtikuuta 2009).

<sup>36</sup> Ibid.; CERD/SWE/18, kappale 20.

<sup>37</sup> CERD/C/FIN/CO/19, kappale 14 (13. maaliskuuta 2009).



”vahvistetaan periaate, jonka mukaan vuonojen ympärillä ja Finnmarkin rannikolla asuvilla on oikeus harjoittaa merikalastusta Finnmarkin edustalla historiallisen käytön ja alkuperäiskansoja ja vähemmistöjä koskevan kansainvälisen lain nojalla.”<sup>38</sup> Kalastus- ja rannikkoministeriön ja saamelaiskäräjien kesken käydään parhaillaan neuvotteluja rannikkokalastuskomitean työn jatkamisesta. Paikallisia saamelaiskalastajia edustavat ryhmät ovat lisäksi korostaneet, että tarvitaan erillislaki, joka takaa paikallisväestön oikeuden osallistua kalavesien ja merten luonnonvarojen hoitoon ja hallintaan.

### 3. Saamelaisten maa-alueisiin ja elinkeinoihin edelleen kohdistuvat uhat

55. Merkittävän uhan saamelaisten elämäntavalle, erityisesti poronhoidolle, muodostaa kilpaileva maankäyttö, johon valtiot itse usein myötävaikuttavat edistämällä luonnonvarojen hyödyntämistä ja muita kehityshankkeita. Ne uhkaavat supistaa laidunalueita kaikissa kolmessa Pohjoismaassa. Rakennusten, teiden ja sähkövoimapatojen rakentaminen, kaivostoiminta, metsäprojektit ja matkailuhankkeet ovat jo nyt tuhonneet ja pirstoneet laidunmaita, ja niillä on ollut haitallinen vaikutus porojen liikkumiseen ja siten niiden lisääntymiseen ja selviytymiseen.

55. Pohjoismaissa eräät luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat lait edellyttävät – vaihtelevissa määrin – saamelaisväestön ja sen elinkeinojen tai maa-alueiden erityistä huomioon ottamista.<sup>39</sup> Lainsäädäntö ja harjoitettu politiikka ei Pohjoismaissa kuitenkaan riittävästi turvaa saamelaisväestön oikeuksia ja elinkeinoja luonnonvarojen hyödyntämisen ja kehittämistoimien osalta, eivätkä ne luo saamelaisille ja saamelaiskäräjille riittäviä edellytyksiä osallistua kehittämisprosesseihin. Luonnonvarojen hyödyntämisestä ja muista kehityshankkeista johtuvasta laidunmaiden menetyksestä ei useinkaan suoriteta mitään korvausta, vaikka Norjan poronhoitolaki edellyttää, että poronhoitoalueen käyttöoikeuden menetys on korvattava poronomistajille. Lisäksi saamelaisväestölle tarjotaan harvoin mahdollisuutta päästä osalliseksi hyödyistä etenkin kaivos-, ja öljy- ja kaasuhankkeiden yhteydessä.

56. Norjassa pohjoisen öljy- ja kaasukenttien hyödyntäminen on varteenotettava uhka poronhoidolle. Norjan vuoden 2009 kaivannaislaki edellyttää, että saamelaisten kulttuurielämä suojellaan ja että Finnmarkin läänissä saamelaiskäräjiä ja maanomistajia kuullaan toimilupien myöntämisen yhteydessä. Norjan saamelaiskäräjät on tästä huolimatta ilmaissut huolensa siitä, että laki ei takaa saamelaiskäräjien riittävää kuulemistä Finnmarkin läänin koskevien toimilupahakemusten käsittelyssä eikä edellytä minkäänlaista kuulemistä silloin, kun punnitaan hakemuksia, jotka vaikuttavat läänin ulkopuolella sijaitseviin perinteisiin maa-alueisiin.

57. Ruotsissa kaivos- ja tuulivoimalahankkeet aiheuttavat saamelaisille kasvavia paineita heidän perinteisillä maa-alueillaan. Nykyisessä kaivoslaissa ei ole määräyksiä saamelaisväestön kannalta merkittävien erityisoikeuksien huomioonottamisesta, eikä nykyinen kaivospolitiikka näytä riittävästi turvaavan saamelaisten etuja ja oikeuksia kaivostoiminnan vaikutusalueelle

<sup>38</sup> NOU 2008:5 (18. helmikuuta 2008).

<sup>39</sup> Esim. Norjan metsänhoitolain 1 luvun 2 §:ssä todetaan, että lakia ”ei saa soveltaa tavalla, joka loukkaa saamelaisten poronomistajien oikeutta polttopuuhun ja polttoaineeseen.” Ruotsin metsänhoitolaki edellyttää, että ”metsänhoitotoimia suunniteltaessa ja toteutettaessa on toivottavaa, että asianomaiselle saamelaiskylälle annetaan vuosittain käyttöön riittävän suuri ja yhtenäinen laidunalue sekä runsaasti kasvillisuutta alueilla, joita käytetään porojen tarhaus-, vaellus- ja lepopaikkoina.” Suomen metsälain 12 §:n 1 momentissa todetaan, että valtioneuvoston on kuultava saamelaiskäräjiä antaessaan määräyksiä metsän hoitamisesta.

jäävien maitten osalta. Erityisraportoiija on erityisesti seurannut Kiirunan kaupungin tilannetta. Luossavaara-Kiirunavaara AB – kaivosyhtiö, jossa valtiolla on huomattava omistusosuus – suunnittelee siirtävänsä noin puolet kaupungista nykyisen rautamalmikaivoksen laajennuksen tieltä. Suunniteltu kaivosalue sijaitsee keskellä saamelaiskyläiden laidunmaita ja porojen elintärkeitä vaellusreittejä. Erityisraportoiija on saanut lukuisia valituksia siitä, ettei saamelaisväestöä ole riittävästi kuultu vaikutusten minimoimiseksi. Ruotsi on vastannut huomauttamalla, että kaksi Kiirunan kaupungin välittömässä läheisyydessä sijaitsevaa saamelaiskylää – Gabna ja Laevas – on osallistunut muutosten suunnitteluprosessiin mm. poronhoitoon kohdistuvien ja kumulatiivisten vaikutusten selvittämisen ja analysoinnin yhteydessä. Ruotsi katsoo siten täyttäneensä sekä maan lain että alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen vaatimukset.<sup>40</sup>

58. Suomessa saamelaisväestö on jo vuosia kantanut huolta hakkuiden vaikutuksesta porotalouteen. Metsähallituksen mukaan hakkuumäärät poronhoitoalueella ovat poronhoitajien kanssa tehtyjen sopimusten jälkeen merkittävästi supistuneet. Sopimuksia metsänkäytöstä Metsähallituksen ja paliskuntien kesken on tehty myös vuonna 2010. Silti hakkuut uhkaavat edelleen saamelaisten harjoittaman porotalouden kannalta tärkeitä alueita varsinkin, kun otetaan huomioon saamelaisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käytön oikeudellisesti turvaton asema.

59. Lisäksi ilmastonmuutoksella – sen selvästi globaalista luonteesta huolimatta – on ollut erityisen haitallinen vaikutus saamelaisten tapaisiin kansoihin, joiden elinkeino on riippuvainen arktisen alueen ilmasto-oloista. Lämpötilojen noustessa talvisin ilmaston lämpenemisen seurauksena sulava lumi kastelee porojen ravintonaan käyttämän jäkälän ja jäädyttää sen pakkasella, jolloin jäkälä jää kovan jääkuoren sisään, mikä hankaloittaa porojen ravinnonsaantia ja ruoansulatusta. Lisäksi kesälaitumet saattavat muuttua avoimesta maasta pensastoksi, jolloin poronhoitajat joutuvat siirtämään laumansa kuiville alueille. Siksi on ryhdyttävä tarmokkaisiin toimiin, joilla voidaan vähentää porotalouden haavoittuvuutta ja suojata tätä elinkeinoa ilmastonmuutoksen vaikutuksilta, ja harjoitettava tätä tukevaa tutkimusta.

60. On myös huolehdittava siitä, että globaalien ilmastonmuutoksen torjumiseen tähtäävät toimet eivät itsessään uhkaa saamelaisten elinkeinoja. Esimerkiksi kestävää energiantuotantoa koskevat vaatimukset saattavat johtaa tuulivoimarakentamisen voimakkaaseen kasvuun Tromssan ja Finnmarkin rannikoilla, mikä puolestaan uhkaa vakavasti porojen poikimisalueita. Ruotsissa 35 % tuulivoimaloiden kaavailluista sijoituspaikoista sijaitsee poronhoidon ydinalueilla, ja suunnitteilla on lisäksi yli 2 000 porojen laidunmaille rakennettavaa tuulivoimalaa. Ruotsin hallitus on myöntänyt luvan mahdollisesti maailman suurimmalle maalle rakennettavalle tuulivoimapuistolle, joka on määrä pystyttää Piteån kuntaan – samalle alueelle, jossa Östra Kikkejaurin saamelaiskylän talvilaitumet sijaitsevat.

61. Petoeläimet – pääasiassa sudet, ahmat, ilvekset, karhut ja kotkat – aiheuttavat poronhoitoalueilla monin paikoin jopa kaivannaisteollisuutta suuremman uhan poronhoidolle. Ruotsin maataloustieteellinen yliopisto on laskenut, että Ruotsissa joutuu vuosittain petojen uhriksi ainakin 60 000 yhteensä 260 000 yksilön porokannasta. Petojen aiheuttamien porokuolemien määrä on joillakin alueilla saavuttanut tason, jolla laumat eivät kykene tuottamaan riittävästi jälkeläisiä, mikä voi johtaa koko lauman romahtamiseen muutamassa

<sup>40</sup> A/HRC/15.37, liite 1, kappale 384.

vuodessa. Valtion sääntely rajoittaa voimakkaasti poronomistajien oikeutta suojella laumojaan pedoilta, ja valtion maksamat korvaukset kattavat vain osan kärsityistä petovahingoista. Suomen valtion mukaan uusi petovahinkolaki nostaa lihansyöjien laumoille aiheuttamista vahingoista maksettavia korvauksia.

### C. Kielten säilyttäminen

62. Saamelaiskielillä on saamelaisidentiteetin ja saamelaisuuden säilymisen kannalta keskeinen merkitys, joten nämä kielet ovat kaikkien Pohjoismaiden saamelaisväestön kannalta elintärkeitä. Saamelaiskielten laaja kirjo kutistuu kuitenkin jatkuvasti. Erityisraportoin tietoon saatettiin toisen maailmansodan tuhoisat vaikutukset saamelaisten opetukseen ja kieleen. Niiden seurauksena saamelaiset jäivät useiksi vuosiksi ilman koulunkäyntiä millään kielellä, mikä vaikutti haitallisesti lukutaidon oppimiseen ja kykyyn siirtää kielitaitoa tuleville sukupolville. Saamelaiskielten katoamiseen vaikuttavat myös tämänhetkiset olosuhteet, kuten se seikka, että saamea ei useimmilla alueilla puhuta lainkaan kodin ulkopuolella, ja se, että saamea puhuvat ovat levittäytyneet maantieteellisesti laajalle alueelle. Erityisesti Suomessa puhutut inarinsaame ja koltansaame sekä Ruotsissa ja Norjassa puhutut eteläsaame ja luulajansaame ovat hävinneet lähes kokonaan, ja Suomessa puhutun pohjoissaamen olemassaolo on uhattuna.

63. Norjassa saamelaisten oikeus säilyttää oma kielensä ja kehittää sitä eri yhteyksissä on kirjattu perustuslakiin ja lukuisiin yksittäisiin lakeihin, kuten vuoden 1987 saamelaislakiin. Norjassa tehdään myös työtä mm. saamelaiskäräjien välityksellä saamelaiskielten elvyttämiseksi Saamenmaalla, ja hallitus laatii parhaillaan laajaa toimintasuunnitelmaa saamelaiskielten aseman vahvistamiseksi. On rohkaisevaa, että kiinnostus osallistua kielen elvytysohjelmiin on saamelaiskäräjien mukaan lisääntynyt, vaikkakaan rahoitusta ei ole tarpeeksi kaikkien halukkaiden mukaan ottamiseksi. Norjan kovaotteinen sulauttamispolitiikka kielsi saamelaiskielten käyttämisen ja joikaamisen vuosikymmenten ajaksi, ja sen yhä tuntuvien vaikutusten korjaamiseksi tarvitaan edellä mainituista toimenpiteistä huolimatta lisäponnistuksia saamelaiskielten käytön helpottamiseksi ja edistämiseksi.

64. Ruotsissa ei ole Norjan ja Suomen tavoin erikseen lainsäädäntöä saamen kielen aseman turvaamisesta. Kansallisista vähemmistökielistä vastikään annetussa laissa saamen kielelle kuitenkin taataan erityisasema muiden vähemmistökieliksi luokiteltujen kielten joukossa tietyillä nimetyillä ”hallintoalueilla”. Seitsemästätoista kunnasta koostuvan Saamen hallintoalueen asukkailla on kansallisista vähemmistökielistä annetun lain mukaan oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisten kanssa asioidessaan sekä oikeus osittain tai kokonaan saamen kielellä järjestettävään esiopetukseen ja vanhustenhoitoon. Kunnilla on kuitenkin vaikeuksia velvoitteidensa täyttämässä saamea taitavan henkilöstön puutteen ja saamelaiskulttuuriin kohdistuvan yleisen kielteisen asenteen vuoksi. Saamelaisten mahdollisuus käyttää äidinkieltään viranomaisten kanssa asioidessaan on näiden kuntien ulkopuolella turvattu vain joissakin suurimmissa valtion elimissä. Muualla tämä mahdollisuus vaihtelee saamentaitoisen henkilöstön saatavuuden mukaan.

65. Suomen perustuslaissa taataan saamelaisille oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vuoden 2008 Saamen kielilaissa puolestaan tunnustetaan saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa erityisesti Enontekiön,

Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kuntien eli saamelaisten ydinalueiden toimielimissä.<sup>41</sup> Tämä oikeudellisen aseman turvaaminen ei kuitenkaan ole käytännössä toteutunut johtuen pääasiassa kuntien ja valtion viranomaisten puutteellisesta saamen kielen taidosta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta saamen kielellä luonnehditaan sattumanvaraiseksi jopa saamelaisten ydinalueella. Joitakin kielen elvyttämiseen tähtäviä toimenpiteitä on tähän mennessä toteutettu, menestyksekkäimpänä niistä Inarissa alle kouluikäisille kieli- ja kulttuurikylpyä tarjoavat kielipesäohjelmat, joiden rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriö on sitoutunut jatkamaan vuonna 2011. Merkittävää on, että valtioneuvoston vuonna 2009 eduskunnalle antamassa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevassa selonteossa todetaan, että valtioneuvosto valmistelee kattavan saamen kielen elvyttämishjelman, jonka painopistealueina ovat varhaiskasvatus, opetus, sosiaali- ja terveyspalvelut, kulttuuri ja media sekä elinkeinopolitiikka.

## D. Kulttuurin erityispiirteet huomioon ottava koulutus

66. Koulutuksella on olennainen merkitys saamelaisten historian, kulttuurin, perimätiedon ja kielen ylläpitämisessä ja elvyttämisessä. Kaikille Pohjoismaille on yhteistä, että saamelaisopiskelijat voivat suorittaa opintonsa saamen kielellä nimetyillä saamelaisalueilla, jotka on laissa määritetty. Kuitenkin noin 50 % saamelaisista ja 70 % alle 10-vuotiaista lapsista asuu näiden alueiden ulkopuolella.

67. Kattavan saamelaisen koulutuspolitiikan kehittäminen on näistä kolmesta maasta viety pisimmälle Norjassa. Koululaissa taataan kaikille saamenkielisille oppilaille oikeus saada asuinpaikastaan riippumatta opetusta äidinkielellään osana oppivelvollisuuttaan. Saamelaisalueen ulkopuolella opiskelijoilla on oikeus opiskella saamen kieltä, jos vähintään kymmenen oppilasta kyseisen kunnan alueella vaatii tällaista opetusta ja mahdollisuutta etäopetukseen, jos saamentaitoista opettajaa ei ole käytettävissä. Vaikka yhä useammat koulut järjestävät saamenkielistä opetusta, jatkuvana puutteena on muun muassa pula saamenopettajista, vaikka Norjan saamelaiskäräjät totesikin saavuttaneensa tässä suhteessa hyviä tuloksia ”unelmatyöhankeellaan”, jossa myönnetään apurahoja saamelaiskielten opettajiksi opiskeleville. Muita ongelmia ovat erityisesti luulajan- ja eteläsaamenkielisen opetusmateriaalin ja välineiden puuttuminen sekä Norjan saamelaiskäräjille koulutuksellisten tehtäviensä täyttämiseksi myönnettyjen taloudellisten resurssien riittämättömyys.

68. Ruotsissa saamenkielinen opetus on lähinnä varmistettu 1990-luvulla perustetuilla, Ruotsin valtion ylläpitämällä saamelaiskouluilla, joita hallinnoi erityinen saamelaiskäräjien nimittämä saamelaiskoulujen hallintoelin ja jotka sijaitsevat saamelaisten perinteisillä poronhoitoalueilla. Saamelaiskoulujen ulkopuolella oppilaat voivat saada opetusta äidinkielellään, mutta vain, mikäli sopiva opettaja on saatavilla. Koska opettajista on suuri pula, tämän ohjelman piirissä on vuosittain vain noin 200 oppilasta. Kunta voi lisäksi tarjota opetustoimensa puitteissa ”integroitua saamenkielistä opetusta” tekemällä tarvittavat järjestelyt saamelaiskoulujen hallintoelimen kanssa. Saamelaiskulttuurin opetusta tarjotaan tämän ohjelman puitteissa osana pakollista opetussuunnitelmaa. Saamelaiskoulujen hallintoelimellä ei tiettävästi kuitenkaan ole riittävästi varoja ohjelman tarjoamiseen kaikille sitä vaatineille

<sup>41</sup> Saamen kielilaki (1086/2003)

oppilaille. Lisäksi kyseiset kolme ohjelmaa tavoittavat yhä yhteensä vain noin 10–20 % oppivelvollisuusikäisistä saamelaislapsista.

69. Suomessa saamenkielisen opetuksen järjestäminen saamelaisten kotiseutualueella on taattu lailla. Lisäksi kotiseutualueen kunnille myönnetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla ylimääräisiä valtionavustuksia saamenkielisen opetuksen järjestämiseen. Mikään laki tai käytäntö ei kuitenkaan takaa saamenkielisen opetuksen saatavuutta saamelaisten ydinalueen ulkopuolella, jossa suurin osa saamelaisoppilaista asuu, vaikka saamelaiskäräjät on jo vuosien ajan esittänyt, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain kyseiset määräykset ulotetaan koskemaan koko maata. Saamelaisasutuksen hajanaisuus ja pula saamenopettajista ovat saamen kielen ja kulttuurin opetuksen kannalta ongelma. Lisäksi on pulaa etenkin koltan- ja inarinsaamen oppimateriaaleista. Etäopetuksen helpottamiseksi on tehty joitakin toimenpiteitä, mutta näissä ohjelmissa on törmätty ongelmiin, jotka pääasiassa johtuvat rahoituksen vähäisyydestä.

70. Saamen kielen ja kulttuurin elvyttämisen kannalta on tärkeää myös lisätä yleistä tietoisuutta saamelaiskansoista. Raporttien mukaan nykyisessä peruskoulun opetussuunnitelmassa ei oteta riittävästi huomioon Pohjoismaiden väestön monimuotoisuutta ja oppivelvollisuuskoulun oppikirjoissa on tukeuduttu stereotypioihin saamelaiskulttuuria kuvattaessa. Erityisraportoijalle kerrottiin myös, että yliopistollisen opettajakoulutuksen opetusohjelmiin ei sisälly riittävästi saamelaisten historiaan ja kulttuuriin liittyvää ohjausta. Erityisraportoija on lisäksi kuullut useaan otteeseen median hyvin stereotyyppisestä saamelaiskuvasta, joka on omiaan heikentämään saamelaisten julkista kuvaa ja johtaa myös yleiseen yhteiskunnallisen mielenkiinnon puutteeseen saamelaisuutta kohtaan.

## V. Johtopäätökset ja suositukset

### A. Yleiset juridiset ja poliittiset rakenteet

71. Yleisesti ottaen Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa kiinnitetään muihin maihin verrattuna suhteellisen paljon huomiota alkuperäiskansojen ongelmiin. Pohjoismaiden saamelaisväestöä koskevat suunnitelmat ja ohjelmat toimivat monessa suhteessa hyvinä esimerkkeinä alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisesta. Paljon on tästä huolimatta kuitenkin vielä tekemättä sen varmistamiseksi, että saamelaisväestö voi toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan ja asettaa yhteisiä tavoitteita useamman kuin yhden valtion alueena asuvana kansana sekä nauttia kussakin asuinvaltiossaan täysimääräisesti niistä oikeuksista, jotka alkuperäiskansoille on nykyisissä kansainvälisissä sopimuksissa taattu.

72. Erityisraportoija kiittää Norjaa siitä, että se ratifioi ensimmäisenä valtiona ILO:n itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169. Erityisraportoija kehottaa Suomea loppuunsaattamaan kyseisen sopimuksen ratifioimiseksi tarvittavat toimenpiteet ja Ruotsia harkitsemaan ratifioimista saamelaisia kuultuaan.

## B. Itsemääräämisoikeus

73. Vaikka saamelaisalueet ja -kansat ovat historian saatossa jakautuneet neljän valtion alueelle, saamelaiset ovat tehneet merkittäviä ponnistuksia pitääkseen yllä ja vahvistaakseen valtioiden rajat ylittäviä keskinäisiä siteitään ja edistääkseen intressejään yhtenä kansana. Saamelaisten etujen ajamiseksi koko Saamenmaan alueella on perustettu lukuisia yleissaamelaisia instituutioita, joilla on tärkeä rooli valtioiden rajat ylittävän saamelaispolitiikan kehittämisessä. Erityisraportoija panee tyytyväisenä merkille, että Pohjoismaiden hallitukset eivät yleensä ole estäneet rajat ylittävien saamelaissuhteiden solmimista ja ovat aika ajoin jopa helpottaneet sitä.

74. Erityisraportoija panee merkille pohjoismaisen saamelaissopimuksen hyväksymisessä saavutetun merkittävän edistyksen. Hän pitää tervetulleena Pohjoismaiden ja saamelaiskäräjien sitoutumista jatkaa vuoden 2011 aikana neuvotteluja sopimuksen hyväksymiseksi. Erityisraportoija pyytää valtioita varmistamaan, että näiden neuvottelujen puitteet mahdollistavat saamelaiskäräjien osallistumisen niihin yhdenvertaisina osapuolina.

75. Erityisraportoija suorittelee, että Pohjoismaat jatkavat ja tehostavat ponnistelujaan saamelaiskansojen itsemääräämisoikeuden sekä aiempaa aidompien vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi heitä koskevan päätöksenteon osalta. Tämä tavoite voidaan jossain määrin saavuttaa aiempaa tehokkaammilla kuulemismenettelyillä, joilla varmistetaan, että saamelaisiin välittömästi vaikuttavia päätöksiä ei tehdä ilman heidän vapaaehtoista ja tietoon perustuvaa etukäteissuostumustaan. Lisäksi valtioiden tulisi harkita yhdessä saamelaiskäräjien kanssa määrättyjen alueiden rajaamista siten, että saamelaiskäräjät toimisivat niiden puitteissa ensisijaisena tai yksinomaisena päätöksentekijöinä etenkin saamelaisia koskevissa kysymyksissä, myös saamelaisten maa-alueisiin, kieliin, perinteisiin elinkeinoihin ja kulttuureihin liittyvissä asioissa.

76. Erityisraportoija suorittelee, että Pohjoismaat ja erityisesti Ruotsi tekisivät tarvittavat uudistukset, joilla varmistetaan saamelaiskäräjien – saamelaiskansojen ylimpänä edustuselimenä – aiempaa suurempi itsenäisyys suhteessa valtion laitoksiin ja viranomaisiin. Erityisesti Ruotsin tulisi tarkistaa Ruotsin saamelaiskäräjien lakisäateistä asemaa ja tehtäviä suhteessa Ruotsin valtionhallinnon rakenteisiin tavoitteena saamelaiskäräjien itsenäisen päätöksentekovallan kasvattaminen.

77. Pohjoismaiden tulisi järjestää saamelaiskäräjille riittävä rahoitus, jonka turvin ne voivat tehokkaasti toteuttaa itsehallinnollisia tehtäviään. Erityisesti olisi järjestettävä aiempaa enemmän rahoitusta saamelaiskäräjien itsenäisesti yksilöimille, kehittämille ja toteuttamille hakkeille ja aloitteille. Valtioiden tulisi kehittää sopivat menettelytavat yhteydenpitoon saamelaiskäräjien kanssa tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

## C. Oikeus maa-alueisiin, vesistöihin ja luonnonvaroihin

78. Mahdollisuudella turvata oikeus omaan maahan ja sen luonnonvaroihin on keskeinen merkitys yhtä lailla saamelaisten kuin maapallon muidenkin

alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudelle. Tämä mahdollisuus on edellytyksenä sille, että saamelaiset voivat jatkaa olemassaoloaan erillisenä kansana.

79. Erityisraportoija tunnustaa Pohjoismaiden valtioiden viime vuosikymmenten aikana tekemät ponnistelut, joilla on pyritty parantamaan saamelaisten oikeuksia omiin maa-alueisiinsa ja luonnonvaroihinsa. Näitä ponnisteluja tulisi edelleen tehostaa, jotta saamelaisten taloudelliselle, sosiaaliselle ja kulttuuriselle kehitykselle voidaan taata kestävä pohja.

80. Erityisraportoija suosittelee, että Norja vie päätökseen prosessin, jolla selvitetään ja turvataan saamelaisten oikeudet maa-alueisiinsa ja luonnonvaroihinsa Finnmarkin läänin alueella sekä sen ulkopuolella. Lisäksi raportoiija suosittelee, että Norja käy tarkasti läpi rannikkokalastuskomitean havainnot ja ryhtyy tehokkaisiin toimiin rannikosaamelaisten kalastusoikeuksien turvaamiseksi.

81. Erityisraportoija suosittelee, että Ruotsi tehostaa ponnistelujaan saamelaisille perinteisesti kuuluvan alueen rajaamiseksi. Lisäksi raportoiija kehottaa Ruotsia hyväksymään lainsäädännön, jolla lievennetään nykyistä ankaraa todistustaakkaa saamelaisten perinteisten maanomistusoikeuksien toteennäyttämiseksi tuomioistuinkäsittelyssä ja myönnetään saamelaisosapuolille oikeusapua tällaisissa käsittelyissä.

82. Ruotsin tulisi Ruotsin saamelaiskäräjien ja saamelaisväestön kanssa neuvotellen tehostaa ponnistelujaan lainsäädännön kehittämiseksi siten, että voidaan puuttua saamelaisväestöä koskeviin epäkohtiin, kuten maa-alueiden ja luonnonvarojen hallintaoikeuksiin liittyviin ongelmiin.

83. Suomen tulisi tehostaa toimiaan saamelaisten maa-alueita ja luonnonvaroja koskevien oikeuksien selvittämiseksi ja turvaamiseksi juridisessa mielessä. Suomen tulisi erityisesti varmistaa saamelaisten harjoittaman poronhoidon erityisaseman turvaaminen ottaen huomioon kyseisen elinkeinon keskeinen merkitys saamelaisten kulttuurille ja perinnölle.

84. Luonnonvarojen hyödyntämisen saamelaisalueilla mahdollistavien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten mekanismien tulisi olla soveltuvien kansainvälisten normien mukaisia, myös silloin, kun ne koskevat näiden toimien vaikutusten kohteena olevien alkuperäisyhteisöjen asianmukaista kuulemistä sekä vapaaehtoista ja tietoon perustuvaa etukäteissuostumusta, vaikutusten lieventämiseksi tarvittavia toimia, korvauksia ja hyötyjen jakamista.

85. Pohjoismaiden tulisi saamelaiskäräjien kanssa neuvotellen koordinoida toimenpiteitä, joilla pyritään hillitsemään ilmastonmuutoksen haitallisia vaikutuksia saamelaisiin. Samalla tulisi varmistaa, että uusiutuvien energianlähteiden käytön edistämiseksi tehtävillä toimenpiteillä, kuten tuulipuistojen rakentamisella, ei itsessään ole haitallista vaikutusta saamelaisten elinkeinoihin.

86. Pohjoismaiden tulee pyrkiä pitämään poronhoitoalueiden petoeläinpopulaatiot paliskuntien sietämällä tasolla, ja petoeläinten aiheuttamat vahingot tulee korvata poronhoitajille täysimääräisesti.

## **D. Kieli ja koulutus**

87. Erityisraportoija suosittelee, että Pohjoismaat ja saamelaiskäräjät tehostavat yhteisiä ponnistelujaan saamelaiskielten elvyttämiseksi ja vahvistavat saamelaiskielten ja -kulttuurin koulutusohjelmia. Valtioiden tulee välittömästi järjestää saamelaiskäräjille riittävä rahoitus, jonka turvin näiden tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan toteuttaa yhteisesti sovitut toimenpiteet. Valtioiden tulisi myös lisätä saamentaitoisten opettajien saatavuutta ja lukumäärää. Lisäksi valtioiden tulisi pyrkiä vahvistamaan saamelaiskielten käyttöä tuomioistuimissa ja muiden viranomaisten kanssa asioitaessa ja parantaa edelleen julkisten palvelujen saatavuutta saamelaiskielillä.

88. Valtioiden ja saamelaiskäräjien tulisi yhteistoimin kehittää ja toteuttaa toimenpiteitä yleisen tietoisuuden lisäämiseksi saamelaiskansoista mediassa ja suuren yleisön keskuudessa. Tällaista tietoisuuden lisäämistä tulisi edistää muun muassa perus- ja keskiasteen koulujen sekä yliopistojen opetusohjelmissa.