

**Hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan vuoden 1989 yleissopimuksen.

Yleissopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että alkuperäis- ja heimokansat voivat nauttia täysimääräisesti ihmis- ja perusoikeuksia ilman esteitä ja syrjintää. Osapuolten on kehitettävä alkuperäis- ja heimokansojen myötävaikutuksella yhteen sovitettuja ja järjestelmällisiä toimia näiden kansojen oikeuksien suojaamiseksi. Yleissopimuksen tarkoituksena on saattaa alkuperäis- ja heimokansojen oikeudet samalle tasolle muun väestön kanssa.

Yleissopimuksessa määrätään useista alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksista ja osapuolten toimintavelvoitteista.

Yleissopimuksen mukaan hallitusten on neuvoteltava alkuperäis- ja heimokansojen kanssa ennen sellaisiin lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteisiin ryhtymistä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi näihin kansoihin. Neuvottelut on käytävä vilpittömässä mielessä alkuperäis- ja heimokansojen edustuselinten kanssa ja niissä on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdotetuista toimenpiteistä tai suostumus niihin.

Alkuperäis- ja heimokansoilla tulee olla oikeus säilyttää tapansa ja instituutionsa siltä osin kuin nämä eivät ole ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Osapuolten on yleissopimusta sovellettaessa tunnustettava näiden kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja henkiset arvot ja tavat sekä suojattava niitä.

Osapuolten on tunnustettava alkuperäis- ja heimokansojen omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Osapuolten on lisäksi turvattava näiden kansojen oikeudet käyttäa maita, jotka eivät ole

niiden yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Osapuolten on määriteltävä alkuperäis- ja heimokansojen perinteisesti asuttamat maat ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeuksille.

Osapuolten on suojeltava alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia maittensa luonnonvaroihin. Kansoilla on oikeus osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeleluun.

Yleissopimus sisältää myös alkuperäis- ja heimokansojen työhönottoon ja työehtoihin, ammattikoulutukseen, käsityöammatteihin, maaseutuelinkeinoihin, sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon, koulutukseen ja viestintävälineisiin liittyviä määräyksiä.

Yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi selityksen, jossa Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa toteavat yhteisymmärryksensä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Yleissopimuksen hyväksymiseen liittyen Metsähallituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen otetaan säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1991. Se tulee Suomen osalta voimaan kahdenkymmenen kuukauden ku-

luttua siitä päivästä, jona Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja on rekisteröinyt Suomen ratifioinnin. Yleissopimuksen voimaansaatamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan

aikaan kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan. Metsähallituksesta annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT.....	5
1 JOHDANTO.....	5
2 NYKYTILA.....	6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
2.2 Pohjoismainen saamelais sopimus.....	10
2.3 Kansainvälinen kehitys.....	10
Kansainvälinen työjärjestö.....	10
Yhdistyneet Kansakunnat.....	12
Euroopan neuvosto.....	14
Euroopan unionin liittymissopimus.....	15
2.4 Ulkomaiden lainsäädäntö.....	15
Norja.....	15
Ruotsi.....	16
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	16
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	18
4.1 Vaikutukset saamelaisten asemaan.....	18
4.2 Vaikutukset muun väestön asemaan.....	18
4.3 Taloudelliset vaikutukset.....	18
4.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	19
4.5 Sukupuolivaikutukset.....	19
5 ASIAN VALMISTELU.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	23
1 SOPIMUKSEN SISÄLTÖ JA SEN SUHDE SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN.....	23
I Yleiset periaatteet.....	23
II Maa.....	36
III Työhön otto ja työehdot.....	48
IV Ammattikoulutus sekä käsityö- ja maaseutuelinkeinot.....	51
V Sosiaaliturva ja terveydenhuolto.....	52
VI Koulutus ja viestintävälineet.....	53
VII Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli.....	56
VIII Hallinto.....	57
IX Yleiset määräykset.....	57
X Voimaantulomääräykset.....	57
2 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	59
2.1 Laki itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.....	59
2.2 Laki Metsähallituksesta.....	60
3 VOIMAANTULO.....	62
4 EDUSKUNNAN SUOSTUMUKSEN TARPEELLISUUS JA KÄSITTELYJÄRJESTYS.....	62
4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus.....	62
4.2 Käsittelyjärjestys.....	63
LAKIEHDOTUKSET.....	65
1. Laki itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.....	65

2. Laki Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta .....	66
SOPIMUSTEKSTI .....	68
Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (nro 169)..	68
SELITYSTEKSTI.....	86
LIITE .....	88
RINNAKKAISTEKSTI.....	88
2. Laki Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta .....	88

## YLEISPERUSTELUT

## 1 Johdanto

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimo-kansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 169, jäljempänä yleissopimus, hyväksyttiin Genevessä 7—28 päivänä kesäkuuta 1989 pidetyssä 76. Kansainvälisessä työkonferenssissa.

Yleissopimus korvasi vuoden 1957 alkua- asukas- ja heimoasteella olevia väestöryhmiä koskevan yleissopimuksen nro 107, jonka pääajatuksena oli sulauttaa alkuperäis- ja heimokansat muuhun väestöön. Uuden yleis- sopimuksen tarkoituksena on säilyttää alkuperäis- ja heimokansojen elintavat sekä antaa kansoille oikeus osallistua niitä koskevien asioiden kansalliseen päätöksentekoon. Yleissopimus asettaa alkuperäis- ja heimo- kansoja koskevat kansainväliset vähimmäis- normit.

Yleissopimus on ainoa sitoutumista varten avoinna oleva kansainvälinen alkuperäiskansoja nimenomaisesti koskeva yleissopimus. Sillä on suuri symbolimerkitys alkuperäiskansoille. Yleissopimus on tullut kansainvä- lisesti voimaan syyskuussa 1991, ja sen on ratifioinut 22 valtiota. Pohjoismaista Norja ratifioi yleissopimuksen vuonna 1990 ja Tanska vuonna 1996.

Suomessa saamelaiset ovat yleissopimuk- sessa tarkoitettu alkuperäiskansa. Saamelais- ten asuttama alue ulottuu Keski-Norjasta ja – Ruotsista Taalainmaan ja Hedmarkenin poh- joisosista Suomen pohjoisosan yli Kuolan niemimaalle. Saamelaisia asuu myös näiden alueiden ulkopuolella. Norjassa saamelaisia on noin 50 000—70 000, Ruotsissa 15 000— 20 000 ja Venäjällä 2 000. Vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä laaditun tilaston mukaan saamelaisia oli Suomessa noin 9 900. Heistä noin 35 prosenttia asuu saamelaiden kotiseutualueella eli Enonteki- ön, Inarin ja Utsjoen kuntien sekä Sodanky- län kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueella.

Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaa- mea. Pohjoissaame on kieliryhmistä suurin.

Saamelaiskäräjien vuoden 2007 vaaleissa ke- rätyn tilaston mukaan Suomen saamelaisista pohjoissaamea ensimmäisenä kielenään pu- hui 1766 henkilöä, inarinsaamea 296 henki- löä ja koltansaamea 364 henkilöä. Vuoden 2011 vaalien yhteydessä tietoja ei kerätty. Vuoden 2013 lopussa äidinkielekseen saa- men väestötietojärjestelmään oli ilmoittanut 1 930 henkilöä. Väestötietojärjestelmään on voinut vuodesta 2013 lähtien merkitä mitä saamen kieltä henkilö puhuu äidinkielenään.

ILO:n perussäännön (alkuperäinen sopimus SopS 23/1920, muutosasiakirja SopS 13/1947) 19 artiklan mukaan jäsenvaltion on saatettava järjestössä hyväksytyt sopimukset toimivaltaisen valtioelimensä käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä varten. Hallitus antoi eduskunnalle vuonna 1990 esi- tyksen sopimuksen ratifioimatta jättämisestä (HE 306/1990 vp). Eduskunta päätti tuolloin hallituksen esityksen mukaisesti olla hyväk- symättä sopimusta. Hallituksen esityksessä sopimuksen hyväksymättä jättämistä perus- teltiin sillä, ettei Suomen lainsäädännön voitu katsoa vastaavan yleissopimuksen määräyk- siä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvi- en oikeuksien osalta. Eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin hylkäävästä päätöksestä huoli- matta huomiota asian jatkokäsittelyyn. Sosi- aalivaliokunta katsoi lausunnossaan (SoVL 11/1990 vp), että on ryhdyttävä toimenpitei- siin ratifioinnin edellytysten luomiseksi. Ul- koasiainvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota sosiaalivaliokunnan näkemykseen (UaVM 26/1990 vp).

Suomi on saanut kansainvälisiltä ja alueel- lisiltä ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä ja muilta ihmisoikeuselimiltä useita suosi- tuksia ratifioida yleissopimus sekä ratkaista saamelaisten kotiseutualueen maoikeuskys- symykset. Suosituksia on antanut muiden ohella kansalais- ja poliittisia oikeuksia kos- kevan YK:n yleissopimuksen (SopS 8/1976), jäljempänä KP-sopimus, ihmisoikeuskomi- tea, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976), jäljempänä TSS-sopimus, komitea, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista kos-

kevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) komitea, Euroopan neuvoston ministerikomitea sekä Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on Suomea koskevassa maaraportissaan vuonna 2012 kehottanut Suomea ratifioimaan yleissopimuksen ja tunnustamaan saamelaisten maahan kohdistuva käyttöoikeus sekä tunnustamaan saamelaisten oikeus perinteiseen poronhoitoon. Ihmisoikeusvaltuutettu toistaa suosituksessaan Euroopan neuvoston vähemmistöpuitesopimuksen asiantuntijakomitean ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien erityisraportin James Anayan Suomelle aikaisemmin antamat vastaavat suositukset.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt hallituksen selvittävän, millä tavoin ja millaisin käytännön vaikutuksin esteet yleissopimuksen ratifioimiselle ovat poistettavissa (ks. PeVM 17/1994 vp). Valiokunta on esimerkiksi käsitellessään valtioneuvoston selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta pitänyt tärkeänä, että yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiä selvitetään (PeVL 1/2010 vp).

Edelleen valiokunta on käytännössään myös kiinnittänyt huomiota yleissopimuksen määräyksiin siitä huolimatta, että Suomi ei ole ratifioinut sitä. Valiokunta on esimerkiksi katsonut eräissä tapauksissa, että lainsäädäntöä ei saa kehittää yleissopimuksen vastaisesti (PeVL 30/1993 vp).

Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen kesäkuussa 2014 hyväksymän hallitusohjelman mukaan ILO:n yleissopimus 169 ratifioidaan syksyn aikana edellyttäen, että hallituksessa on saavutettu saamelaismääritelmästä yhteisymmärrys.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomessa puhuttavat saamen kielet ovat Unescon luokituksen mukaisesti uhanalaisia kieliä. Saamelaiskäräjien tilastojen mukaan kun vuonna 1962 saamea ensimmäisenä kielenään puhui noin 75 % saamelaisista, vuonna 2007 enää 26 % saamelaisista puhui saamea ensimmäisenä kielenään. Saamelaiskärä-

jien tilaston mukaan vuonna 2011 saamelaisista 65 % ja 75 % saamelaislapsista asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaisen kulttuurimuodon tulevaisuuden kannalta kehitys on huolestuttava ja kulttuurimuodon turvaaminen elinvoimaisena tulevaisuuteen nähden edellyttää toimenpiteitä.

Saamelaisia koskevaa lainsäädäntöä on 1990-luvun alun jälkeen kehitetty merkittävästi.

Perustuslain perusoikeussäännökset uudistettiin 1995 (969/1995) ja otettiin sittemmin lähes sellaisinaan vuoden 2000 perustuslakiin. Niihin sisältyy säännöksiä myös saamelaisten oikeuksista. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisten, romanien ja muiden suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmien yhteisöllisestä oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Momentissa ei rajoituta turvaamaan pelkästään vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia, vaan ulottaudutaan laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Momentissa turvattuun saamelaisten kulttuuriin kuuluvat perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65).

Yhdessä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen yleisen velvoitteen kanssa momentissa velvoitetaan julkinen valta sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Momentti tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös vähemmistöryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta momentti ei merkitse näiden ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisessa oikeusjärjestyksessä asetetuista säännöistä (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa on erikseen todettu saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana. Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Lailla on luotu saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla saamelaisilla on aiempaa

paremmat vaikutusmahdollisuudet päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista. Näin edistettiin saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan (HE 248/1994 vp, s. 14). Lailla turvataan saamelaisille yleissopimuksen edellyttämät oikeudet hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla (HE 248/1994 vp, s. 14). Laissa säädetään saamelaiskäräjistä, jonka jäsenet saamelaiset valitsevat keskuudestaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten. Saamelaiskäräjälaki sisältää säännöksiä saamelaiskäräjien vaaleista samoin kuin käräjien kokoonpanosta, tehtävistä ja toimivallasta, saamelaiskäräjien toimikaudesta, toimielimistä ja toiminnasta. Laissa on säännökset myös saamelaiskäräjävaaleissa ääni-oikeutetun saamelaisen määritelmästä ja saamelaisten kotiseutualueesta samoin kuin viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. Lisäksi laissa on erinäisiä säännöksiä esimerkiksi saamelaiskäräjien henkilöstöstä, muutoksenhausta saamelaiskäräjien päätökseen samoin kuin kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta.

Saamelaiskäräjälakia on sen voimaantulon jälkeen tarkistettu säännöksillä käräjien henkilöstön asemasta sekä saamelaiskäräjien kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta (1725/1995), vaalien toimeenpanosta (1279/2002), hallinto-oikeudellisten säädösten soveltamisesta ja esteellisyydestä (1026/2003) sekä neuvotteluvelvollisuudesta kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä koskevissa asioissa (626/2011).

Saamelaiskäräjälakia tarkempia säännöksiä sisältyy saamelaiskäräjistä annettuun asetukseen (saamelaiskäräjäasetus, 1727/1995) sekä saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä annettuun oikeusministeriön asetukseen (965/2006). Saamelaiskäräjät on hyväksynyt toimintaansa varten työjärjestyksen.

Saamelaiskäräjälaisissa säädetään viranomaisen velvoitteesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat vä-

littömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualuetta. Saamelaisten kuulemisvelvoitteesta säädetään eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 37 §:n 2 momentissa. Sen mukaan erityisesti saamelaisia koskevaa lakiehdotusta tai muuta asiaa käsittelevän valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla valiokuntaan kuultaviksi.

Hallitus on 25 päivänä syyskuuta 2014 antanut eduskunnalle esityksen laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014 vp).

Perustuslain 17 §:n 3 momentti sisältää viittauksen saamelaisten oikeuteen käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Säännöksessä edellytetään, että lailla turvataan saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään, saamalla, laissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa (HE 309/1993 vp, s. 65).

Saamen kielilaki annettiin vuonna 2003 (1086/2003). Uuden lain tarkoituksena oli korjata aiemmassa vuonna 1991 annetussa laissa ilmenneet sisällölliset puutteet ja sovittaa lainsäädäntö vastaamaan perustuslaissa säädettyä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä uusien kansainvälisten sopimusten velvoitteita. Keskeisenä pyrkimyksenä oli, että laissa taattu saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään virallisissa yhteyksissä toteutuisi myös käytännössä. Lailla pyrittiin laajemminkin toteuttamaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon tavoitteita tukemalla saamen kieltä ja kulttuuria, vahvistamalla kielen virallista asemaa ja madaltamalla kynnystä käyttää kieltä virallisissa yhteyksissä (HE 46/2003 vp, s. 25).

Saamen kieltä opetus- ja äidinkielenä sekä oppiaineena koskevia säännöksiä sisältyy muun ohella perusopetuslakiin (628/1998), lukiolakiin (629/1998), lasten päivähoidosta annettuun lakiin (36/1973) sekä terveydenhuoltolakiin (1326/2010).

Saamelaisalueen aikuiskoulutuksen ja nuorisosteiden ammatillinen koulutus keskitettiin yhteen

oppilaitokseen vuonna 1993 annetulla lailla saamelaisalueen koulutuskeskuksesta (545/1993). Järjestelyllä oli tarkoitus tehos-

taa alueen ammatillista koulutusta ja samalla edistää saamen kielen ja kulttuurin opetusta. Laki korvattiin vuonna 2010 saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetulla lailla (252/2010).

Vuoden 1984 kolttalaki uudistettiin vuonna 1995 säädetyllä kolttalailla (253/1995). Lain tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.

Vuonna 2000 porotalouslaki (161/1990) ja luontaiselinkeinolaki (610/1984) kumottiin ja niiden tilalle säädettiin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki (45/2000). Sen 1 §:n mukaan lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä huomiota saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuriin kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella. Rahoituslaki mahdollisti saamelaiskulttuuriin liittyvien elinkeinojen tukemisen. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki korvattiin vuonna 2011 lailla porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011). Lain tavoitteena on parantaa porotalouden ja muiden luontaiselinkeinojen rakennetta ja toimintaedellytyksiä sekä edistää näitä elinkeinoja harjoittavien elinkeinotoimintaa sekä poronhoito- ja luontaiselinkeinoalueen kehittämistä asuinalueena kestävän kehityksen periaatteita noudattaen. Lain 1 §:n 2 momentissa säädetään, että lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten mahdollisuuksiin alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella. Lain esitöiden mukaan kulttuuriin luetaan saamelaisten alkuperäiskansana harjoittamat elinkeinot. Näillä elinkeinoilla tarkoitetaan ensisijaisesti porotaloutta, mutta myös metsästystä ja kalastusta (HE 247/2010 vp, s. 41). Laki saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella sen jälkeen kun Euroopan unionin komissio on hyväksynyt siihen sisältyvät tukijärjestelmät.

Erämaalaisissa (62/1991), luonnonsuojelulaissa (1096/1996) sekä Metsähallituksesta annetussa laissa (1378/2004) on säännöksiä saamelaiskulttuurin turvaamisesta. Esimerkiksi Metsähallituksesta annetun lain 4 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien

luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, ja poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Metsälaki (1093/1996) sisältää säännöksen velvoitteesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälaissa tarkoitettulla tavalla ennen saamelaisten kotiseutualueella olevan alueen suojametsäalueeksi määrittämistä.

Vesilaki (587/2011) sisältää saamelaisten alkuperäiskansa-aseman heikentämiskiellon. Lain 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Laki sisältää myös erilliset säännökset saamelaiskäräjien oikeudesta antaa hakemusmenettelyssä lausunto, valitusoikeudesta sekä kuulemisesta valituksen johdosta.

Kaivoslaissa (621/2011) säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamisesta sekä kaivos-toimituksesta. Laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa säädetään kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

Kaivoslaki sisältää säännökset eri toimijoiden ilmoitusvelvollisuuksista saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, poronhoitolaissa säädetyllä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella (erityinen poronhoitoalue) asianomaisille paliskunnille ja kolttalaissa tarkoitettulla kolttala-alueella kolttien kyläkokoukselle sekä säännökset saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen vireilepano-oikeudesta ja valitusoikeudesta. Lisäksi laissa säädetään muun ohella lupaviranomaisen velvollisuudesta selvittää saame-



laisten kotiseutualueella yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Laissa on säännökset luvan myöntämisen esteistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Lupaa ei saa myöntää, jos toiminta olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria, heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle.

Tasavallan presidentti vahvisti 27 päivänä kesäkuuta 2014 uuden ympäristönsuojelulain (527/2014), joka tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014.

Lain 42 §:ssä säädetään ympäristölupahakemuksesta pyydetävistä viranomaislausunnoista ja tarpeellisen selvityksen hankkimisesta. Laki sisältää säännökset lausunnon pyytämistä saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta, jos toiminnan ympäristövaikutukset saattaisivat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-alueella.

Laissa säädetään lisäksi luvan myöntämisen esteistä saamelaisten kotiseutualueella ja koltta-alueella. Lain 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntämisen estettä tarkoittava tilanne syntyisi, jos toiminta heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei myöskään saisi myöntää, jos sen mukainen toiminta heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa koltta-alueella tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Laissa säädetään myös viranomaisaloitettiin menettelyihin liittyvästä vireillepano-oikeudesta. Lain 186 § sisältää säännökset saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen oikeudesta vireillepanoon, jos haitalliset vaikutukset ilmenisivät saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-alueella.

Lisäksi lain 191 §:ssä säädetään saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen oikeudesta hakea muutosta sellaiseen ympäristölupapäätökseen, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan tai kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa koltta-alueella tarkoitettuja elinkeinoja.

Kirkkolaki (1054/1993) sisältää säännöksiä saamen kielestä kokonaan tai osittain saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvissa seurakunnissa, Oulun hiippakunnan tuomiokapitulissa ja hiippakuntavaltuustossa, sekä saamelaisten edustajasta kirkolliskokouksessa ja Oulun hiippakuntavaltuustossa. Laissa säädetään muun ohella myös seurakunnan, seurakuntayhtymän ja kirkkohallituksen velvollisuudesta varata saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto ennen kuin ne tekevät saamelaisten kotiseutualueella olevia kirkollisia rakennuksia koskevia laissa mainittuja päätöksiä.

Valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen myöntämisestä. Valtioneuvosto on vuonna 2008 antanut valtionavustuslain nojalla asetuksen sanomalehdistön tuesta (389/2008), jonka tavoitteena on muun muassa tukea saamenkielisten ja saamelaisasioiden näkyvyyttä, tuotamista ja julkaisemista tiedotusvälineissä. Asetuksen 5 §:n mukaan avustusta voidaan myöntää saamen kielellä julkaistavan sanomalehden ja verkkojulkaisun tukemiseen. Tukea voidaan saamen kielen lisäksi myöntää ruotsin, romanin, karjalan tai viittomakielellä tehdyn julkaisun tukemiseen. Avustusta voidaan vuodesta 2013 lähtien myöntää myös saamenkielisten aineiston tuottamiseen ja julkaisemiseen suomen ja ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä. Vuonna 2013 lehdistötukea myönnettiin 50 000 euroa Pohjois-Suomen Media Oy:lle saamenkielisen aineiston tuottamiseen Lapin Kansan painetun lehden sekä internet-sivuston yhteydessä. Saamelaisasiat on otettava huomioon myös Yleisradio Oy:n toiminnassa. Yleisradio Oy:n lakisääteisenä tehtävänä on Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tuottaa palveluja muun muassa saamen kielellä.

Yleisradio Oy toimittaa muun muassa saamenkielisiä uutisia radiossa, televisiossa ja internetissä.

## 2.2 Pohjoismainen saamelaisopimus

Suomi neuvottelee yhdessä Norjan ja Ruotsin sekä kolmen valtion saamelaiskäräjien kanssa pohjoismaisesta saamelaisopimuksesta. Neuvottelujen tavoitteena on luoda saamelaisten oikeusasemaa koskeva yhdenmukainen pohjoismainen sääntely.

Suomalais-ruotsalais-norjalais-saamelainen asiantuntijatyöryhmä laati luonnoksen pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi vuonna 2005. Asiantuntijatyöryhmään kuului kustakin kolmesta maasta kaksi edustajaa, joista toisen nimitti kunkin maan saamelaiskäräjät, sekä näiden kaksi varajäsentä.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2009 työryhmän arvioimaan sopimusluonnoksen suhdetta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Työryhmän mietintö valmistui samana vuonna (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:18). Vastaavat selvitykset on tehty myös Norjassa ja Ruotsissa.

Viralliset sopimusneuvottelut Norjan, Ruotsin ja Suomen kesken käynnistyivät maaliskuussa 2011.

Maiden saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat sopivat yhteisesti neuvotteluihin liittyvistä menettelyistä. Neuvotteluvaltuuskunnissa on sekä valtioiden että saamelaiskäräjien edustajia. Suomen valtuuskunnassa on puolet hallituksen ja puolet saamelaiskäräjien edustajia. Tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen viiden vuoden kuluessa.

## 2.3 Kansainvälinen kehitys

### Kansainvälinen työjärjestö

Kansainvälinen työjärjestö on perustamisestaan lähtien kiinnittänyt erityistä huomiota alkuperäis- ja heimokansojen oloihin. Työjärjestö hyväksyi ennen toista maailmansotaa useita yleisiä työstandardeja, joiden tarkoituksena oli puuttua alkuperäis- ja heimokansojen syrjintään ja hyväksikäyttöön.

Kansainvälisiä ja alueellisia ihmisoikeuksia koskeva normisto on kehittynyt merkittävästi toisen maailmansodan jälkeen, jolloin eurooppalainen siirtomaavalta alkoi purkaantua.

Ensimmäinen alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus tehtiin kansainvälisessä työjärjestössä vuonna 1957. Sopimus kuvasti aikansa suhtautumista alkuperäiskansojen asemaan kansallisvaltioissa. Sopimuksen mukaan osapuolten oli ryhdyttävä toimiin alkuperäisväestön suojelemiseksi ja sen asteittaiseksi sulauttamiseksi yhteiskuntaan. Sopimuksen tekoaikana alkuperäis- ja heimokansoilla ei ollut järjestäytyneitä edustuselimiä kansainvälisellä tasolla eikä niitä siten kuultu. Sopimuksen tekoa seuranneina vuosikymmeninä kansainvälinen oikeus kehittyi kattamaan myös alkuperäiskansojen kollektiivisia oikeuksia. Sopimuksen tarkoitus – alkuperäisväestön sulauttaminen yhteiskuntaan – sekä yksittäiset normit kävivät vanhanaikaisiksi ja niitä tarkistettiin uudella yleissopimuksella nro 169. Vuoden 1957 sopimus on edelleen voimassa 17 valtiossa. Suomi ei ole ratifioinut sopimusta (HE 39/1959). Sopimus suljettiin uusilta ratifioinneilta yleissopimuksen nro 169 kansainvälisenä voimaantulopäivänä.

Kaikkiin Kansainvälisessä työjärjestössä hyväksytyihin sopimuksiin sovelletaan ILO:n perussäännön määräyksiä. Yleissopimus ei esimerkiksi sisällä sopimuksen täytäntöönpanon valvontaa koskevia määräyksiä.

Kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1926 hyväksymän päätöslauselman perusteella sopimusten ja suositusten soveltamista käsittelevälle asiantuntijakomitealle ja normien soveltamista käsittelevälle konferenssikomitealle annettiin pysyvä vastuu valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat velvoitteitaan.

Perussääntö sisältää määräykset raportointijärjestelmästä. Perussäännön 22 artiklaan sisältyvässä säännönmukaisessa raportointijärjestelmässä jäsenvaltio toimittaa määräajoin raportteja sopimusten soveltamista käsittelevälle asiantuntijakomitealle siitä, miten se on pannut sopimusvelvoitteensa täytäntöön. Asiantuntijakomitea voi esittää raportissaan huomautuksia (observations) muun ohella ratifioitujen sopimusten soveltamises-

ta, selvityspyyntöjä (direct requests) sekä vastaanottoilmoituksia (acknowledgements). Kun asiantuntijakomitea on tutkinut sille toimitetut asiakirjat, kolmikantainen konferenssikomitea tarjoaa hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden edustajille tilaisuuden tavata ja tarkastella uudelleen sitä tapaa, jolla valtiot täyttävät sopimuksissa ja suosituksissa asetettuja ja niihin liittyviä velvoitteitaan. Konferenssikomitean raportti esitetään konferenssille ja käsitellään täysistunnossa. Raportti julkaistaan konferenssin pöytäkirjan liitteenä ja lähetetään erillisenä julkaisuna myös hallituksille.

Hallintoneuvosto hyväksyy raportointijärjestelmän määräajaksi. Jäsenvaltion on toimitettava yksityiskohtainen raportti sitä seuraavana vuonna, jona jäsenvaltion ratifioima sopimus on tullut voimaan sen osalta, samoin kuin jos asiantuntijakomitea tai konferenssikomitea sitä erityisesti vaatii. Yksinkertaistettu raportti on toimitettava sopimuksesta riippuen joko kahden tai viiden vuoden välein. Raportointijärjestelmä sisältää määräyksiä myös kausista riippumattomista raporteista ja raportointivelvollisuudesta vapauttamisesta.

Alkuperäiskansoilla ei ole kolmikantayhteistyöhön perustuvassa ILO:n valvontamekanismissa ILO:n peruskirjan tai muiden määräysten nojalla suoraan raportointioikeutta asiantuntijakomitealle. Alkuperäiskansa voi käyttää raportointikanavanaan sellaista työnantaja- tai työntekijäjärjestöä, jolla on oikeus toimittaa tietoja yleissopimuksen täytäntöönpanosta asiantuntijakomitealle.

Norja on omaksunut käytännön, jossa saamelaiskäräjät voi osallistua määräaikaisraportointiin. Hallitus lähettää määräaikaisraporttinsa saamelaiskäräjille kommentointia varten ja liittää käräjien kommentit osaksi hallituksen raporttia. ILO:n asiantuntijakomitea on pitänyt menettelyä hyvänä (Observation (CEACR) –adopted 1995, published 82nd ILC session (1995)).

Perussääntö sisältää raportointijärjestelmän lisäksi määräyksiä erityismenettelyistä. Erityismenettelyjä ovat ensinnäkin ratifioitujen sopimusten noudattamatta jättämistä koskevat jäsenvaltiota vastaan tehdyt työnantaja- tai työntekijäjärjestön kantelut (24 artikla). Hallintoneuvosto voi lähettää kantelun asian-

omaiselle hallitukselle ja kehottaa sitä antamaan selityksen. Jos asianomainen hallitus ei anna kohtuullisessa ajassa selitystä taikka jos annettu selitys ei tyydytä hallintoneuvostoa, neuvostolla on oikeus julkaista kantelu sekä vastaus, jos sellainen on saatu (25 artikla).

Erityismenettelyjä ovat myös ratifioitujen sopimusten noudattamatta jättämistä koskevat valitukset. Jäsenvaltio voi perussäännön 26 artiklan mukaan tehdä Kansainväliselle työtoimistolle valituksen sellaista toista jäsenvaltiota vastaan, joka ei sen mielestä tyydyttävällä tavalla täytä sellaiseen sopimukseen sisältyviä velvoitteitaan, jonka molemmat ovat ratifioineet. Hallintoneuvosto voi tällöin ottaa yhteyttä asianomaiseen hallitukseen 24 artiklan mukaisesti. Hallintoneuvosto voi myös asettaa tutkintakomission, jos neuvosto ei katso tarpeelliseksi lähettää valitusta asianomaiselle hallitukselle tai jos neuvosto ei saa kohtuullisen ajan kuluessa tyydyttävää vastausta lähettämäänsä ilmoitukseen. Neuvosto voi asettaa tutkintakomission joko omasta aloitteestaan tai konferenssiin osallistuvan edustajan valituksen johdosta. Hallitus, joita riita koskee, voi alistaa riidan Kansainvälisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se ei hyväksy komission mietinnössä olevia ehdotuksia.

Sopimusten ja suositusten tulkinnan kannalta merkittävä säännös sisältyy perussäännön 37 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan Kansainvälinen tuomioistuin on ainoa virallisesti pätevä toimielin tulkitsemaan Kansainvälisen työjärjestön sopimuksia ja suosituksia.

Hallitukset voivat pyytää Kansainväliseltä työtoimistolta lausuntoa. Toimisto on antanut lausuntoja varauksella, että sillä ei ole valtuuksia tulkita auktoritatiivisesti sopimuksia ja suosituksia. Sopimusmääräysten laajuutta ja merkitystä koskevia selvityksiä on asiantuntijakomitean ja konferenssikomitean sekä perussäännön 26 artiklan perusteella muodostettujen toimielinten raporteissa. Näiden toimielinten näkemykset eivät sido oikeudellisesti jäsenvaltioita. Niillä on kuitenkin sopimusten ja suositusten täytäntöönpanon valvontaan varta vasten perustettujen asiantuntijaelinten näkemyksinä huomattava painoarvo. Kansainvälinen työjärjestö on julkaissut yleissopimuksesta oikeudellisesti sitomattomia oppaita, jotka kuvaavat hyviä käytäntöjä

ja joiden tarkoituksena on auttaa sopimuksesta kiinnostuneita ymmärtämään sen määräyksiä.

#### Yhdistyneet Kansakunnat

*Monenkeskiset ihmisoikeussopimukset.* KP-sopimuksen 27 artiklassa turvataan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on tulkinnut sopimuksen 27 artiklan sisältöä yleiskommentissaan nro 23 vuodelta 1994 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5). Sen mukaan artikla koskee yksilön oikeuksia. Artiklassa tarkoitettujen yksilön oikeudet riippuvat kuitenkin vähemmistöryhmän kyvystä ylläpitää kulttuuriaan, kieltään tai uskontoaan. Komitea on kommentissaan myös katsonut, että erityisesti alkuperäiskansojen kohdalla kulttuurin käsite sisältää maan luonnonvarojen käyttöön liittyvät elintavat. Oikeuteen voi kuulua myös kalastuksen ja metsästyksen kaltaiset perinteiset elinkeinot. Positiiviset erityistoimet voivat komitean mukaan olla tarpeen turvaamaan vähemmistön identiteetin ja vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden nauttia ja kehittää kulttuuriaan ja kieltään ja harjoittaa uskontoaan yhdessä muiden ryhmään kuuluvien kanssa.

KP-sopimuksen valinnainen pöytäkirja yksilövalitusmenettelystä tarjoaa kansainvälisen oikeussuojakeinon alkuperäiskansoihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien loukkauksista vastaan. Ihmisoikeuskomitea on tulkintakäytännössään vahvistanut, että saamelaiset ovat artiklassa tarkoitettu vähemmistö (Ilmari Länsman et al. v. Suomi, 511/1992 ja Jouni E. Länsman et al v. Suomi 671/1995).

TSS-sopimuksessa mainitut oikeudet ovat yksilön oikeuksia, mutta yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea tarkastelee niitä myös kollektiivisina oikeuksina. Komitea on yleiskommentissaan nro 20 ilmaissut erityisen huolensa alkuperäiskansoihin kohdistuvista TSS-oikeuksien loukkauksista.

TSS-sopimukseen tehtiin vuonna 2008 valinnainen pöytäkirja yksilövalitusmenettelystä. Pöytäkirjassa tunnustetaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean toimivalta ottaa vastaan yksilö- ja valtiovalituksia yleissopimuksen sisältämien oikeuksien väitetyistä loukkauksista. Pöytäkirja sisältää myös vakavien tai järjestelmällisten loukkausten tutkintamenettelyn. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 5 päivänä toukokuuta 2013. Eduskunta hyväksyi pöytäkirjan ja sen voimaansaattamislain helmikuussa 2013 (EV 5/2013 vp - HE 74/2012 vp). Suomi ratifioi pöytäkirjan 31 päivänä tammikuuta 2014 ja se tuli Suomen osalta voimaan 30 päivänä huhtikuuta 2014 (SopS 17/2014)

Vuonna 1989 tehty lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991) tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1990. Lähes kaikki YK:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen. Yleissopimus sisältää ensimmäisen YK:n ihmisoikeussopimukseen otetun maininnan alkuperäiskansoista. Alkuperäiskansaan kuululta lapselta ei sopimuksen 30 artiklan mukaan saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksella on perustettu komitea, jolle osapuoli toimittaa säännöllisesti raportin niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt sopimuksessa mainittujen oikeuksien toteuttamiseksi, sekä siitä, miten näiden oikeuksien nauttimisessa on edistytty. Komitea on antanut yleiskommentteja temaattisista kysymyksistä. Vuonna 2009 komitea antoi yleiskommentin nro 11 alkuperäiskansojen lapsista ja heidän sopimuksen mukaisista oikeuksistaan (CRC/C/GC/11). Komitea totesi, että KP-sopimuksen 27 artikla ja lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 30 artikla voivat edellyttää valtiolta positiivisia suojatoimia valtion tai valtiossa olevien muiden henkilöiden toimintaa vastaan. Komitea pani ihmisoikeuskomitean tavoin merkille, että alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden kulttuurioikeudet voivat olla sidoksissa perinteisten maiden ja niiden luonnonvarojen käyttöön.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus määrittelee rotusyrjinnän ja velvoittaa valtiot ryhtymään toimenpiteisiin sen poistamiseksi kaikissa ilmenemismuodoissaan. Komitea kiinnittää erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten alkuperäiskansoihin. Komitea on vahvistanut yleissuosituksessaan nro 23 vuodelta 1997 tulkinsa siitä, että alkuperäiskansoihin kohdistuva syrjintä kuuluu yleissopimuksen soveltamisalaan (General Recommendation No. 23; Indigenous Peoples, 18.08.1997). Suosituksessaan komitea pyytää osapuolia muun ohella kunnioittamaan alkuperäiskansojen kulttuuria, historiaa, kieltä ja elintapoja, varmistamaan, että sen jäseniä ei syrjitä, tarjoamaan alkuperäiskansoille mahdollisuudet kulttuurinsa kanssa yhteensopivaan kestävään taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, varmistamaan, että alkuperäiskansoilla on muuhun väestöön nähden yhtäläiset oikeudet osallistua yhteiskuntaelämään ja että heidän oikeuksiinsa ja etuihinsa suoraan vaikuttavista asioista ei päätetä ilman heidän suostumustaan. Erityisesti komitea suosittelee, että osapuolet suojaavat alkuperäiskansan oikeutta omistaa, kehittää, hallita ja käyttää yhteisöllisiä maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan. Osapuolten tulee ryhtyä toimenpiteisiin palauttaakseen alkuperäiskansoille niiden perinteisesti omistamat tai muutoin asuttamat tai käyttämät maat ja alueet jos tällaiset maat ja alueet on heiltä viety. Osapuolen tulee antaa alkuperäiskansoille oikeudenmukainen korvaus jos maiden ja alueiden palauttaminen on käytännössä mahdotonta.

Vuonna 1979 tehty kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1979) ei sisällä alkuperäiskansoja nimenomaisesti koskevia määräyksiä. Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on kuitenkin kiinnittänyt huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, joihin usein lukeutuvat moniperustaisen syrjinnän kohteena olevat alkuperäiskansanaiset. Sopimuksen valinnainen pöytäkirja (SopS 21/2001) mahdollistaa yksilövalitukset väite-tyistä sopimusloukkauksista.

*Biodiversiteettisopimus.* Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS

78/1994), jäljempänä *biodiversiteettisopimus*, on tullut Suomen osalta voimaan vuonna 1994. Sopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako.

Biodiversiteettisopimuksen 8 j artiklan mukaan kunkin osapuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, jotka sisältyvät biologisen monimuotoisuuden suojelemaan ja kestävä käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella samoin kuin rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa todettiin, että saamelainen kulttuurinen tapa ja perinne käyttää luontoa turvataan kansallisen biodiversiteettistrategian toimeenpanossa. Valtioneuvosto teki 20 päivänä joulukuuta 2012 periaatepäätöksen uudesta Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelemaan ja kestävä käytön strategiasta 2012–2020 (Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi). Strategian mukaan Suomen tavoitteena on edistää saamelaisten perinteisen elämäntavan ja kulttuurin sekä sitä ylläpitävän pohjoisen luonnon monimuotoisuuden ylläpitoa ja säilymistä saamelaisten kotiseutualueella. Tarkoituksena on estää luonnon monimuotoisuuteen liittyvän saamelaisten perinteisen tiedon, tapaoikeuden ja perinteisen luonnonkäytön uhanalaistuminen ja säilyttää saamelaisten kotiseutualueen alkuperäinen pohjoinen luonnon monimuotoisuus kulttuurisesti kestäväällä tavalla myös tuleville sukupolville.

Edelleen strategian mukaan maankäyttöä ja luonnonvarojen hoitoa, käyttöä ja suojelemaan koskevaa lainsäädäntöä, ohjausta ja hallintoa kehitettäessä turvataan saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytykset ja monimuotoisuuteen liittyvä perinteinen tieto sekä otetaan huomioon biodiversiteettisopimuksen vapaaehtoinen Akwé: Kon -ohjeistus. Saamelaisten

perinteisen tiedon, käytänteiden ja innovaatioiden turvaamiseksi elvytetään saamelaista poronhoito-, kalastus-, metsästys- ja käsityöperinnettä, jotta perinteinen tieto säilyy tuleville sukupolville. Strategiassa katsotaan myös, että Suomen on tarpeen sitoutua saamelaisten toimintavalmiuksien ja erityisesti naisten aseman kehittämiseen sekä turvata saamelaisten mahdollisuudet osallistua tähän työhön kaikilla tarpeellisilla tasoilla.

Ympäristöministeriö asetti 20 päivänä helmikuuta 2013 uuden Artikla 8(j) – työryhmän. Sen tehtävänä on valmistella, seurata ja edistää Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kansallisen strategian ja toimintaohjelman 8 (j) artiklaa koskevien tavoitteiden toimeenpanoa sekä koordinoita eri viranomaisten yhteistyötä artiklan toteutuksessa.

Biodiversiteettisopimukseen liittyvä Nagoyan pöytäkirja geenivarojen saannista ja saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehtiin vuonna 2010. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan kesäkuussa 2011. Pöytäkirjan mukaan alkuperäiskansoilla tulee muun ohella olla oikeus osallistua menettelyyn ja antaa suostumuksensa silloin, kun on kyse niiden hallussa olevien geenivarojen tai geenivaroihin liittyvän perinteisen tietämyksen saatavuudesta tai hankinnasta. Alkuperäiskansoilla on myös oikeus jaettuun hyötyyn luovuttamansa geenivaran tai perinteisen tietämyksen tuottamasta hyödystä. Ympäristöministeriö asetti vuonna 2012 työryhmän valmistelemaan pöytäkirjan kansallista täytäntöönpanoa. Työryhmä ottaa työssään huomioon myös EU:n täytäntöönpanoasetuksen velvoitteet jäsenvaltioille. Työryhmän on tarkoitus valmistella täytäntöönpanoa koskeva ehdotus hallituksen esityksen muotoon vuoden 2014 loppuun mennessä.

*Alkuperäiskansajulistus.* Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen syyskuussa 2007. Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. Julistus korostaa alkuperäiskansojen oikeutta kulttuurinsa, perinteidensä, historiansa sekä pyrkimystensä arvostukseen ja moninaisuuteen. Julistuksella tunnustetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus. Tämän perusteella ne voivat va-

paasti määrätä poliittisen asemansa ja kehittää taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista on tuonut pysyvästi alkuperäiskansojen oikeuksiin vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (*free, prior and informed consent*) käsitteen. Julistuksessa tämä käsite pohjautuu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Laajemmassa kansainvälis-oikeudellisessa kontekstissa se liittyy kuitenkin yleisemmin alkuperäiskansojen oikeuteen kehitykseen, syrjimättömyyteen, kulttuuriin sen laajassa merkityksessä sekä maiden ja alueiden omistukseen, hallintaan ja käyttöön ja tämän myötä myös luonnonvaroihin. Kansainvälisessä oikeudessa oikeutta vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen tulkitaan siten, että valtioiden tulee vähintään vilpittömin mielin konsultoida alkuperäiskansoja ennen hankkeisiin ja toimenpiteisiin ryhtymistä.

Julistus ei ole oikeudellisesti sitova eikä se sisällä uusia oikeuksia. Se kokoaa yhteen jo muissa kansainvälisissä asiakirjoissa olevia oikeuksia ja periaatteita. Julistus heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden kehitystä sekä valtioiden sitoutumista edistämään, kunnioittamaan ja toteuttamaan alkuperäiskansojen oikeuksia. Julistus on hallitusten, alkuperäiskansojen ja muiden toimijoiden, kuten YK:n erityisjärjestöjen, yhteistyön väline.

YK:n yleiskokouksen täysistunnossa järjestettiin 22.–23.9.2014 korkean tason kokous ”alkuperäiskansojen maailmankonferenssi”. Konferenssi hyväksyi loppuasiakirjan (A/RES/69/2), jolla vahvistetaan valtioiden sitoutuminen YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen.

Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoi-  
keuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi  
(SopS 19/1990, muutettuna yhdennellätoista  
pöytäkirjalla SopS 63/1999 ja neljännellä-  
toista pöytäkirjalla SopS 51/2010), jäljempänä  
*ihmisoi-keussopimus*, ei sisällä määräyksiä  
nimenomaan alkuperäiskansojen oikeuksista.  
Ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa määrät-

ty syrjinnän kieltö ulottuu sanamuotonsa mukaan kansallisiin vähemmistöihin. Vuonna 2000 tehty Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdestoista pöytäkirja (SopS 9/2005) vahvistaa yleissopimusta kaikkinaisen syrjinnän kiellolla.

Vuonna 1961 tehty Euroopan sosiaalinen peruskirja on korvautunut vuonna 1996 tehdyllä uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla (SopS 78/2002), joka on tullut Suomen osalta voimaan elokuussa 2002. Peruskirjan tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998), jäljempänä *vähemmistöpuitesopimus*, tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1998. Puiteyleissopimus on ensimmäinen oikeudellisesti sitova, kansallisten vähemmistöjen suojelua yleisesti koskeva monenvälinen asiakirja. Siinä määritellään pääasiassa ohjelmaluonteisin normein ne periaatteet, jotka velvoittavat osapuolia suojelemaan kansallisia vähemmistöjä ja saattamaan niihin kuuluvien henkilöiden oikeusolot sopimuksen mukaiseen tilaan kansallisella lainsäädännöllä, hallintokäytäntöä muuttamalla tai tekemällä kahden- tai monenvälisiä sopimuksia. Osapuolet ovat sitoutuneet muun muassa noudattamaan syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden periaatetta sekä monin eri tavoin tukemaan vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittämistä.

Vähemmistökieliä ja alueellisia kieliä koskeva eurooppalainen peruskirja vuodelta 1992 (SopS 23/1998), jäljempänä *vähemmistökieliperuskirja*, on ensimmäinen vähemmistökielten asemaa koskeva sitova kansainvälinen asiakirja. Se suojaa myös alkuperäiskansakieliä. Peruskirja tuli kansainvälisesti ja Suomen osalta voimaan vuonna 1998. Se pyrkii turvaamaan ja edistämään vähemmistökielten perinteistä asemaa eurooppalaisten valtioiden joukossa. Peruskirjassa alueellisella ja vähemmistökielillä tarkoitetaan sellaista kieltä, jota käytetään perinteisesti jonkin valtion alueella ja jota käyttävät valtion kansalaiset ovat lukumäärältään pienempi väestöryhmä kuin valtion muu väestö. Sen tarkoituksena on varmistaa niin pitkälle kuin mahdollista, että vähemmistökielten käyttö

sallitaan koulutuksessa, tiedotusvälineissä, hallinto- ja sosiaaliviranomaisissa, talouselämässä ja sosiaalisessa elämässä sekä kulttuuritoiminnassa.

Peruskirjan hyväksymisen yhteydessä Suomi on valinnut peruskirjan III osasta 59 peruskirjan määräystä, joita se on sitoutunut soveltamaan alueellisenä vähemmistökielenä pidettyyn saamen kieleen.

Vähemmistöpuitesopimuksella ja vähemmistökieliperuskirjalla on kummallakin oma, riippumaton maavierailuja tekevä asiantuntijakomiteansa. Komiteat ovat edistäneet myös alkuperäiskansojen oikeuksien täytäntöönpanoa ja lisänneet tietoisuutta alkuperäiskansojen kulttuuriin ja kieleen liittyvistä erityispiirteistä. Kummankin sopimuksen osalta varsinaiset päätelmät ja suositukset antaa Euroopan neuvoston ministerikomitea. Komitea on esimerkiksi vuonna 2012 suosittanut vähemmistöpuitesopimuksen täytäntöönpanosta Suomelle, että se muun ohella käynnistäisi uudelleen neuvottelut saamelaisten kotiseutalueen maa-oikeuksista ja ryhtyisi tehokkaiisiin toimenpiteisiin, jotta saamen kielet eivät katoaisi julkisesta elämästä nykyistä enempää (päättölauselma CM/ResCMN(2012)3).

## Euroopan unionin liittymissopimus

Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen (SopS 103/1994) sisältyy saamelaisia koskeva pöytäkirja nro 3. Sen 1 artiklassa määrätään, että saamelaisväestölle saadaan EY:n perustamissopimuksen määräysten estämättä myöntää perinteisillä saamelaisalueilla yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen. Pöytäkirjan 2 artiklan nojalla pöytäkirja voidaan laajentaa koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi. Tällainen pöytäkirjan muutos edellyttää unionin neuvoston yksimielistä päätöstä.

## 2.4 Ulkomaiden lainsäädäntö

Norja

Pohjoismaista Norja (1990) ja Tanska (1996) ovat ratifioineet yleissopimuksen.

Norjan lainsäädäntö on esimerkki siitä, miten valtion mannermaalla asuvan alkuperäiskansan – ja nimenomaan saamelaisten – oikeusasema on järjestetty.

Norjan perustuslain (Grundlov) 108 §:n mukaan valtion vastuulla on luoda edellytykset, jotta saamelaiset voivat säilyttää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja elämäntapaansa.

Suurin osa Norjan saamelaisväestöstä asuu Finnmarkenin alueella Pohjois-Norjassa.

Finnmarksloven (Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke, LOV-2005-06-17-85) tuli voimaan vuonna 2005. Lailla perustettiin Norjan yritysrekisteriin rekisteröity yksityinen Finnmarkseiendomen, jonka omistukseen siirrettiin Finnmarkin alueen entiset valtionmaat eli noin 95 prosenttia Finnmarkin alueesta. Finnmarkseiendomia johtaa kuusi-henkkinen hallitus, josta puolet on saamelaiskäräjien nimeämiä. Lain tavoitteena on luoda edellytykset kestäväälle ja ekologiselle luonnonvarojen käytölle Finnmarkin alueella sen asukkaiden, saamelaisen kulttuurin, poronhoidon, elinkeinonharjoittamisen ja yhteiskuntaelämän hyväksi.

Lakia on sovellettava kansainvälisen oikeuden vähemmistöjä ja alkuperäiskansoja koskevien määräysten mukaisesti. Finnmarkin alueella asuville on myönnetty tietyt maankäyttöä koskevat oikeudet (metsästyminen, kalastus ja hillanpoiminta), jotka ovat samat kaikille alueen asukkaille. Alueelta pois muuttavat henkilöt menettävät maankäyttöön liittyvät oikeutensa.

Finnmarkseiendomenin tulee käyttää uusiutuvia luonnonvaroja lain tavoitteiden mukaisesti. Sillä on myös oikeus antaa tarkempia ohjeita alueen uusiutuvien luonnonvarojen käytöstä. Finnmarkseiendomen päättää mahdollisten tulojen käyttämisestä koko alueen, saamelaiskäräjien tai alueen asukkaiden kannalta yleishyödyllisiin kohteisiin.

Lain säätämisen yhteydessä perustettiin niin sanottu Finnmarkskommissionen, jonka tehtävänä on selvittää Finnmarkenin alueen maahan kohdistuvia omistus- ja käyttöoikeuksia. Komissiossa on puheenjohtaja ja neljä jäsentä, joista vähintään kahden on asuttava Finnmarkenin alueella tai oltava alueeseen muuten vahvat siteet. Selvitystyötä varten alue on jaettu osiin. Komissio laatii selvityk-

sen jälkeen raportin, jossa se ilmoittaa näkemysensä kulloinkin selvitettävänä olevan osan omistus- ja käyttöoikeuksista. Finnmarkseiendomen ottaa kantaa komission raporttiin. Osapuolet, jotka ovat tyytymättömiä komission ratkaisuun, voivat pyytää Finnmarkseiendomia toimimaan asiassa välittäjänä.

Norja on myös perustanut erityistuomioistuimen käsittelemään Finnmarkenin alueen oikeuksia koskevia riitoja (Utmarksdomstolen). Riidan voi viedä erityistuomioistuimeen sen jälkeen, kun komissio on antanut raporttinsa. Erityistuomioistuimen päätöksestä voi valittaa Norjan korkeimpaan oikeuteen.

### Ruotsi

Syyskuussa 1997 Ruotsin hallitus päätti tilata selvityksen siitä, voisiko Ruotsi ratifioida yleissopimuksen ja mitä toimenpiteitä ratifiointi edellyttäisi. Selvitysmies Heurgrenin selonteko valmistui keväällä 1999 (SOU 1999:25). Heurgren katsoi, että jo tuolloin Ruotsi täytti valtaosan yleissopimuksen määräyksistä. Yleissopimuksen maa-oikeuksia koskevat määräykset olivat hänen mukaansa suurin este ratifiointille. Heurgren esitti näkemysensä niistä toimenpiteistä ja lainsäädäntömuutoksista, joilla ratifiointiesteet olisi voitu poistaa.

On huomattava, että Ruotsin saamelaisia koskeva lainsäädäntö poikkeaa Suomen lainsäädännöstä. Ruotsin lainsäädännössä ei ole esimerkiksi saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädettyä neuvotteluvollisuutta vastaavaa säännöstä.

Vuoden 1999 jälkeen Ruotsin hallitus ei ole palannut asiaan eikä ole ollut yhteydessä kansainväliseen työjärjestöön selvittääkseen ratifiointiedellytyksiä.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on sitoutua yleissopimukseen ja saattaa sen määräykset kansallisesti voimaan.

Yleissopimuksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että alkuperäis- ja heimokansat voivat nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ilman esteitä ja syrjintää sekä osallistua



sellaisten asioiden valmisteluun, jotka voivat vaikuttaa välittömästi niihin. Alkuperäis- ja heimokansojen tulee saada säilyttää kulttuurinsa ja kehittää sitä omien tavoitteidensa mukaisesti.

Yleissopimuksessa on määräykset alkuperäis- ja heimokansojen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevasta suojasta ja yleissopimuksessa erikseen mainituista oikeuksista. Valtiolle kuuluu vastuu alkuperäis- ja heimokansojen myötävaikutuksella kehittää yhteen sovitettuja ja järjestelmällisiä toimia, joilla suojataan näiden kansojen oikeuksia ja taataan niiden koskemattomuuden kunnioittaminen. Yleissopimus sisältää vähimmäisnormit alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksista. Yleissopimuksen soveltaminen ei saa haitata niitä alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia ja etuja, jotka perustuvat muihin yleissopimuksiin, suosituksiin, kansainvälisiin asiakirjoihin taikka kansallisiin säädöksiin, päätöksiin, tapoihin tai sopimuksiin.

Yleissopimukseen sisältyy velvoite neuvotella alkuperäis- ja heimokansojen kanssa aina kun harkitaan lainsäädäntö- tai hallinto-toimenpiteitä, joilla voi olla välitön vaikutus näihin kansoihin. Alkuperäis- ja heimokansoilla on lisäksi oikeus itse päättää elämäänsä, uskomuksiinsa instituutioihinsa ja henkiiseen hyvinvointiinsa sekä asuttamiinsa tai muutoin käyttämiinsä maihin vaikuttavien kehittämistoimien tärkeysjärjestyksestä sekä hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.

Yleissopimuksessa on alkuperäis- ja heimokansojen tapoja, tapaoikeutta ja instituutioita koskevia määräyksiä. Kansoilla on oikeus säilyttää omat tapansa ja instituutionsa, elleivät ne ole ristiriidassa perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien kanssa.

Yleissopimuksessa määrätään myös alkuperäis- ja heimokansojen maaoikeuksista. Alkuperäis- ja heimokansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Osapuolten on lisäksi tarvittaessa toteutettava toimenpiteet, joilla turvataan näiden kansojen oikeudet käyttää maita, jotka eivät ole niiden yksinomaan asuttamia, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista varten ja perinteiseen toimintaansa. Osapuolten on määriteltävä kyseessä

olevien kansojen perinteisesti asuttamat maat ja taattava tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeuksille.

Yleissopimuksessa osapuolet sitoutuvat suojelemaan alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia maidensa luonnonvaroihin. Kansoilla on oikeus osallistua näiden luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeeluun. Yleissopimuksessa asetetaan rajoitteita niille edellytyksille, joiden mukaan alkuperäis- ja heimokansoja voidaan siirtää pois asumiltaan mailta.

Yleissopimus sisältää lisäksi määräyksiä muun ohella työhönotosta ja työehdoista, ammattikoulutuksesta, käsityöammateista ja maaseutuelinkeinoista, sosiaaliturvasta ja terveydenhuollosta sekä koulutuksesta ja viestintävälineistä.

Valtioiden välillä on merkittäviä eroja alkuperäis- ja heimokansojen asemassa ja asuttamansa valtion olosuhteissa. Yleissopimuksessa on sen vuoksi määräys, jonka mukaan yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti ottaen huomioon kunkin maan erityiset olosuhteet.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimukseen annettavan selityksen, jossa Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa toteavat yhteisymmärryksensä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa.

Esitys sisältää ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Yleissopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Metsähallituksesta annettavaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset Metsähallituksen toiminnasta saamelaisten kotiseutualueella. Lakiin otettaisiin säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Heikentämiskieltoa koskevan säännöksen mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet on laadittava ja toteutettava siten,

etteivät ne olennaisesti heikennä saamelais-ten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan taikka kolttien elinolosuhteita tai näiden mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja koltta-alueella. Heikentämiskieltoon liittyvää harkintaa varten Metsähallitukselle säädettäisiin velvollisuus selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkouksen kanssa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoon ja käyttöön liittyvien suunnitelmien vaikutukset saamelaisille alkuperäiskansana. Saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella olisi oikeus hakea muutosta Metsähallituksen tekemään hallintopäätökseen sillä perusteella, että päätös on heikentämiskiellon vastainen.

#### 4 Esityksen vaikutukset

##### 4.1 Vaikutukset saamelaisten asemaan

Yleissopimuksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että alkuperäis- ja heimokansat voivat nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ilman esteitä ja syrjintää sekä osallistua sellaisien asioiden valmisteluun, jotka voivat vaikuttaa välittömästi niihin. Alkuperäis- ja heimokansojen tulee saada säilyttää kulttuurinsa ja kehittää sitä omien tavoitteidensa mukaisesti. Ratifioimalla yleissopimus Suomi vahvistaisi kansainvälisesti sitoutumistaan näiden tavoitteiden turvaamiseen.

Esityksen laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta arvioidaan vahvistavan saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.

##### 4.2 Vaikutukset muun väestön asemaan

Yleissopimus ei edellytä, että alkuperäiskansoille tulee myöntää muuhun väestöön nähden etuoikeuksia (Handbook for ILO Tripartite Constituents, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), ILO 2013), s. 3). Yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi laaditussa selityksessä todetaan, että saamelaisten kotiseutualueella saamelaiset ja muu väestö ovat asuttaneet

osin samoja alueita ja harjoittaneet osin samoja elinkeinoja. Selitykseen Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa ovat kirjanneet yhteisymmärryksensä siitä, ettei yksityisten ja valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin puututa yleissopimuksen johdosta. Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu myöskään jokamiehenoikeuksiin eikä muihin omistuksesta riippumattomiin käyttöoikeuksiin saamelaisten kotiseutualueella. Yleissopimukseen sitoutumisella ei näin ollen ole vaikutuksia muun väestön asemaan.

##### 4.3 Taloudelliset vaikutukset

Yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi laaditussa selityksessä Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa ovat kirjanneet yhteisymmärryksensä siitä, ettei yksityisten ja valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin puututa yleissopimuksen johdosta. Yleissopimukseen ja sen 14 artiklan määräyksiin sitoutumisella ei siten suoranaisesti ole valtionalouteen liittyviä vaikutuksia.

Yleissopimuksen 15 artiklan mukaan alkuperäiskansan on päästävä mahdollisuuksien mukaan osalliseksi maidensa luonnonvaroihin kohdistuvan tutkimus- tai hyödyntämishankelman tuottamasta hyödystä. Artiklan määräyksistä ei sellaisenaan aiheudu taloudellisia vaikutuksia, mutta hyötyjen jakamisesta myöhemmin mahdollisesti tehtävillä ratkaisulla voi olla budjettivaikutuksia.

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiseen tähtäävien lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden taloudelliset vaikutukset arvioidaan erikseen kunkin hankkeen yhteydessä.

Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottaminen alentaa liiketoiminnan tulosta ja sitä kautta valtiolle tulotettavaa osuutta. Metsäntutkimuslaitos on arvioinut tuloksen alenemisen määrää. Saamelaisten kotiseutualueen merkitys Metsähallituksen liiketoiminnan tulokseen on vähäinen. Esityksellä laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta ei arvioida olevan vaikutusta Metsähallituksen liiketoiminnan tulokseen.

#### 4.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Kansainvälisen työjärjestön perussäännössä on raportointivelvollisuutta koskevia määräyksiä. Sitoutumalla yleissopimukseen Suomi olisi velvollinen raportoimaan Kansainväliselle työtoimistolle yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

Yleissopimuksessa on lisäksi viranomais-toimintaa edellyttäviä määräyksiä, jotka eivät kuitenkaan luo Suomen nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna kokonaan uusia tehtäviä. Näitä ovat muun ohella määräykset viranomaisten velvollisuudesta neuvotella alkuperäiskansojen kanssa silloin, kun harkitaan lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi niihin, sekä viranomaisten velvollisuudesta huolehtia alkuperäiskansojen jäsenten koulutuksesta ja osallistumisesta koulutusohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen.

#### 4.5 Sukupuolivaikutukset

Yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ilman syrjintää näiden kansojen mies- ja naisjäseniin. Työntekijöiden suojelua koskevan 20 artiklan mukaan toimenpitein tulee varmistaa muun muassa että näihin kansoihin kuuluville mies- ja naistyöntekijöille taataan tasa-arvoiset mahdollisuudet ja tasa-arvoinen kohtelu työelämässä sekä suoja seksuaaliselta häirinnältä. Tasa-arvosta ja syrjinnän kiellostä on sääntelyä sekä kansallisessa lainsäädännössä että Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Sopimuksen ratifiointi ei näin ollen luo valtiolle uusia velvoitteita.

Esityksen laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta arvioidaan vahvistavan saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten perinteiset elinkeinot ovat keskeisiä elementtejä saamelaisessa kulttuurissa. Näiden elinkeinöjen harjoittamisessa ei ole saamelaiskulttuurissa yhtä voimakkaita sukupuolieroja kuin valtaväestön kulttuurissa. Tämän vuoksi esityksen hyödyt kohdistuvat kumpaankin sukupuoleen.

#### 5 Asian valmistelu

Yleissopimus hyväksyttiin Genevessä ke-säkuussa 1989 pidetyssä Kansainvälisen työjärjestön yleiskokouksessa eli kansainvälisessä työkonferenssissa. Työkonferenssi hyväksyi samassa yhteydessä yleissopimukseen liittyvän päätöslauselman, jossa valtioita kehoitetaan muun ohella ryhtymään toimenpiteisiin yleissopimuksen ratifioimiseksi ja sen tavoitteiden edistämiseksi. Päätöslauselmassa painotetaan myös työntekijä- ja työnantaja-järjestöjen, yleissopimuksessa mainittujen kansainvälisten järjestöjen sekä Kansainvälisen työjärjestön roolia yleissopimuksen määräysten tehokkaassa täytäntöönpanossa.

Kansainvälisen työjärjestön perussäännön 19 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on vuoden kuluessa ja erityisistä syistä 18 kuukauden kuluessa yleiskokouksen istunnon päättymisestä saatettava yleiskokouksessa hyväksytyt yleissopimukset toimivaltaisen valtioneuvoston käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muita toimia varten.

Hallitus esitti vuonna 1990 eduskunnalle, että se ei tuossa vaiheessa hyväksyisi yleissopimusta (HE 306/1990 vp). Hallituksen mukaan Suomen lainsäädännön ei voitu katsoa vastaavan yleissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat alkuperäiskansan maahan kohdistuvia oikeuksia ja oikeutta osallistua asuttamiensa maiden luonnonvarojen käyttöön. Eduskunta päätti olla ratifioimatta yleissopimusta (UaVM 26/1990 vp, SoVL 11/1990 vp ja PTK 175/1990 vp). Sosiaalivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että ryhdytään toimenpiteisiin ratifioinnin edellytysten luomiseksi. Lisäksi jo ennen sopimuksen ratifiointia oli sosiaalivaliokunnan mukaan pyrittävä lainsäädännössä ja hallinnossa toimimaan yleissopimuksen määräysten ja hengen mukaisesti. Sosiaalivaliokunta piti myös tärkeänä, että selvitetään yleissopimuksen soveltamisedellytykset romaniväestöön. Valiokunnan mukaan yleissopimuksen 1 artiklan a kohta saattaa luoda edellytyksiä tällaiselle soveltamiselle. Joka tapauksessa sopimuksen määräyksiä ja henkeä oli sovellettava myös Suomen romaniväestöön. Valiokunta kiirehti saamelaisten asemaa, elinkeinoja ja saamen kielen turvaamista koskevan lainsäädännön valmistelua. Vastaavan lainsäädännön tarvet-

ta romaniväestöä varten oli myös selvitettävä. Ulkoasiainvaliokunta puolsi ehdotuksen hyväksymistä ja samalla kiinnitti huomiota sosiaalivaliokunnan huomautuksiin ratifioimisedellytysten luomisesta, lainsäädännön kehittämistä ja selvitysten tekemisestä.

Hallitus on pyrkinyt toimimaan ratifioinnin esteiden poistamiseksi. Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä maa- ja metsätieteiden tutkimuskeskuksen selvittäminen annettiin vuonna 1993 saamelaisvaltuuskunnan tehtäväksi. Käsitellessään vuonna 1995 hallituksen esitystä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön perustuslakivaliokunta edellytti hallituksen laativan selvityksen siitä, millä tavoin ja millaisin käytännön vaikutuksin esteet yleissopimuksen ratifioimiselle olisivat poistettavissa (PeVM 17/1994 vp). Hallitus toimitti valiokunnalle oikeusministeriössä ja työministeriössä laaditun selvityksen, jossa todettiin, että ministeriöt odottavat edellä tarkoitettua, saamelaisvaltuuskunnalta saamelaiskäräjille siirtyneen selvitystyön valmistumista. Saamelaiskäräjien selvitystä varten pyytämää erityisrahoitusta ei tuolloin kuitenkaan voitu luvata eikä sen jälkeenkään tähän tarkoitukseen osoittaa. Selvityspyynnöstä koskeva lausuma ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (PeVM 2/1997 vp ja PeVM 1/1998 vp).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vuonna 1998 huomiota asian hoitamisen viivästymiseen. Vuonna 1999 oikeusministeriön asettama selvitysmies hallintoneuvos Pekka Vihervuori teki ehdotuksensa yleissopimuksen edellyttämistä saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvista muutoksista (Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. Oikeusministeriö, yleisen osaston julkaisu 3/1999). Selvitysmies ehdotti asian järjestämistä saamelaisten ja muun paikallisen väestön yhteishallintomallin pohjalta. Selvitysmies ehdotti, että saamelaiskäräjien yhteyteen perustettaisiin erillinen maa- ja metsätieteiden tutkimuskeskus, joka saamelaiskäräjien ohella antaisi oman lausuntonsa alueen maankäyttöön liittyvistä hankkeista. Edelleen selvitysmiehen mukaan saamelaiskäräjien yhteyteen tulisi perustaa erillinen maa- ja metsätieteiden tutkimuskeskus.

rahasto, johon olisi tuloutettu osa alueelta saatavista tuloista. Lausuntopalautteessa ehdotusta pidettiin vaikeana toteuttaa.

Oikeusministeriö asetti vuonna 2000 toimikunnan (Saamelaistoimikunta), jonka tehtävänä oli osin selvitysmies Vihervuoren ehdotuksen pohjalta selvittää ja tehdä ehdotus valtion maina hallinnoitujen alueiden käyttö tulisi järjestää niin, että järjestely yhtäältä turvaisi saamelaisen alkuperäiskansan oikeudet ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoaan ja perinteisiä elinkeinojaan sekä ottaisi huomioon myös paikalliset elinolosuhteet ja niiden kehittämistarpeet. Ehdotuksen tuli täyttää ne vähimmäisehdot, joilla yleissopimuksen ratifioinnin esteet olisi voitu poistaa. Toimikunnan puheenjohtajana toimi maaherra Hannele Pokka ja toimikunnassa oli jäseniä ministeriöstä, saamelaiskäräjistä, kolttien kyläkokouksesta, saamelaisten kotiseutualueen kunnista, Paistunturin paliskunnasta sekä Metsähallituksesta. Toimikunnan vuonna 2001 valmistunut ehdotus rakentui yhteishallintomallin pohjalle (Saamelaistoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 2001:14). Se sai kuitenkin niin ristiriitaisen vastaanoton, että asiassa ei katsottu sen pohjalta voitavan edetä. Valmistelua jatkettiin sen jälkeen virkatyönä, mutta oikeusministeriössä vuonna 2002 valmistunut ehdotus ei saanut sellaista kannatusta, että hallitus olisi voinut antaa asiasta esitystä.

Kysymys omistusoikeudesta valtionmaina hallinnoituihin maihin ja vesiin saamelaisten kotiseutualueella on ollut ristiriitaisen keskustelun kohteena koko sen ajan, kun asiakokonaisuuteen on yritetty hakea lainsäädäntöteitse toteutettavaa hallinnollista ratkaisua. Sen vuoksi oikeusministeriö kutsui saamelaistoimikunnan asettamisen yhteydessä oikeusneuvos Juhani Wirilanderin selvitysmiehenä laatimaan oikeudellisen arvon siihenastisten selvitysten kiinteistöoikeudellisesta merkityksestä maanomistusoloihin saamelaisten kotiseutualueella. Wirilanderin selvitys valmistui toimikunnan työn aikana elokuussa 2001 (Juhani Wirilander, Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella, 8.8.2001).

Wirilander piti selvitystään lähinnä perusteltuna lausuntona saamelaisalueen maan-

omistusoloista. Hän katsoi, että tarkempi selvitys edellyttäisi arkistolähteisiin perustuvaa tutkimusta, joka jo luonteensa vuoksi kestäisi huomattavasti pidemmän ajan kuin hänellä oli ollut käytettävissään. Saamelaisoimikunta esitti muiden ehdotustensa lisäksi, että sanotunlainen tutkimus olisi saatettava vireille Wirilanderin suosittelulla tavalla.

Keväällä 2002 hallitus päätti neuvottelusaan puolueettoman arkistolähteisiin perustuvan oikeushistoriallisen selvityksen teettämisestä asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriasta sekä maanomistusoloista entisten Kemian ja Tornion Lappien alueella 1700-luvun puolivälistä 1900-luvun alkuun (ns. Ylä-Lapin maa-oikeustutkimus). Tutkimuksen toteutti Oulun ja Lapin yliopistojen yhteinen tutkimusryhmä. Vuonna 2003 aloitetut tutkimukset (neljä erillistutkimusta ja yhteenveto) julkaistiin lokakuussa 2006 (Lapinmaan maa-oikeudet, yhteenveto ja tiivistelmä Lapinmaan maa-oikeudet – tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:8). Tutkimuksista ja tutkimustuloksista esitettiin ristikkäisiä näkemyksiä.

Vaalikaudella 2003–2007 oikeusministeriössä vireillä olleessa lainvalmisteluhankkeessa esitettiin tehtäväksi ne saamelaisten maa-oikeuksia koskevat lainsäädännön muutokset, jotka olivat tarpeen, jotta Suomi voisi ratifioida yleissopimuksen. Hanke ei johtanut hallituksen esityksen antamiseen.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin käsitellessään valtioneuvoston selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta pitänyt tärkeänä, että yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiä selvitetään (ks. PeVL 1/2010 vp).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena oli ratifioida yleissopimus hallituskaudella 2011–2015. Edelleen ohjelman mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä kehitetään. Myös saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana kehitetään muun muassa maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä selkeyttämällä ja osallistamalla aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön alkuperäiskansojen oikeudellisen ja tosiasiallisen suojelun vahvistamiseksi. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen kesäkuussa 2014 hyväksymän hallitusohjelman mukaan ILO:n yleissopimus

169 ratifioidaan syksyn aikana edellyttäen, että hallituksessa on saavutettu saamelaismääritelmästä yhteisymmärrys.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti kesällä 2013 työryhmän valmistelemaan ehdotusta saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella. Ja tähän liittyen laatia ehdotus Metsähallitusta koskevaan lainsäädäntöön otettaviksi säännöksiksi Metsähallituksen yhteyteen perustettavasta toimielimestä. Työryhmän tehtävänä oli laatia myös ehdotukset lakiin otettaviksi säännöksiksi poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen yleisestä edistämisestä saamelaisten kotiseutualueella ja tehdä ehdotukset tätä koskevien toimenpiteiden rahoittamiseksi. Työryhmä luovutti mietintönsä keväällä 2014 (Työryhmämuiot mmm 2014:2).

Yleissopimuksen ratifioinnin oikeudellisia edellytyksiä selvitettiin ministeriöille ja saamelaiskäräjille suunnatulla lausuntokierroksella alkuvuodesta 2012. Saamelaisasioiden yhteensovittamisesta vastaavana ministerinä oikeusministeriö pyysi ministeriöitä lausumaan oman toimialansa osalta sopimusmääräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön ja muista sopimuksen ratifiointiedellytysten kannalta merkityksellisistä seikoista. Oikeusministeriö pyysi lisäksi ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin asianomainen ministeriö aikoo ryhtyä mahdollisesti vielä olevien ratifiointiesteiden poistamiseksi. Lausunnot saatiin kaikilta ministeriöiltä ja saamelaiskäräjiltä. Lisäksi Suomen porosaamelaiset ry toimitti oikeusministeriölle lausunnon ratifiointiedellytyksistä saamelaisten poronhoidon kannalta. Lausunnoista laadittiin yhteenveto (Alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen ratifiointiedellytykset. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 39/2012). Ministeriöistä valtaosa ei nähnyt ratifioinnille hallinnon alansa osalta esteitä. Saamelaiskäräjät kannatti yleissopimuksen pikaista ratifiointia ja lainsäädännön kehittämistä vastaamaan yleissopimuksen määräyksiä. Suomen porosaamelaiset ry esitti useita toimenpiteitä ratifiointiesteiden poistamiseksi.

Oikeusministeriö lähetti luonnoksen hallituksen esitykseksi ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksymisestä ja voimaansaattami-

sesta laajalle lausuntokierrokselle toukokuussa 2014. Lausunnoista laadittiin yhteenveto (ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksyminen. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 40/2014). Viranomaisista valtaosa suhtautui myönteisesti sopimuksen ratifiointiin. Saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous pitivät ratifiointia tärkeänä. Muu lausuntopalaute oli hajanaista. Lausuntopalautteen perusteella

hallituksen esityksen perusteluja tarkennettiin. Saamelaisasioiden ministerityöryhmä käsitteli asiaa kesä- ja syyskaudella 2014 ja oikeusministeriö neuvotteli saamelaiskäräjien kanssa syys- ja lokakuussa 2014. Saamelaiskäräjien kokous päätti 30 päivänä lokakuuta 2014 kannattaa yleissopimuksen ratifiointia.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

**1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön**

**Johdanto.** Yleissopimuksen johdannossa Kansainvälinen työkonferenssi panee merkille vuoden 1957 alkuperäis- ja heimoväestöjä koskevan yleissopimuksen ja suosituksen normit ja palauttaa mieliin ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, TSS-sopimuksen, KP-sopimuksen sekä muiden syrjinnän vastaisten sopimusten normit. Työkonferenssi katsoo, että ottaen huomioon sekä vuoden 1957 jälkeinen kehitys kansainvälisessä oikeudessa että alkuperäis- ja heimokansojen tilanteen kehitys kaikkialla maailmassa on tarkoituksenmukaista hyväksyä uudet kansainväliset normit, joilla poistetaan aikaisemmat määräykset pyrkimyksestä sulauttaa alkuperäiskansat valtaväestöön.

Konferenssi tunnustaa alkuperäis- ja heimokansojen pyrkimykset hallita omia instituutioitaan, elintapojaan ja taloutensa kehitystä sekä pitää yllä ja kehittää identiteettiään, kieliään ja uskontojaan asuinvaltioidensa järjestelmien puitteissa. Työkonferenssi toteaa, että monessa maailman osassa alkuperäis- ja heimokansat eivät pysty nauttimaan asuinvaltioissaan perusihmisoikeuksistaan muun väestön tavoin, ja että niiden lait, arvot, tavat ja näkemykset ovat usein hävinneet. Konferenssi kiinnittää huomiota siihen erityiseen panokseen, jonka alkuperäis- ja heimokansat ovat antaneet ihmiskunnan kulttuurin moninaisuuteen sekä sosiaaliseen ja ekologiseen tasapainoon ja kansainväliseen yhteistyöhön ja ymmärrykseen. Konferenssi toteaa lisäksi, että yleissopimuksen määräykset on laadittu yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien, sen elintarvike- ja maatalousjärjestön ja kasvatusta-, tiede- ja kulttuurijärjestön, Maailman terveysjärjestön sekä Inter-American Indian Institute -järjestön kanssa asianmukaisella tasolla ja kunkin toimialalla, ja että yhteistyötä ehdotetaan jatkettavan näiden määräysten soveltamisen edistämiseksi ja varmistamiseksi.

**I Yleiset periaatteet**

**1 artikla.** Artiklassa määrätään sopimuksen soveltamisalaan kuuluvista kansoista. Artiklan 1 kohdan a ja b alakohta sisältää objektiivisia kriteerejä. Kohdan a alakohdan mukaan yleissopimusta sovelletaan niihin itsenäisissä maissa eläviin heimokansoihin, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olot erottavat ne muusta kansallisesta yhteisöstä ja joiden asemaa säännellään kokonaan tai osittain niiden omilla tavoilla tai perinteillä tai erityissääöksillä tai –määräyksillä. Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleissopimusta sovelletaan niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu. Alakohdan mukaan yleissopimusta sovelletaan vain sellaisiin kansoihin, jotka ovat oikeudellisesta asemastaan riippumatta säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutiot.

Artiklan 1 kohdassa määrättyjen objektiivisten kriteerien lisäksi sopimus sisältää subjektiivisen kriteerin. Artiklan 2 kohdan mukaan perusedellytyksenä määritettäessä yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia ryhmiä on, että ryhmä määrittelee itsensä alkuperäis- tai heimokansaksi.

Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2009 oppaan (ILO, Indigenous & Tribal Peoples' Rights In Practice 2009), jäljempänä ILO-oppas, mukaan yleissopimus ei sisällä alkuperäis- tai heimokansan määritelmää vaan artiklan tarkoituksena on määrittää ne kansat, joita yleissopimuksella suojellaan.

Yleissopimus ei niin ikään sisällä alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmää. ILO-oppaan ja vuoden 2003 käsikirjan (ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 – A Manual), jäljempänä ILO-käsikirja, mukaan objektiivisiin kriteereihin kuuluu tästä huolimatta se, että

kansa tunnustaa ja hyväksyy henkilön kuuluvaksi kansaan. Lisäksi ILO-oppaan mukaan itseidentifikaation kriteeriin kuuluu se, että vain itsensä alkuperäis- tai heimokansaan identifioiva henkilö voi kuulua tällaiseen kansaan.

Yleissopimuksen asiantuntijakomitea on pyytänyt sopimusvaltioilta selvitystä siitä, miten ne ovat ottaneet huomioon henkilöiden itseidentifikaation kriteerin (esim. Direct Request (CEACR) – adopted 1993, published 80th ILC session (1993) (Norway) ja pyytänyt niitä sisällyttämään vaatimuksen väestönlaskentaa koskeviin säännöksiinsä sekä lainsäädäntöönsä (esim. Direct Request (CEACR) – adopted 2009, published 99th ILC session (2010) (Paraguay).

Yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määrittelmästä. Sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen.

Vaikka yleissopimuksen 1 artikla sisältää vain soveltamisalamääräyksen, on artiklassa esitetyt alkuperäis- ja heimokansojen kriteerit otettu lähtökohdaksi esimerkiksi sovellettaessa YK:n alkuperäiskansajulistusta, jossa alkuperäiskansaa ei ole määritelty.

Kansainvälisessä oikeudessa ei ole toistaiseksi yleisesti hyväksyttyä muodollista määritelmää alkuperäiskansasta tai siihen kuuluvasta henkilöstä. YK:n erityisraportoija Jose R. Martinez Cobo on alkuperäiskansojen syrjintää käsittelevässä raportissaan (UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1986/7) esittänyt laajaa kannatusta saaneen näkemyksen siitä, miten alkuperäiskansan ja siihen kuuluvan henkilön käsite tulisi käytännössä ymmärtää. Hänen mukaansa alkuperäiskansaksi tulisi katsoa yhteisö, jolla on historiallinen yhteys alueellaan kehittyneeseen valloitusta tai siirtomaavaltaa edeltäneeseen yhteiskuntaan. Yhteisön on myös katsottava eroavansa alueella tai sen osalla nykyisin valtaa pitävistä yhteiskunnan osista. Lisäksi yhteisö ei voi kuulua valtaa pitävään yhteiskunnan osaan ja sen on täytynyt päättää kehittää ja siirtää tuleville sukupolville esi-isiensä maat ja etnisen identiteettinsä, jotka luovat perustan sen olemassaololle omine kulttuurimuotoineen, instituutioineen ja oikeusjärjestelmineen. Martinez Cobon

mukaan historiallinen yhteys voi ilmetä siten, että yksi tai useampi seuraavista tekijöistä on jatkunut pitkän aikaa aina nykypäivään asti: a) yhteisö asuu esi-isiensä mailla tai ainakin osalla siitä, b) yhteisö polveutuu mailla alun perin asuneesta väestöstä, c) yhteisön kulttuuri yleensä tai kulttuurin tietyt ilmenemis- muodot, d) yhteisön kieli, e) yhteisö asuu tietyssä osassa maata tai maailmaa ja f) muut tekijät.

Martinez Cobon mukaan alkuperäiskansan jäseneksi katsotaan henkilö, joka katsoo kuuluvansa alkuperäiskansaan ja jonka alkupe- räiskansa on hyväksynyt kuuluvaksi kysei- seen kansaan.

Saamelaiset ovat Suomen ja Euroopan unionin ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu perustuslain 17 §:n 3 momentissa sekä saamelaiskäräjistä annetun lain 1 §:ssä. Saamelaisten historia asuttamallaan alueilla alkaa jo ennen nykyisten valtioiden muodostumista (HE 248/1994 vp). Saamelaiset ovat säilyttäneet omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa, ja he myös pitävät itseään sopimuksessa tarkoitettuna alkuperäiskansana. Saamelaisten on näin ollen katsottava olevan yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettu alkuperäiskansa.

Saamelaiskäräjistä annetun lain 3 § sisältää määritelmäsäännöksen saamelaisesta. Sen mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen, 1) että 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. Tähän määritelmään viitataan Saamen kieli- laissa.

Hallitus on 25 päivänä syyskuuta 2014 antanut eduskunnalle esityksen laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014). Esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjälain määritelmäsäännöstä tarkistettavaksi. Säännös sisältäisi voimassa olevan lain tapaan



subjektiivisen kriteerin lisäksi objektiivisia perusteita. Saamelaisella tarkoitettaisiin esityksen mukaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään tai että hän on omaksumunut sukusiteittensä kautta saamelaiskulttuurin ja ylläpitänyt yhteyttä siihen ja on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty verotusta tai väestökirjanpitoa varten laadittuun viranomaisasiakirjaan lappalaiseksi tai että ainakin toinen hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi tämän lain mukaan voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Laissa ei siten enää pidettäisi henkilöä saamelaisena pelkästään sillä perusteella, että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa. Esityksessä on toisaalta otettu huomioon saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin moninaisuus, eri saamen kielet samoin kuin saamelaiskulttuurin harjoittamisen erilaiset tavat ja muodot.

Määritelmäsäännöksen keskeinen merkitys on, että saamelainen on otettava äänioikeutetuista saamelaiskäräjävaaleissa laadittavaan vaaliluetteloon. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi maininta, jonka mukaan saamelaiskäräjät käsittelee hakemukset saamelaisten ottamiseksi vaaliluetteloon ja ilmoitukset vaaliluettelosta poistamiseksi. Maininnan tarkoituksena on tuoda esiin saamelaisen yhteisön ryhmähyväksynnän merkitys käsiteltäessä saamelaiseksi itsensä identifioivien henkilöiden hakemuksia vaaliluetteloon merkitsemisestä.

Saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ssä säädetään siitä, kuka täysi-ikäinen voidaan merkitä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Vaaliluettelo antaa tietoa siitä, kuinka moni henkilö on käytännössä merkitty äänioikeutettuna saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavaan luetteloon. Saamelaiskäräjien vaalien yhteydessä selvitetään myös alle 18-vuotiaiden saamelaisten määrää. Vaaliluetteloon hakeutuminen on vapaaehtoista ja luettelosta voi myös irtisanoutua, minkä vuoksi kaikkia Suomen saamelaisia ei välttämättä ole merkitty saamelaiskäräjien vaaliluette-

loon. Vaaliluettelo ei siten ole tyhjentävä luettelo siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia tai kuinka monta saamelaista Suomessa on. Vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä laaditun tilaston mukaan saamelaisia oli Suomessa noin 9 900. Saamelaiskäräjien vuoden 2007 vaaleissa kerätyn tilaston mukaan Suomen saamelaisista pohjoissaamea ensimmäisenä kielenään puhui 1766 henkilöä, inarinsaamea 296 henkilöä ja koltansaamea 364 henkilöä. Vuoden 2011 vaalien yhteydessä tietoja ei kerätty.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13 §:n 20 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään tallennetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä henkilön ilmoittama äidinkieli. Vuoden 2013 lopussa äidinkielekseen saamen väestötietojärjestelmään oli ilmoittanut 1 930 henkilöä. Tietoja ei voida pitää luotettavina, koska saamen kielellä ei ollut virallista asemaa ennen vuotta 1992. Väestötietojärjestelmään on voinut vuodesta lähtien 2013 merkitä mitä saamen kieltä henkilö puhuu äidinkielenään. Saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain voimaantultua saamelaisilla on ollut lakisääteinen oikeus ilmoittaa henkikirjoittajalle äidinkielekseen saamen kielen. On mahdollista, etteivät kovin monet ole ryhtyneet jälkikäteen muuttamaan äidinkieltään koskevia tietoja. Tilasto ei anna tietoa kaksikielisen monikielisistä saamelaisista.

Yleissopimusta sovelletaan alkuperäiskansojen ohella 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin heimokansoihin. Sveitsin talousasioista vastaava ministeriö pyysi vuonna 2000 kansainväliseltä työtoimistolta virallista lausuntoa siitä, voisivatko kiertoalaiselämä viettävät kansat, kuten romanit, kuulua sopimuksen soveltamisalaan. Työtoimiston mukaan perusedellytyksenä määritettäessä yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia heimokansoja on, että kansa määrittää itsensä heimokansaksi. Itse-identifikaatio on heimoyhteisön etuoikeus. Yleissopimuksen sitoutuneen valtion on näin ollen sovellettava yleissopimusta 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitut edellytykset täyttävään heimoyhteisöön siitä hetkestä, kun yhteisö on määrittänyt itsensä heimokansaksi (ILO, Of-

ficial Bulletin, Volume LXXXIV, Series A, s. 56 ja 57 (2001)).

Yleissopimusta voidaan soveltaa Suomen romaniväestöön, jos se täyttää yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan objektiiviset kriteerit ja jos Suomen romaniväestö määrittää itsensä yleissopimuksessa tarkoitetuksi heimokansaksi.

Artiklan 3 kohdassa todetaan, että ilmaisulla ”kansat” ei ole vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisessä oikeudessa. Yleissopimuksen esitöistä käy ilmi, että kansan käsite kehittyi kansainvälisessä oikeudessa, eikä yksikään YK:n toimielin ollut tuolloin ottanut kantaa siihen, ulottuisiko käsite kattamaan myös alkuperäis- ja heimokansat. Kansainvälisen työjärjestön ei katsottu olevan toimivaltainen määräämään käsitteen sisällöstä eikä käsitteen siksi katsottu luovan pohjaa yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle ulottuville oikeuksille tai muutoinkaan vaikuttavan käsitteen tulkintaan muissa kansainvälisissä sopimuksissa (ILO, 76th session 1989, Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention 1957 (No. 107), Report IV (2A), s. 12).

**2 artikla.** Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa määrätään hallitusten vastuusta kehittää, alkuperäis- ja heimokansojen myötävaikutuksella, yhteensovittettuja ja järjestelmällisiä toimia, joilla suojataan näiden kansojen oikeuksia ja taataan niiden koskemattomuuden kunnioittaminen.

Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan toimiin tulee artiklan 2 kohdan mukaan sisältyä toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että näiden kansojen jäsenet nauttivat yhdenvertaisesti niitä oikeuksia ja mahdollisuuksia, jotka kansallisissa säädöksissä ja määräyksissä myönnetään muulle väestölle (a alakohta), edistetään näiden kansojen sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen oikeuksien täysimääräistä toteutumista kunnioittaen niiden sosiaalista ja kulttuuri-identiteettiä, tapoja, perinteitä ja instituutioita (b alakohta), sekä autetaan näiden kansojen jäseniä poistamaan alkuperäisväestön ja muun kansallisen yhteisön välillä mahdollisesti vallitsevia sosiaalis-taloudellisia eroja alkuperäisväestön pyrkimysten ja elintapojen kanssa yhteensopivilla tavoilla (c alakohta).

Kohdan a alakohdan mukaiset oikeudet ja mahdollisuudet eivät käytetyn sanamuodon mukaan rajoitu yleissopimuksessa määrättyihin oikeuksiin.

ILO-oppaan mukaan hallitusten tulee saattaa alkuperäiskansat oikeuksien ja mahdollisuuksien osalta yhdenvertaiseen asemaan muuhun väestöön nähden ja poistaa mahdollinen sosiaalis-taloudellinen kuilu niiden väliltä. Käytännössä järjestelmällisillä ja yhteensovitetuilla toimilla tarkoitetaan yhtäältä lainsäädännön, politiikkojen, ohjelmien ja projektien saattamista sopusointuun alkuperäiskansojen oikeuksien kanssa sekä toisaalta asianmukaisten valvontamekanismien perustamista valvomaan alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumista. Kaikki toimet on tehtävä alkuperäiskansojen myötävaikutuksella ja kunnioittaen niiden sosiaalista ja kulttuuri-identiteettiä, tapoja, perinteitä, instituutioita, toiveita ja elämäntapoja. Artiklan määräykset ovat yhteydessä 6 ja 7 artiklan neuvottelu- ja osallistumismääräyksiin. ILO:n vuoden 2013 käsikirjan (Handbook for ILO Tripartite Constituents, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), ILO 2013), jäljempänä *ILO 2013 – käsikirja*, mukaan kohdassa mainitulla yhteensovittamisella tarkoitetaan lähinnä täytäntöönpanotoimien yhteensovittamista eri ministeriöiden välillä.

ILO:n valvontaelimet ovat painottaneet, että järjestelmälliset ja yhteensovitetut toimet ovat avainasemassa poistettaessa alkuperäiskansoihin vaikuttavaa epätasa-arvoa (Governing Body, 289th Session, March 2004, Representation under article 24 of the ILO Constitution, Mexico, GB.289/17/3: para 133). Yleissopimuksen vaatimus erityisistä toimenpiteistä ei kuitenkaan tarkoita, että alkuperäiskansoille tulisi myöntää muuhun väestöön nähden etuoikeuksia (ILO 2013 – käsikirja, s. 3).

Saamelaisten oikeuksia suojataan laajalti perustuslaissa sekä muussa lainsäädännössä. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään saamelaisten oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Säännös velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan saamelaisten oman kielen ja kulttuurin kehittämistä ja tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa

kulttuuriperinnettä kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto. Syrjinnän kiellosta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on asetettu aktiivinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite. Yleissopimuksen 2 artiklan määräykset ovat siten sopusoinnussa Suomen oikeusjärjestyksen peruslähtökohtien kanssa.

**3 artikla.** Yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen tulee voida nauttia täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ilman esteitä ja syrjintää. Yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ilman syrjintää näiden kansojen mies- ja naisjäseniin.

Yleissopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, mukaan lukien yleissopimukseen sisältyvät oikeudet, ei saa loukata minkäänlaisin voima- tai pakkokeinoin. Yleissopimuksen esitöistä selviää, että kohdan määräyksellä ei ole tarkoitus kieltää laillista voimankäyttöä, esimerkiksi lainvalvonnan yhteydessä (ILO, 76th session 1989, Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention 1957 (No. 107), Report IV (2A), s. 16).

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n 4 momentissa säädetään sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Syrjintäkielto sisältyy eri muodoissa kaikkiin Suomen ratifioimiin ihmisoikeussopimuksiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirja sisältää kaikkinaisen syrjinnän kiellon. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syr-

jintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele muun ohella kieleen, kansallisen alkuperään ja syntyperään perustuvaa syrjintää vastaan. YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän vastainen sopimus ja YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän vastainen sopimus ovat syrjinnän kielloon liittyviä erityissopimuksia.

Rikoslain 11 luvussa kriminalisoidaan syrjintä (11 §) ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan (10 § ja 10 a §).

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) konkretisoi perustuslain säännöksiä yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on 1) itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta; 2) työhönotto-perusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä; 3) koulutuksen, mukaan lukien erikoistumis- ja uudelleen koulutuksen, tai ammatillisen ohjauksen saamisesta; taikka 4) jäsenyydestä tai toiminnasta työntekijä- tai työnantaja-järjestössä tai muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Edelleen lain 6 §:n mukaan syrjinnällä tarkoitetaan:

1) sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (välitön syrjintä);

2) sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (välillinen syrjintä);

3) henkilön tai ihmisryhmän arvon ja kokenemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri (häirintä);

4) ohjetta tai käskyä syrjiä.

Hallitus on 3 päivänä huhtikuuta 2014 antanut eduskunnalle esityksen yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/2014 vp), jota on täydennetty 4 päivänä syyskuuta 2014 eduskunnalle annetulla hallituksen esityksellä (HE 111/2014 vp). Tavoitteena on uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain 6 §:n sisältämän syrjintäkiellon asettamat vaatimukset.

Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kielosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistusehdotuksen mukaan sukupuolten tasa-arvon edistämisestä ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädettäisiin edelleen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellot laajennettaisiin koskemaan myös sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Lakia täydennettäisiin velvoitteella ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Oppilaitoksia koskevia tasa-arvon edistämissäännöksiä selkeytettäisiin ja ne laajennettaisiin koskemaan myös sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää. Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja siihen liittyvää palkkakartoitusvelvollisuutta täsmennettäisiin.

**4 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen jäsenten, instituutioiden, omaisuuden, työn, kulttuurin ja ympäristön suojelemiseksi on tarvittaessa ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin.

ILO-oppaan mukaan erityistoimenpiteiden perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, että alkuperäiskansat voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista muun väestön tavoin. Ihmisoikeuksien toteuttaminen voi edellyttää erityistoimenpiteitä. Kyse ei siten ole alkuperäiskansoille myönnettävistä lisäoikeuksista. ILO 2013 –käsikirjassa todetaan, että yleissopimus ei edellytä, että alkuperäiskansoille olisi myönnettävä erioikeuksia muuhun väestöön nähden (ILO 2013 –käsikirja, s. 3). Eri-

tyistoimenpiteet voivat olla tarpeen esimerkiksi sopimuksen maa- ja metsätalouden (14.2), ympäristön (7.4), työllistämistä (20), terveyttä (25) ja koulutusta (28) koskevien velvoitteiden toimeenpanossa. Erityistoimenpiteet voivat olla määräaikaista (esim. kiintiöt valtionhallinnon virkoihin) tai pysyväisluontoisia (esim. kulttuurin, ympäristön ja maa- ja metsätalouden suoja).

Perustuslain 17 §:n 3 momentista ja 22 §:stä johtuu, että julkisen vallan on turvattava saamelaiden oikeudet omaan kulttuuriin ja kieleen. Perustuslain 6 §:n 2 momentti sallii erityiskohtelun, kun sille on olemassa hyväksyttävä peruste. Perustuslain mukaisella positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen, kunhan erotelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Esimerkiksi vähemmistön asemaa ja olosuhteita parantavat erityistoimet ovat siten mahdollisia (HE 309/1993 vp, s. 43 ja 44, PeVL 10/2003 vp, PeVL 40/2004 vp ja PeVL 41/2010 vp).

Suomessa 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityistoimenpiteisiin voidaan lukea saamelaiden kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon turvaaminen perustuslaissa ja saamelaiskäräjälaissa, koltaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien sekä koltakulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen koltalailailla, saamen kielten aseman turvaaminen Saamen kielilailailla, Saamelaisalueen koulutuskeskuksen perustaminen keskusta koskevalla lailla, sekä saamelaiden alkuperäiskansa-aseman heikentämiskiellot kaivoslaissa, vesilaisissa ja ympäristönsuojelulaisissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti syyskuussa 2010 työryhmän laatimaan Saamen kielen elvyttämisohjelman. Toimenpideohjelman tavoitteena on arvioida kaikkien kolmen Suomessa puhutun saamen kielen tilannetta ja tilanteen parantamiseksi tehtyjä toimenpiteitä sekä tähän perustuen laatia ehdotus kokonaisvaltaiseksi ja pitkäjänteiseksi saamen kielen elvyttämisohjelmaksi. Työryhmän ehdotus valmistui maaliskuussa 2012. Ehdotuksen pohjalta valmisteltiin periaatepäätös toimenpideohjelmasta saamen

kielen elvyttämiseksi, josta valtioneuvosto päätti 3.7.2014. Ohjelman tavoitteena on, että saamen kielten puhujia on nykyistä enemmän, palveluja tuotetaan saamen kielellä ja kielen käyttöä arvostetaan. Nykyisin kaikki kolme Suomessa puhuttua saamen kieltä - pohjoissaame, inarinsaame ja koltansaame - ovat uhanalaisia ja erityisesti inarinsaame ja koltansaame jo häviämisaarassa. [<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/periaatepaatokset/fi.jsp>]

Saamelaiskulttuurin suojelemiseksi ja kehittämiseksi on jo toteutettu useita toimenpiteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee vuosittain keskeisiä saamelaistaiteen ja -kulttuurin toimijoita. Tukea saavat muiden muassa saamelainen lastenkulttuuri-, elokuva- ja musiikkikeskus, muut saamelaisyhdistykset ja -järjestöt, saamelaismuseo Siida ja Suomen saamelainen erikoiskirjasto. Myös yleissopimuksen 32 artiklassa mainittua yhteistyötä yli rajojen Pohjoismaihin ja muualle tuetaan vuosittain erillisellä määrärahalta.

Valtion talousarviossa on vuosittain varattu erityinen määräraha saamenkielisen kulttuurin tukemiseen ja saamelaisjärjestöjen toimintaan. Saamelaiskäräjien kulttuurilautakunnan tehtävänä on päättää tämän määrärahan jakamisesta. Erillisen määrärahan tavoitteena on varmistaa, että tietty minimimäärä taiteen ja kulttuurin tuista käytetään saamelaiskulttuurin edistämiseen. Avustuksia myönnetään varsinaisena kulttuuriavustuksena kuten projektiavustuksina ja työskentelyapurahoina sekä saamelaisjärjestöjen toiminta-avustuksina ja julkaisutukina.

Inarin kirkonkylälle on vuoden 2012 alussa avattu valtion omistama saamelaiskulttuurikeskus Sajos. Keskus toimii sekä saamelaiskäräjien toimitilana että monipuolisena kulttuurikeskuksena. Sen tarkoituksena on luoda saamelaisille paremmat edellytykset omaehtoisesti ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja elinkeinotoimintaansa sekä hoitaa ja kehittää kulttuuri-itsehallintoaan ja tukea saamelaisten yleisten elinolojen kehitystä.

Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja instituutioita ovat Suomessa esimerkiksi saamelaiskäräjät, kolttien kyläkous ja siitajärjestelmä. Saamelaisyhteisöt ovat jo hyvin varhain järjestäytyneet siidoiksi metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon

harjoittamista varten. Siitojen rajat ovat määränneet nautinta-alueet ja asutusalueet. Siidoista ja niiden tehtävistä on olemassa historiallisia asiakirjalähteitä. Siitajärjestelmää saamelaiskulttuurin perustana on käsitelty myös oikeushistoriallisessa tutkimuksessa. Saamelaisyhteisössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa on edelleen siitajärjestelmän piirteitä.

Lisäksi saamelaisilla on kansallisia ja yhteispohjoismaisia kansalaisjärjestöjä.

Yleissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan erityistoimenpiteet eivät saa olla alkuperäis- ja heimokansojen vapaasti ilmaisemien toiveiden vastaisia. Artiklan 3 kohdan mukaan erityistoimenpiteet eivät saa millään tavoin rajoittaa yleisten kansalaisoikeuksien nauttimista ilman syrjintää.

**5 artikla.** Sovellettaessa yleissopimuksen määräyksiä on artiklan mukaan tunnustettava sopimuksessa tarkoitettujen kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja henkiset arvot ja tavat ja suojattava niitä sekä otettava asianmukaisesti huomioon kansoja ryhminä ja yksilöinä kohtaavien ongelmien luonne, kunnioitettava kansojen arvojen, tapojen ja instituutioiden loukkaamattomuutta sekä toteutettava kansojen myötävaikutuksella ja yhteistyössä niiden kanssa toimenpiteitä, joilla lievennetään niiden vaikeuksia kohdata uusia elin- ja työoloja.

Yleissopimuksen 5 artiklassa suojataan alkuperäiskansojen instituutioita. Instituutioilla tarkoitetaan ILO-oppaan mukaan fyysisten instituutioiden ja järjestöjen ohella käytäntöjä, tapoja ja kulttuurisia malleja. Yleissopimus ei oppaan mukaan koske vain perinteisiä instituutioita, vaan myös alkuperäiskansojen taloudelliseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen kehitykseen sisältyvää toimintaa. Alkuperäiskansat voivat näin ollen perustaa myös uusia instituutioita, jos perinteiset instituutiot eivät enää vastaa alkuperäiskansojen tarpeita. Yleissopimuksen esitöiden mukaan loukkaamattomuudella (integrity) tarkoitetaan sitä, että alkuperäiskansojen arvot, käytännöt ja instituutiot on nähtävä kokonaisuutena. Tämä kokonaisuus vahingoittuu, jos sitä yritetään muuttaa (ILO, 76th session 1989, Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention 1957 (No. 107), Report IV (2A), s. 19).

Artikla koskee yleissopimuksen soveltamista, toisin sanoen käytännössä vaatimus kohdistuu niihin kansallisiin toimenpiteisiin, kuten lainsäädäntöön ja päätöksentekoon, joilla sopimus pannaan täytäntöön.

**6 artikla.** Sovellettaessa yleissopimuksen määräyksiä hallitusten on 6 artiklan 1 kohdan mukaan (a) neuvoteltava alkuperäis- ja heimokansojen kanssa asianmukaisia menettelyjä noudattaen ja erityisesti näiden kansojen edustuselinten kautta aina, kun harkitaan lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi näihin kansoihin, (b) otettava käyttöön keinot, joilla nämä kansat voivat vähintään samassa määrin kuin muu väestö osallistua vapaasti ja kaikilla tasoilla päätöksentekoon vaaleilla valituissa instituutioissa sekä hallinto- ja muissa elimissä, jotka ovat vastuussa näitä kansoja koskevista toimintaperiaatteista ja -ohjelmista, sekä (c) otettava käyttöön keinot ja tarvittaessa annettava varat näiden kansojen omien instituutioiden ja aloitteiden täysimittaiseen kehittämiseen.

Artiklan 2 kohdan mukaan yleissopimusta sovellettaessa käytävät neuvottelut on käytävä vilpittömässä mielessä ja olosuhteisiin nähden soveltuvassa muodossa, ja niissä on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdotetuista toimenpiteistä tai suostumus niihin.

ILO-oppaan mukaan 6 artikla kuuluu yleissopimuksen avainmääräyksiin. Se muodostaa perustan muiden artiklojen soveltamiselle. Yleissopimus rakentuu sille, että hallitukset toimivat yhdessä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa käsitellessään niitä koskevia asioita. Yhteistoiminnan luonne on sidoksissa kulloinkin käsiteltävään asiaan.

ILO:n asiantuntijakomitea antoi vuonna 2010 tulkintasuosituksen yleissopimuksen mukaisesta neuvotteluelvoitteesta (General Observation (CEACR)- adopted 2010, published 100th ILO session (2011)). Komitea luetteli yleissopimukseen sisältyvät neuvottelu- ja osallistamisvelvoitteet sekä suostumuksen hankkimista koskevan velvoitteen ja esitti käsityksensä 6 artiklan neuvotteluelvoitteen sisällöstä.

Komitean mukaan hallitusten on neuvoteltava alkuperäis- ja heimokansojen kanssa silloin, kun harkitaan sellaisia lainsäädäntö- ja

hallintotoimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi alkuperäis- ja heimokansoihin (6 artiklan 1 kohdan a alakohta), ennen kuin aloitetaan niiden maiden luonnonvaroihin kohdistuva tutkimus- tai hyödyntämishjelma tai myönnetään sitä koskeva lupa (15 artiklan 2 kohta), kun käsitellään niiden kelpoisuutta luovuttaa maitaan tai muulla tavoin siirtää näitä maita koskevia oikeuksiaan oman yhteisönsä ulkopuolisille (17 artiklan 2 kohta) ja tietyissä opetusta koskevissa erityiskysymyksissä (27 artiklan 1 kohta ja 28 artiklan 1 kohta).

Alkuperäis- ja heimokansojen osallistumista päätöksentekoon edellytetään silloin, kun kehitetään yhteen sovitettuja ja järjestelmällisiä toimia, joilla suojataan niiden oikeuksia ja taataan niiden koskemattomuuden kunnioittaminen (2 artiklan 1 kohta), toteutetaan toimenpiteitä, joilla lievennetään niiden vaikeuksia kohdata uusia elin- ja työoloja (5 artiklan c kohta), tehdään päätöksiä vaaleilla valituissa instituutioissa sekä hallinto- ja muissa elimissä, jotka ovat vastuussa alkuperäis- ja heimokansoja koskevista toimintaperiaatteista ja ohjelmista (6 artiklan 1 kohdan b alakohta), laaditaan, toteutetaan ja arvioidaan sellaisia kansallisia ja alueellisia kehittämissuunnitelmia ja -ohjelmia, jotka voivat vaikuttaa niihin välittömästi (7 artiklan 1 kohta), parannetaan niiden elin- ja työolosuhteita sekä terveys- ja koulutustasoa (7 artiklan 2 kohta), käytetään, hallitaan ja suojellaan niiden maiden luonnonvaroja (15 artiklan 1 kohta), ja varmistetaan, että niiden perinteisiä toimialoja vahvistetaan ja edistetään (23 artiklan 1 kohta).

Komitean mukaan alkuperäis- ja heimokansojen vapaata suostumusta, joka on annettu kaikista asiaan liittyvistä seikoista tietoisena, edellytetään silloin, kun kansojen siirtäminen ja uudelleensijoittaminen katsotaan poikkeustoimenpiteenä välttämättömäksi (16 artiklan 2 kohta).

Tulkintasuosituksen mukaan vastuu neuvotteluelvoitteen täyttämisestä kuuluu hallituksille (2 ja 6 artikla). Neuvotteluiden tulee olla säännöllistä menettelyä, jossa asia käsitellään kokonaan ja vilpittömässä mielessä. Niiden tulee olla aitoa viranomaisten ja alkuperäis- ja heimokansojen väliseen mielipiteen vaihtoon ja ymmärtämykseen sekä keskinäi-

seen kunnioitukseen perustuvaa vuoropuhelua, jolla pyritään aidosti saavuttamaan yhteinen näkemys. Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi tulee perustaa asianmukaiset kansallisen tason menettelyt, jotka vastaavat vallitsevia olosuhteita. Neuvottelut tulee käydä alkuperäis- ja heimokansoja edustavien instituutioiden kanssa lainsäädäntö- ja hallinto-toimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Neuvotteluiden tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen ehdotetuista toimenpiteistä tai alkuperäis- tai heimokansan suostumus niihin. Vain muodon vuoksi käytävät neuvottelut tai pelkkä tiedonanto eivät ole yleissopimuksen kannalta riittäviä. Neuvotteluvollisuus ei kuitenkaan sisällä alkuperäiskansan mahdollisuutta veto-oikeuteen neuvottelujen lopputuloksen suhteen eikä neuvottelujen täydy välttämättä johtaa sopimukseen tai suostumukseen.

Saamelaiskäräjälain 9 § sisältää säännökset viranomaisen velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa erinäisistä asioista. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten on neuvoteltava 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 erämaalueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;
- 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuhdonta;
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
- 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka
- 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Pykälän 2 momentin mukaan saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Neuvotteluvollisuus ei perustuslakivaliokunnan lain säätämisen yhteydessä ilmaisevan kannan mukaan voi merkitä pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nykyisin: hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa. Neuvotteluelvoitteen oikeudellinen vaikutavuus rajoittuu siten siihen, että viranomaisen on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta. Kuulemisen osalta kysymys on saamelaiskäräjille varattavasta tilaisuudesta lausua käsityksensä esimerkiksi kirjallisesti jostakin ehdotuksesta, jonka toteuttaminen vaikuttaisi saamelaisten asemaan; neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Jotta viranomaisen neuvotteluelvoite tulisi täyteen hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti, viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saa riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustuselimen kannalta kohtuulliseksi. Tarjottu neuvottelumahdollisuuden käyttämättä jättäminen ei toisaalta voi muodostua lopulliseksi esteeksi sille, että asianomainen viranomainen etenee asiassa vaikkapa omaan päätöksentekoonsa asti (PeVM 17/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä tuonut esiin, että kun kyse on esityksestä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin, saamelaiskäräjien edustuslainvalmistelussa tulee varmistaa alusta lähtien (PeVL 21/2007 vp ja PeVL 40/2009 vp).

Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 11.03.2003, taltio 516).

Neuvotteluja käydään erilaisin menettelymuodoin. Saamelaiskäräjät antaa kirjallisia lausuntoja, on kuultavana asioiden valmistelun yhteydessä tai osallistuu asian valmistelytyöhön esimerkiksi työryhmätyöskentelyn muodossa. Saamelaiskäräjiä kuullaan usein lausuntomenettelyllä. Myös varsinaisia neuvotteluja järjestetään kokousten muodossa. Käytäntö vaihtelee myös neuvotteluissa nou-

datettujen muotojen osalta. Neuvotteluista laaditaan yleensä pöytäkirja.

Hallitus on 25 päivänä syyskuuta 2014 antanut eduskunnalle esityksen laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014). Esityksen mukaan saamelaiskäräjälain sääntelyä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä muutetaan viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa painottavammaksi.

Esityksen mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat yhteisymmärrykseen pyrkien saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavista tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvista sekä muista erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä.

Esityksen tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten suositusten mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa. Lisäksi tarkoitus on korostaa sitä, että neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä päätöksentekoon osallistumisen muoto. Esitys laajentaisi neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden alaa. Neuvottelut olisi ehdotuksen mukaan käytävä kaikista sellaisista merkittävistä toimenpiteistä, jotka vaikuttavat erityisesti saamen kieleen tai kulttuuriin taikka saamelaisten asemaan tai oikeuksiin alkuperäiskansana siitä riippumatta, ulottuvatko toimenpiteen välittömät vaikutukset saamelaisten kotiseutualueelle. Tällaisia voivat olla esimerkiksi saamen kieleen liittyvät toimenpiteet.

Viranomaisen tulisi esityksen mukaan laatia neuvotteluista pöytäkirja. Viranomaisten ja niiden toimivaltaan kuuluvien asioiden moninaisuuden vuoksi esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi neuvottelujen muista muotovaatimuksista.

Neuvotteluvolyoitetta koskeva säännös sisältyy myös lakiin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista. Sen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on

neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa periaatteista, joita lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi noudatetaan tuettavista kohteista päätettäessä. Kyseisen lain voimaantulo on sidottu EU:n rakennetukilainsäädännön voimaantuloon, eikä laki ole vielä tullut voimaan.

Saamelaiskäräjiä on laissa olevan erityissäännöksen nojalla joissakin asioissa kuultava tai siltä on pyydetty lausunto. Vesilaki, laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993), laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) sekä valtioneuvoston asetus sanomalehdistön tuesta (389/2008) ja valtioneuvoston asetus porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitustuesta (175/2001) sisältävät tällaisia säännöksiä. Metsälaissa on viittaus saamelaiskäräjälain 9 §:ään. Kaivoslain mukaan lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä muun muassa saamelaiskäräjien kanssa toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Akwé:Kon-ohjeet (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011) ovat osa Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (Biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994) toimeenpanoa, joka velvoittaa sopimuksen osapuolia suojelemaan alkuperäiskansojen luonnon monimuotoisuuteen liittyvää perinteistä tietoa, innovaatioita ja käytänteitä. Suomessa Akwé:Kon-ohjeet koskevat saamelaisia. Ohjeet on tarkoitettu käytettäväksi saamelaisten kotiseutualueella sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön. Metsähallitus soveltaa ohjeita maankäyttöä koskevassa suunnittelussaan saamelaisten kotiseutualueella.

Eduskunnan valiokunnan on eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 2 momentin mukaan varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, ja jollei erityisestä syystä muuta johdu.



Metsähallitusta koskevaan lakiin esitetään lisättäväksi säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja heikentämiskiellosta.

Esityksen mukaan valmisteltaessa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä Metsähallituksen tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttialueella kolttien kyläkokouksen kanssa selvittää suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita mahdollisten haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Heikentämiskieltoon liittyvää harkintaa varten Metsähallitukselle säädettäisiin velvollisuus selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoon ja käyttöön liittyvien suunnitelmien vaikutukset saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille.

Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sovellettaessa yleissopimuksen määräyksiä hallitusten on otettava käyttöön keinot, joilla nämä kansat voivat vähintään samassa määrin kuin muu väestö osallistua vapaasti ja kaikilla tasoilla päätöksentekoon vaaleilla valituissa instituutioissa sekä hallinto- ja muissa elimissä, jotka ovat vastuussa näitä kansoja koskevista toimintaperiaatteista ja -ohjelmista.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa. Lisäksi säännöksen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Saamelaisilla on muun väestön kanssa yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua valtiolliseen ja kunnalliseen demokratiaan, minkä lisäksi osallistumismahdollisuuksia korostaa saamelaisten itsehallintoelimelle, saamelaiskäräjille, laissa säädettyt tehtävät ja toimivaltuudet.

Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan sovellettaessa yleissopimuksen määräyksiä hallitusten on otettava käyttöön keinot ja tarvittaessa annettava varat näiden kansojen omien instituutioiden ja aloitteiden täysimittaiseen kehittämiseen.

Saamelaisia instituutioita ja niiden tukemista on käsitelty edellä 4 artiklan 1 kohdan perusteluissa.

Suomen lainsäädäntö täyttää 6 artiklan määräykset etenkin, jos eduskunta hyväksyy saamelaiskäräjälain uudistuksen.

**7 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan kyseessä olevilla kansoilla on oikeus päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat niiden elämään, uskomuksiin, instituutioihin ja henkiseen hyvinvointiin sekä niiden asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. Lisäksi niiden on osallistuttava sellaisten kansallisten ja alueellisten kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan, toteutukseen ja arviointiin, jotka voivat vaikuttaa niihin välittömästi.

Artiklan 2 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen elin- ja työolosuhteiden sekä terveys- ja koulutustason parantaminen näiden kansojen myötävaikutuksella ja yhteistyössä niiden kanssa on asetettava etusijalle näiden kansojen asuttamien alueiden talouden kokonaiskehittämistä koskevissa suunnitelmissa. Samoin näiden alueiden kehittämistä koskevat erityishankkeet on laadittava siten, että ne edistävät tällaisia parannuksia.

Artiklan 3 kohdan mukaan hallitusten on varmistettava, että tarvittaessa tehdään selvitykset, joissa yhteistyössä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa arvioidaan suunniteltujen kehittämistoimenpiteiden mahdolliset sosiaaliset, henkiset sekä kulttuuri- ja ympäristövaikutukset näihin kansoihin. Näiden selvitysten tuloksia on pidettävä tärkeimpinä perusteina harkittaessa kyseisten toimenpiteiden toteuttamista.

Artiklan 4 kohdan mukaan hallitusten on ryhdyttävä yhteistyössä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa, toimenpiteisiin näiden asuttamien alueiden ympäristön suojelemiseksi ja säilyttämiseksi.

Lainsäädännössä ei ole esteitä artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle saamelaisten oikeudelle päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan. Perustuslaissa turvatun saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon voidaan katsoa kattavan artiklassa tarkoitettun alkuperäiskansan mahdollisuuden hallita sosiaalista- ja kulttuurikehitystään. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukai-

nen neuvotteluvelvoite koskee myös artiklan 1 kohdassa mainittujen alueellisten kehittämissuunnitelmien ja –ohjelmien valmistelua.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet koskevat yhtäläillä kaikkia osallisen alkuperästä riippumatta. Kaavoituksen tarkoituksena on sovittaa yhteen alueella eri intressejä. Saamelaisalueella saamelaisten elinkeinon ja kulttuuriperintöarvojen huomioon ottaminen on osa tätä yhteensovittamista. Yleisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäksi MRL:n mukaisissa menettelyissä tulee noudattaa saamelaiskäräjälain mukaista neuvottelumenettelyä.

Saamelaisten kotiseutualue on suurimmaksi osaksi suojeltua aluetta. Luonnonsuojelulain 19 §:n mukaisia kansallispuiston ja vastaavasti erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmia voidaan pitää artiklan 1 kohdan mukaisina kehittämissuunnitelmina. Suunnitelmia laadittaessa noudatetaan nykyään saamelaiskäräjistä annetun lain mukaista neuvottelumenettelyä.

Ympäristöministeriö on julkaissut Akwé Kon –ohjeet (ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011). Vapaaehtoiset ohjeet koskevat sellaisten hankkeiden kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointia, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamalla ja käyttämällä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat niihin. Metsähallitus on ottanut ohjeet käyttöön saamelaisalueilla sijaitsevien suojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa.

Artiklan 2 kohdan velvoitteet koskevat saamelaisten asuttamien alueiden talouden kokonaiskehittämistä koskevia suunnitelmia.

Artiklassa mainittuja suunnitelmia ovat esimerkiksi Lapin liiton maakuntakaavat, joissa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita.

Artiklan 3 kohdassa määrätään ympäristövaikutusten tutkimisesta yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005, SOVA-laki) ja asetuksessa (347/2005) säädetään velvollisuudesta arvioida viranomaisten

suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksia, ympäristöarvioinnin laatimisesta sekä siitä tiedottamisesta ja kuulemisesta. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVA-laki) koskee hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia. YVA-menettelyn tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Menettelyn tavoite on mahdollistaa yleisön laaja osallistuminen jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Suomen kansallinen kestävä kehityksen toimikunta koordinoi YK:n kestävä kehityksen politiikkaohjelmien kansallista toimeenpanoa ja käsittelee kestävä kehityksen ajankohtaisia kysymyksiä. Valtioneuvosto asetti toimikunnan kaudelle 2013–2015 loka-kuussa 2013. Saamelaiskäräjillä on toimikunnassa edustus. Toimikunnan tehtäviin kuuluu kansallisten kestävä kehityksen strategioiden laadinta, seuranta ja arviointi. Toimikunta on sitoutunut edistämään tavoitetta, jonka mukaan tuetaan alkuperäiskansa saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa omaa kulttuuriaan kestävä kehityksen mukaisesti ja siirtää kulttuuriaan sukupolvelta toiselle.

**8 artikla.** Yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettaessa kansallisia säädöksiä ja määräyksiä alkuperäis- ja heimokansoihin on niiden tavat tai tapaoikeus otettava asianmukaisesti huomioon. Artiklan 2 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansoilla on oikeus säilyttää omat tapansa ja instituutionsa niiltä osin kuin nämä eivät ole ristiriidassa kansallisessa oikeusjärjestyksessä määriteltyjen perusoikeuksien ja kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa. Tarpeen mukaan on luotava menettelyt tämän periaatteen soveltamisesta aiheutuvien ristiriitojen ratkaisemiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan artiklan 1 ja 2 kohdan soveltaminen ei saa estää alkuperäis- ja heimokansojen jäseniä käyttämästä kaikille kansalaisille kuuluvia oikeuksia eikä täyttämästä vastaavia velvollisuuksia.

Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 § edellyttää tuomioistuinten ottavan huomioon kohtuullisen maan tavan asiaa koskevan säännöksen puuttuessa. Myös vapaan todistusharkinnan mukaan tapaoikeus saattaa vai-

kuttaa tuomioistuinten ratkaisuihin. Saamelaisien tavoilla ja tapaoikeudella voi olla merkitystä sovellettaessa säännöksiä, jotka jättävät tuomioistuimelle harkinnanvaraa. Rangaistusten mittaamisessa saamelaisten tavat voidaan ottaa jossain määrin huomioon.

**9 artikla.** Yleissopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan siinä määrin kuin kansallinen oikeusjärjestelmä ja kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet sen sallivat, on kunnioitettava alkuperäis- ja heimokansojen tavanomaisia menetelmiä käsitellä jäsentensä tekemiä rikoksia. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaisten ja tuomioistuinten on otettava huomioon alkuperäis- ja heimokansojen rikosasioihin liittyvät tavat näitä asioita käsitellessään.

Rikoslakia sovelletaan kaikkiin Suomen lainkäyttöpiiriin kuuluviin henkilöihin. Saamelaisia ei voida kohdella muusta väestöstä poikkeavalla tavalla. Artiklan 2 kohtaan soveltuvat edellä 8 artiklan perusteluissa esitetyt seikat.

**10 artikla.** Yleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan määrättäessä yleisellä lainsäädännöllä säädettyjä rangaistuksia alkuperäis- ja heimokansojen jäsenille on otettava huomioon näiden kansojen taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset erityispiirteet. Artiklan 2 kohdan mukaan muille rangaistusmuodoille kuin vankeusrangaistukselle on annettava etusija.

Arvioitaessa sitä, tuleeko henkilölle määrätä vapaus- tai muu rangaistus, saamelaisia ei voida kohdella muusta väestöstä poikkeavalla tavalla. Kun yleisenä oikeuspoliittisena tavoitteena kuitenkin on vapausrangaistusten välttäminen mahdollisuuksien mukaan, Suomen lainsäädännön voidaan katsoa olevan sopusoinnussa myös 10 artiklan 2 kohdan määräyksen kanssa. Ottaen lisäksi huomioon 34 artiklassa sallittu ”joustavuus” voi kansallisen lainsäädännön katsoa täyttävän yllä mainituissa artikloissa tarkoitetut vaatimukset.

**11 artikla.** Artiklan mukaan kaikenlaisten pakollisten henkilökohtaisten, maksullisten tai maksuttomien, palvelujen vaatiminen alkuperäis- ja heimokansojen jäseniltä on kiellettävä lailla ja säädettävä rangaistavaksi lukuun ottamatta lailla säädettyjä kaikkia kansalaisia koskevia tapauksia.

Lailla säädetyistä kaikkia kansalaisia koskevista tapauksista voidaan mainita ase- ja muu maanpuolustusvelvollisuus. Vapauteen kohdistuvista rikoksista säädetään rikoslain 25 luvussa. Luvun 7 §:ssä säädetään rangaistavaksi laiton uhkaus ja 8 §:ssä pakottaminen. Muista artiklan soveltamisalaan mahdollisesti lukeutuvista rikoksista säädetään mainitun luvun (ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa) lisäksi esimerkiksi rikoslain 20 luvussa (seksuaalirikokset).

**12 artikla.** Artiklan mukaan alkuperäis- ja heimokansoja on suojeltava niiden oikeuksien loukkaamiselta, ja niillä on oltava mahdollisuus joko yksityishenkilöinä tai edustuseliemiensä kautta panna vireille oikeudenkäynti oikeuksiensa suojelemiseksi tehokkaasti. Osapuolten on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeudenkäynnissä näiden kansojen jäsenet kykenevät ymmärtämään asian käsittelyn ja tulevat itse ymmärretyiksi, tarvittaessa tulkkauksen tai muiden tehokkaiden keinojen avulla.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja 21 §:ssä jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenkäyntimenettelystä säädetään oikeudenkäymiskaassa, laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) sekä hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Oikeudesta maksuttomaan oikeudenkäyntiin ja oikeusapuun säädetään oikeusapulaissa (257/2002). Hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaisissa (434/2003). Saamelaisilla on muuta väestöä vastaavat mahdollisuudet puolustaa oikeuksiaan tuomioistuimissa.

Erityisesti saamelaisia koskeva muutoksenhakuoikeus sisältyy kaivoslakiin, vesilakiin ja uuteen ympäristönsuojelulakiin. Kaivoslain 165 §:n mukaan malminetsintä lupaa, kaivos lupaa ja kullanhoidontalupaa koskevaan päätökseen, mainitun luvan voimassaolon jatkamista, raukeamista, muut-

tamista ja peruuttamista koskevaan päätökseen sekä kaivostoiminnan lopettamispäätökseen saa hakea muutosta muiden muassa saamelaiskäräjät sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja kolttien kyläkokous sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja. Vesilain 15 luvun 2 §:n nojalla saamelaiskäräjillä on oikeus hakea muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014. Lain 191 §:n mukaan valitusoikeus on saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ja kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Artiklan soveltamisen osalta on huomioitava korkeimman hallinto-oikeuden vakiintunut käytäntö ympäristöasioiden alalla. Sen mukaan saamelaiskäräjillä on valitusoikeus saamelaisten kotiseutualueeseen vaikuttavista päätöksistä ilman, että asiasta on nimenomaan säädetty.

Oikeudenkäymiskaaren 4 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella voidaan tuomioistuimessa asian käsittelykielenä käyttää saamen kieltä siten kuin asiaa koskevassa erityislaissa säädetään. Vastaavasti 4 luvun 2 §:n 2 momentti sisältää säännöksen saamen kielen käyttämisestä oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa lain 6 a luvun 1 §:n 2 momentti ja 2 §:n 2 momentti sisältää oikeudenkäymiskaarta vastaavat säännökset. Vastaava viittaussäännös saamen kielilakiin sisältyy myös esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 12 pykälän 3 momenttiin, 13 pykälän 2 momenttiin ja 14 pykälän 1 momenttiin. Hallintolainkäyttölain 77 §:ssä on säännökset

viranomaisen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos asianosainen ei osaa viranomaisessa kielilain (423/2003) mukaan käytettävää kieltä.

Tarkemmin muun muassa saamen kielen käyttämisestä oikeudenkäynnissä säädetään saamen kielilaissa, johon aiemmat prosessilainsäädännössä olleet viittaukset kumottuun saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettuun lakiin (526/1991) nykyisin viittaavat (ks. saamen kielilain 35 §). Saamen kielilakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan niihin tuomioistuimiin, joiden virka-alueeseen Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat.

Hallintolainkäyttölaissa on erityisiä säännöksiä oikeudesta käyttää tulkkiä tuomioistuinkäsittelyssä silloin kun asian käsittelykieliksi lain mukaan määräytyy muu kuin asianosaisen kieli. Näitä säännöksiä sovelletaan myös saamen kieltä käyttäviin.

Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän 12 artiklan velvoitteet.

## II Maa

**13 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan sovellettaessa yleissopimuksen II osan määräyksiä hallitusten tulee kunnioittaa sitä erityistä merkitystä alkuperäis- ja heimokansojen kulttuurille ja henkisille arvoille, joka on näiden kansojen suhteella niihin maihin tai alueisiin, joilla ne asuvat tai joita ne muuten käyttävät, tai tapauksen mukaan molempiin, ja erityisesti tämän suhteen yhteisöllisiä näkökohtia.

Kohdan määräys tulee sovellettavaksi 14–19 artiklan määräysten täytäntöönpanossa. ILO-käsikirjan mukaan maa on keskeisessä asemassa monen alkuperäiskansan kulttuurille ja elämälle. Maa on niiden taloudellisen elinkyvyn, henkisen hyvinvoinnin ja kulttuurisen identiteetin perusta.

Kansainvälisen työjärjestön hallintoneuvosto sovelsi määräystä vuonna 1998 Perua vastaan perussäännön 24 artiklan nojalla nostetussa kanteluasiassa. Perun tuolloin uuden lain mukaan alkuperäiskansan jäsenet saivat oikeuden myydä maitaan, vaikka maiden väitettiin kuuluneen yhteisölle. Neuvosto totesi, että alkuperäiskansan oikeuksien on tapana heiketä, kun kollektiivisesti omistettuja maita

jaetaan sen jäsenille ja kansa ennen pitkää menettää suurimman osan tai kaikki maansa. Perun hallitus ei ollut lainsäädäntöä valmistellessaan neuvotellut yleissopimuksen määräysten mukaisesti alkuperäiskansan kanssa vaan oli ratkaissut asian itse (Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Peru of the Indigenous and Tribal People's Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the General Confederation of Workers of Peru (CGTP), submitted 1997).

Artiklan 2 kohdan mukaan 15 ja 16 artiklan ilmaisu ”maat” kattaa alkuperäis- ja heimokansojen asuttamista tai muuten käyttämistä alueista muodostuvan ympäristön kokonaisuudessaan. ILO-oppaan mukaan mailla tarkoitetaan muun ohella alueilla olevia metsiä, jokia, vuoria ja rannikkovesiä. Kohdassa ei mainita, että siinä tarkoitettu maa-käsitteen laaja merkitys koskisi 14 artiklaa.

**14 artikla.** Yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Tapauksen mukaan on lisäksi toteutettava toimenpiteet, joilla turvataan näiden kansojen oikeus käyttää maita, jotka eivät ole yksinomaan niiden asuttamia mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota paimentolaiskansojen ja kiertävien viljelijöiden tilanteeseen.

#### *Perinteinen asuminen ja käyttö*

Artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke koskee maita, joilla alkuperäiskansat perinteisesti asuvat, kun taas toinen virke koskee maita, jotka eivät ole alkuperäiskansojen yksin asuttamaa aluetta, mutta jota ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Selvitysmies Vihervuoren mukaan ensimmäisen virkkeen voidaan kohdan kokonaisuus huomioon ottaen tulkita tarkoittavan maita, joihin alkuperäiskansalla on ollut yksinomainen omistus- ja hallintaoikeus. Jos hallinta on jaettu muiden kanssa, kyse on toisessa virkkeessä tarkoitettusta käyttöoikeudesta. Muut poissulke-

va, yksinomainen käyttöoikeus näyttäisi Vihervuoren mukaan kuitenkin merkitsevän liian ankaraa tulkinnallista vaikutusta. Käytön on hänen mukaansa tullut olla yksinomaista tai ainakin dominoivaa suhteessa muiden käyttöön, jotta kyse olisi ensimmäisen virkkeen mukaisista omistus- ja hallintaoikeuksista.

Artiklan 1 kohdan 1 virkkeen preesensmuotoinen ilmaisu ”asuvat” (”occupy”/”occupent”) voitaisiin tulkita merkitsevän, että kyse tulisi olla katkeamatta jatkuneesta asumisesta. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan yleissopimuksen neuvotteluissa ehdotettiin useaan otteeseen, että määräyksessä tulisi käyttää muotoilua ”have traditionally occupied”, jolloin asumisen olisi tullut jatkua nykyhetkeen. Lopullinen muotoilu antaa oppaan mukaan ymmärtää, että asumisella tulisi olla jonkinlainen yhteys nykyhetkeen – määräys soveltuisi esimerkiksi tilanteeseen, jossa alkuperäis- tai heimokansa on hiljattain karkotettu mailtaan, tai jossa se on hiljattain menettänyt maa-omikeutensa (ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996) s. 16).

ILO-oppaan mukaan alkuperäiskansojen maat voivat joissakin tapauksissa sisältää sellaisiakin maita, jotka alkuperäiskansat ovat hiljattain menettäneet, tai sellaisia maita, joita ne ovat asuttaneet lähempänä viime aikoja ja joita ne haluavat siirtää jälkipolville. Kansainvälisen työjärjestön hallintoneuvosto on soveltanut yleissopimusta maihin, joihin alkuperäiskansa on saanut oikeuksia siirtomaa-vallan ajan jälkeen (Governing Body, 276th Session, November 1999, Representation under article 24 of the ILO Constitution, Mexico, GB 276/16/3, para 37). ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan yleissopimus ei edellytä, että alkuperäis- tai heimokansa olisi asuttanut maita tietyllä perinteisellä tavalla. Tällainen edellytys sitoisi ne tiettyyn elämäntapaan sen sijaan että antaisi niille mahdollisuuden muuttua haluamallaan tavalla (ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996), s. 16).

ILO-oppaan mukaan 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut omistus- ja hallintaoikeudet eivät perustu sille, onko valtio joskus virallisesti tunnustanut tai rekisteröinyt omistuksen. Artiklassa tarkoitettut oikeudet kohdistuvat op-

paan mukaan sekä yksilön että yhteisön asutamiin tai käyttämiin maihin.

Yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys yleiseen muotoon kirjoitetuista normeista, jotka sopimusvaltiot panevat 34 artiklan mukaan täytäntöön toimenpitein, joiden laatu ja laajuus ratkaistaan joustavasti kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen.

Siitajärjestelmä on perinteinen kulttuurinen ja elinkeinollinen saamelainen instituutio, jota on käsitelty edellä 4 artiklan yksityiskohteisissa perusteluissa.

*Alkuperäis- ja heimokansojen perinteisesti asuttamien ja käyttämien maiden määrittäminen*

Yleissopimuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan hallitusten on tarvittaessa toteutettava toimet, joilla määritellään alkuperäis- ja heimokansojen perinteisesti asuttamat maat.

Saamelaisasutus on ollut pitkään keskittynyt saamelaiden kotiseutualueelle, joka on määritelty saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:ssä. Sen mukaan saamelaiden kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta.

Saamelaiden kotiseutualue on pinta-alaltaan noin 35 000 neliökilometriä eli yli kymmenen prosenttia koko Suomen pinta-alasta. Saamelaiden kotiseutualueesta noin 90 prosenttia on valtionmaita. Valtionmaat ovat valtion metsämaata ja sille perustettuja suojelualueita ja erämaa-alueita, valtion tiloja sekä valtion metsämaasta yksityistä rakennustoimintaa varten lohkaistuja tiloja. Valtionmaat ovat Metsähallituksen hallinnassa. Kotiseutualueesta noin kymmenen prosenttia on yksityisten omistuksessa olevaa maata.

On ilmeisen vaikeaa selvittää, kumpaan alueeseen kukin kotiseutualueen osa mahdollisesti kuuluu. Tämä johtuu moninaisista historiallisista, yhteiskunnallisista ja maantieteellisistä seikoista.

Artiklan 2 kohdan mukainen määrittämisvelvoite liittyy sanamuotonsa mukaan vain 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisiin alueisiin, mutta yleissopimuksen toteuttamista ajatellen on useissakin suhteissa perustel-

tua soveltaa 2 kohtaa myös 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuihin alueisiin.

Suomessa yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut maat sijaitsevat Saamelaiden kotiseutualueella.

*Omistus- ja hallintaoikeuksien tunnustaminen*

Yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat.

Kansainvälisen työjärjestön asiantuntijakomitea on katsonut vuonna 1995 Norjalle osoitetussa selvityspyynnössään, että yleissopimus ei edellytä muodollisen omistusoikeuden tunnustamista kaikissa tapauksissa, joissa alkuperäiskansoilla on perinteisesti asuttamiinsa maihin kohdistuvia oikeuksia. Toisaalta alkuperäiskansojen omistusoikeuksien tunnustaminen täyttää aina yleissopimuksen vaatimukset (Direct Request (CEACR) adopted 1995, published 82nd ILC session (1995)). Tulkinta saa tukea myös yleissopimuksen todistusvoimaisista englannin- ja ranskankielisistä teksteistä, joissa omistus- ja hallintaoikeutta koskeva maininta on monikollinen. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan yleissopimuksen valmistelukonferenssissa päädyttiin siihen, että joissakin tapauksissa maan hallinta- ja käyttöoikeudet olisivat yleissopimuksen kannalta riittäviä, kunhan näiden oikeuksien jatkumisesta olisi takeita. Kohdan ei pidä katsoa merkitsevän sitä, että alkuperäiskansoilla ei olisi lainkaan oikeutta vahvimpiin saatavissa oleviin maa-oikeuksiin. Kohdan tarkoituksena on ottaa huomioon erilaiset tilanteet, ja se, että alkuperäiskansat eivät aina ole siinä asemassa, että ne voisivat käyttää täyttä omistusoikeutta (Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996) s. 13).

Asiantuntijakomitea käsitteli vuonna 2003 Norjan ehdotusta Finnmarkin alueen maa-oikeuksien järjestämiseksi saamelaiden ja muun väestön välillä. Suunnitelman mukaan Pohjois-Norjan Finnmarkin valtionmaat eli 95 prosenttia koko läänistä olisi siirretty paikalliseen hallintoon uudelle maanomistuselimelle Finnmarkseiendommenille, jossa saamelaiset ja muu väestö olisivat olleet ta-

savertaisina edustettuina. Komitean mukaan ehdotuksella yleissopimuksen edellyttämä omistus- ja hallintaoikeuksien tunnustaminen olisi korvattu oikeudella osallistua alueen hallintaan. Suunnitelma olisi ollut sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa, jos Norjan saamelaisparlamentti olisi hyväksynyt sen. Komitea totesi myös, että yleissopimuksen tarkoituksena ei ole riistää muulta väestöltä sen pitkäaikaiseen käyttöön perustuvia oikeuksia. Maa-oikeudet on taattava yhdenvertaisesti sekä saamelaisille että alueen muulle väestölle, ja ratkaisun on oltava reilu niin saamelaisten kuin muun väestön kannalta (Observation (CEACR) – adopted 2003, published 92nd ILC session (2004)).

*Toimenpiteet maahan kohdistuvien oikeuksien turvaamiseksi*

Yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan hallitusten on tapauksen mukaan toteutettava toimenpiteet, joilla turvataan alkupe- räis- ja heimokansojen oikeus käyttää maita, jotka eivät ole yksinomaan niiden asuttamia mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Artiklan 2 kohdan mukaan hallitusten on tarvittaessa toteutettava toimet, joilla taataan tehokas suoja alkupe- räis- ja heimokansojen omistus- ja hallintaoi- keuksille.

ILO-oppaan mukaan 14 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet voivat olla erilaisia. Joissakin tapauksissa maa-alueet voidaan rajata ja omistusoikeus niihin voidaan siirtää alkupe- räiskansoille, joissakin tapauksissa itsehallin- tojärjestelyt tai yhteishallintojärjestelmät ovat riittäviä, kuten on tehty Grönlannissa ja Norjassa. Tärkeätä oppaan mukaan on, että maiden määrittely- ja suojelumenettely muo- dostaa osan hallituksen koordinoitua ja jär- jestelmällistä toimintaa, jolla se takaa alkupe- räiskansojen koskemattomuuden, ja varmis- taa, että alkuperäiskansojen kanssa neuvotel- laan asianmukaisesti.

*Saamelaisten oikeudet maahan ja veteen saamelaisten kotiseutualueella Suomen lain- säädännön mukaan*

*Kiinteistölain säädäntö.* Maakaaren (549/1995) 1 luvun 1 §:n mukaan omistusoikeus kiinteistöön saadaan kaupalla, vaihdolla, lahjana tai muulla luovutuksella niin kuin maakaareissa säädetään. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehdään maakaaren 5 luvun 1 §:n mukaan merkintöjä lainhuudatuksista, erityisten oikeuksien kirjaamisesta, kiinnityksestä sekä muista kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista ja rasituksista. Kiinteistöistä ja muista maa- ja vesialueiden rekisteriyksiköistä pidetään kiinteistörekisterilain (392/1985) 1 §:n mukaan kiinteistörekisteriä.

*Vesilainsäädäntö.* Suomen vesilainsäädännössä oikeus kulkea vesialueella ja käyttää vesivaroja ei edellytä omistusoikeutta niihin. Vaikka maa- tai vesialueen omistajalla on etusija veden käyttöön muihin vedentarvitsijoihin verrattuna, ei luonnon kiertokulussa olevaan vesiaineeseen ole kenelläkään omistusoikeutta.

Vesilain 2 luvussa säädetään vesien yleiskäytöstä. Vesilain mukaan jokaisella on oikeus käyttää vesistöä muun muassa kulkemiseen, kulkemista haittaavien esteiden poistamiseen tai siirtämiseen, tilapäiseen ankkurointiin sekä veden tai jään ottamiseen tilapäisesti henkilökohtaista tarvetta varten. Tällaisen jokamiehen oikeuksiin rinnastuvan yleiskäytön edellytyksenä on, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa vahinkoa tai haittaa. Vettä tarvitseva voi lupaviranomaisen päätöksellä saada oikeuden yleiskäyttöä laajempaan vedenottoon. Luvan voi saada, vaikka hakija ei omista vedenottoon tarvittavaa vesialuetta taikka pohjavesiesiintymän sisältävää maa- aluetta. Vesistöön rakentaminen edellyttää sen sijaan pääsääntöisesti vesialueen omistusta tai omistuksen tai pysyvän hallinnan perusteella myönnettävää käyttöoikeutta toisen alueeseen.

Arvioitaessa vesilain suhdetta yleissopimuksen 14 artiklaan on huomioitava, että vesilaisissa säädetty oikeudet ja velvollisuudet vesivarojen hyödyntämiseksi koskevat yhdenvertaisesti kaikkia vesien käyttäjiä. Saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen eli kalastuksen, metsästyksen ja poronhoidon kannalta merkittävimmät oikeudet ja velvollisuudet sisältyvät vesien yleiskäyttöön kuten vesistöissä liikkumiseen, ankkurointiin ja tilapäiseen veden ottamiseen. Nämä oikeudet on vesilailta turvattu.

Vesilaisissa turvataan näin ollen saamelaisen oikeus käyttää vesistöä, oikeus ottaa vettä ja oikeus hyödyntää vesivaroja.

*Poronhoitolainsäädäntö.* Poronhoitolaki (848/1990) on keskeisin poronhoidon asemaa turvaava säädös. Lain säätämisen yhtenä tarkoituksena on ollut poronhoidon harjoittamisen edellytysten parantaminen. Oikeus pitää poroja kuuluu kaikille ETA-alueen kansalaisille ja paliskunnille. Laki turvaa oikeuden poronhoidon harjoittamiseen maan omistaja hallintasuhteista riippumatta. Laissa määritellyllä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella, jonka olennaisen osan muodostaa saamelaisten kotiseutualue, poronhoidon asemaa on erityisesti vahvistettu. Siellä valtion maata ei saa käyttää tavalla, josta aiheutuu huomattavaa haittaa porotaloudelle, ja myös maanomistajien oikeus saada korvausta porojen aiheuttamista vahingoista on tällä alueella rajoitettumpi kuin poronhoitoalueen muissa osissa.

Vapaan laiduntamisoikeuden lisäksi poronhoitolailla on turvattu myös eräitä muita poronhoitoon liittyviä oikeuksia. Lain mukaan poronhoidon harjoittajilla on oikeus ottaa valtion metsistä ilman erityistä lupaa korvauksetta poltto- ja kotapuiksi tarvittavia puita ja rakentaa tietyin edellytyksin esteaitoja ja erotusaitoja valtion maalle.

Paliskuntia koskevilla poronhoitolain säännöksillä on pyritty järjestämään poronhoitajien väliset suhteet sekä muun muassa porojen aiheuttamiin vahinkoihin liittyvät vastuut mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Paliskuntajärjestelmän ei ole todettu olevan ristiriidassa perus- tai ihmisoikeuksien kanssa. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea ei todennut KP-sopimuksen 14(1), 26 ja/tai 27 artiklan loukkausta niin sanotussa

Nellimin pakkoteurastusasiassa. Komitean tuli arvioida, vaikuttiko paliskunnan porojen vähentämistä koskeva menettely valittajien oikeuksiin niin, että se olisi evännyt valittajilta heidän KP-sopimuksen mukaiset oikeutensa (Kalevi Paadar et al. v. Finland, CCPR/C/110/D/2102/2011, 10 April 2014).

Poronhoidon suojaksi on luotu taloudellinen tukijärjestelmä, johon kuuluvat eläinkohmainen tuki, porotalouden ja luontaiselinkeinojen aloittamistuki, yritys- ja kehittämishanketuet sekä investointituet. Tukijärjestelmässä on eräitä elementtejä, joiden vaikutuksesta tukea suuntautuu saamelaisten kotiseutualueelle suhteessa enemmän kuin muulle poronhoitoalueelle. Muun muassa porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain mukaisessa rahoituksessa on kiinnitettävä erityistä huomioita saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella. Myös erämaalaissa, maastoliikenne- ja kolttalaissa on erityisiä poronhoidon asemaa suojaavia säännöksiä.

Poronhoitolain uudistaminen säädöksen ajantasaistamiseksi on suunniteltu käynnistettäväksi lähivuosina.

Suomen lainsäädäntö turvaa myös saamelaisten oikeuden harjoittaa poronhoitoa saamelaisten kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

*Kalastuslainsäädäntö.* Kalastuslain (286/1982) mukaan oikeus harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä kuuluu vesialueen omistajalle. Omistajan oikeutta käyttävät yksityisillä vesialueilla yksityiset vesialueen omistajat ja jakamattomalla vesialueella yhteisen vesialueen osakaskunnat. Lähtökohtaisesti mahdollisuus omistaa vesialue ja omistajana käyttää kalastusoikeutta vesialueella on järjestetty Suomessa siten, että kaikki ovat etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisessa asemassa. Sama koskee mahdollisuutta kalastaa maksuttomien yleiskalastusoikeuksien perusteella missä tahansa osassa maata sekä maksullisten yleiskalastusoikeuksien nojalla. Valtion vesillä kalastusoikeuksia hallinnoi Metsähallitus.

Pääsääntöisesti kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelu tapahtuu kalastusalueilla, joissa ovat edustettuina vesialueen omistajat, osakaskunnat sekä erilaiset virkistys- ja am-



mattikalastajien järjestöt. Eduskunnassa viireillä oleva hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 192/2014 vp) sisältää säännökset, joilla turvataan saamelaisten osallistuminen kalatalousalueiden sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueellisen kalatalouden yhteistyöryhmän toimintaan saamelaisen kotiseutualueella. Lakiesityksen mukaan kalatalousalue valmistele muun muassa esityksen alueensa kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi, jonka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hyväksyy. Saamelaisten kotiseutualuetta koskevien käyttö- ja hoitosuunnitelmien hyväksymisen yhtenä edellytyksenä on se, että saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädettyä neuvotteluelvoitetta noudatetaan.

Kalastuslain 12 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta saada maksutta lupa kalastaa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevilla valtion vesialueilla. Maksuttoman kalastusluvan voivat saada kaikki ne edellä mainituissa kunnissa vakinaisesti asuvat, jotka harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja. Oikeus kattaa kaikki edellä mainituissa kunnissa sijaitsevat valtion vesialueet. Tämän erityisen oikeuden taustalla ovat olleet vanhat lapinkyläen nautintaoikeudet, jotka ovat historiallisesti tyypillisesti koskeneet vain oman lapinkylän aluetta. Hallituksen esityksen mukaan maksuton kalastusoikeus olisi uudessakin laissa voimassa kaikissa kolmessa Ylä-Lapin kunnassa, koska kalavesillä on perinteisesti ollut keskeinen merkitys pohjoisimpien kuntien asukkaille ja valtaosa näiden alueiden vesialueista kuuluu valtiolle.

Hallituksen esityksessä uudeksi kalastuslaiksi on pyritty turvaamaan saamelaisten perinteistä kalastuskulttuuria antamalla elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle toimivalta myöntää poikkeuslupia esimerkiksi muutoin kielletyn pyyntimenetelmän käyttöön kalastusperinteen ylläpitämiseksi. Lisäksi muita kuin kaupallisia kalastajia koskeva verkkorajoitus ei olisi voimassa saamelaisten kotiseutualueella.

Kolttalain 9 §:ssä säädetään kolttien erityisestä oikeudesta kalastaa korvauksetta kolttialueella sijaitsevilla valtion vesialueilla.

Tätä oikeutta ei ole esitetty rajoitettavaksi hallituksen esityksessä kalastuslaiksi.

Kaiken kaikkiaan kalastusta koskeva lainsäädäntö turvaa myös saamelaisille oikeudet harjoittaa myös elinkeinonaan kalastusta saamelaisten kotiseutualueella.

Kalastusta Tenojoella säännellään Suomen ja Norjan välillä Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyssä sopimuksessa ja siihen sisältyvässä kalastussäännössä (SopS 94/1989), jonka tarkoituksena on maiden välisessä rajajoessa lisääntyvien lohikantojen suojele ja ylläpito sekä kalastuksen järjestäminen yhteisten sääntöjen mukaisesti. Sopimukseen sisältyvässä kalastussäännössä yhtäältä rajoitetaan kalastusoikeuden omistajien oikeuksia ja toisaalta vahvistetaan alueella vakinaisesti asuvien kalastusmahdollisuuksia suhteessa muualla asuvien oikeuksiin. Sopimuksen uudistamisesta neuvotellaan parhaillaan Norjan kanssa.

*Metsästyslainsäädäntö.* Metsästyslain (615/1993) 6 §:n mukaan oikeus harjoittaa metsästystä ja määrätä siitä kuuluu alueen omistajalle. Valtion mailla metsästysoikeutta hallinnoi ja lupia myy Metsähallitus. Lisäksi entiseen Lapin lääniin kuuluvassa kunnassa pysyvästi asuvalla henkilöllä on metsästyslain 8 §:n nojalla oikeus metsästä kotikunnassaan valtion omistamalla mailla. Metsästyslainsäädäntö turvaa saamelaisille oikeuden vapaasti harjoittaa metsästystä valtion mailla kotikuntansa alueella.

Metsästyslain 20 §:n mukaan metsästystä on harjoitettava kestävän käytön periaatteiden mukaisesti ja siten, että riistaeläinkannat eivät vaarannu, luontoa ei tarpeettomasti vahingoiteta, riistakantaa ei vaaranneta eikä eläimille tuoteta tarpeetonta kärsimystä. Rajoitukset ilmenevät muun muassa metsästyksen erillisenä luvanvaraisuutena (pyyntiluvat ja poikkeusluvat) sekä metsästyksen ajallisen rajoittamisena rauhoitusajoin. Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla luonnonsojelualueilla metsästys on pääosin sallittu. Kansallispuistoissa metsästys on sallittu vain alueen kuntalaisille. Luonnonpuistoissa metsästys on kielletty, lukuun ottamatta Kevon luonnonpuistossa kuntalaisille sallittua riekon ansapyyntiä.

Metsästyslainsäädäntö turvaa saamelaisten oikeuden harjoittaa luontaiselinkeinona metsästystä oman kotikunnan alueella.

Riekon ansapyynti on perinteinen saamelainen metsästysmenetelmä, johon liittyy kulttuurisia perinteitä. Riekon ansapyynnin osalta metsästyslainsäädäntö edellyttää metsästyksen kestävyyttä eikä metsästyksellä saa vaarantaa riistaelainlajin kantaa. Riekon ansapyynti on sallittu vain kolmen pohjoisimman kunnan alueella. Riekkokanta vaihtelee vuosittain paljon ja yleisesti ottaen se on heikentynyt. Ansapyynti verottaa riekkokantaa erittäin merkittävästi ja suurin osa Ylä-Lapin riekkosaaalista muodostuu ansapyynnistä. Riekon ansapyyntiä koskevaa aluetta määrittäessä on metsästyksen kestävyysvaatimus otettava huomioon.

*Erämaalainsäädäntö.* Saamelaisten kotiseutualueen pinta-alasta erämaa-alueita on lähes puolet. Erämaalain mukaisten erämaa-alueiden yhtenä perustamistarkoituksena on erämaalain 1 §:n mukaan saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaaminen. Erämaa-alueeseen kuuluvaa valtion omistamaa maa- aluetta tai siihen kohdistuvaa käyttöoikeutta ei lain 4 §:n mukaan saa luovuttaa eikä antaa vuokralle ilman valtioneuvoston lupaa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita käyttöoikeuden luovuttamiseen porotalouden, kalastuksen, metsästyksen tai keräilyn tarpeisiin.

*Maastoliikennelainsäädäntö.* Maastoliikennelain 4 §:n mukaan moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita poronhoitoon kuuluviin töihin poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella ja sen välittömässä läheisyydessä lumipeitteen aikana eikä liikkumiseen näihin töihin kuuluvissa välttämättömissä tehtävissä lumettomassa maastossa.

*Luonnonsuojelulainsäädäntö.* Luonnonsuojelulakiin on osittaisuudistuksen (58/2011) yhteydessä lisätty uusi 16 §, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevista kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Ennen muutostakin on saamelaisalueilla luonnonsuojelualueiden perustamisessa pyritty turvaamaan erityisesti perinteisen saamelaisporonhoidon harjoitta-

misen edellytykset. Uuden säännöksen tarkoitus oli korostaa saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana. Samassa yhteydessä tarkennettiin lain 18 §:ää (liikkumisen rajoittaminen luonnonsuojelualueella) lisäämällä siihen uusi 3 momentti, jonka mukaan liikumisrajoituksilla ei tarkoiteta liikkumista poronhoitotehtävissä.

Luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla alueiden rauhoitussäännökset mahdollistavat alueiden käyttämisen saamelaisten perinteisiä toimintoja varten. Ainoana poikkeuksena tästä on lain 14 §:n 3 momentti, jonka nojalla alueen hallinnasta vastaava viranomais- tai muusta erityisestä syystä rajoittaa porojen laiduntamista luonnonpuistossa. Rajoittamisesta aiheutuvat aitaamis- ja muut kustannukset suoritetaan valtion varoista. Käytännössä poronhoito on Suomessa kielletty vain Mallan luonnonpuistossa (kielto annettu asetuksella 932/1981, luonnonpuisto perustettu lailla 83/1938). Vuonna 1993 kielto kirjattiin myös luonnonpuiston järjestyssääntöön.

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014. Lain 49 §:n 1 momentin 6 kohdassa mainitaan ympäristöluvan ehtona se, ettei toiminnasta aiheudu olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalais- sa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella. Säännöksen mukaan ympäristöluvan myöntämisen estettä tarkoittava tilanne syntyy, jos toiminta heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei myöskään saisi myöntää, jos sen mukainen toiminta heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalais- sa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella. Luontaiselinkeinolla tarkoitetaan kolttalais- sa pienimuotoista maataloutta ja erikoismaataloutta sekä kalastusta, metsästystä ja porotaloutta samoin kuin marjastusta, sienestystä ja muuta luonnon jatkuvaan tuottokykyyn perustuvien luonnonvarojen hyödyntämistä. Lain 42 §:n

mukaan lupaviranomaisen on myös pyydetävä ympäristöluvan hakemuksesta lausunto saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta, jos toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella tai kolтта-alueella.

*Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö.* Maankäytön suunnittelussa huomioitava saamelaisten kotiseutualue on määritelty saamelaiskäräjälaisissa. Saamelaisaluerajat osoitetaan myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla laadittavissa maakunta- ja kuntakaavoissa. Maankäytön suunnittelussa saamelaisten kulttuuriperintö pyritään huomioimaan muun ohella rakennettua ympäristöä, luonnonympäristöä, luonnonsuojelua, poronhoitoa ja metsämaita koskevin kaavamerkintöinä sekä niihin liitettävänä suunnittelu- ja suojelumääräyksiä. Valtioneuvoston hyväksymissä maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaisissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT) saamelaisten asema on huomioitu tavoitteena, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen alueiden käytössä otetaan huomioon saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen kehittämisedellytysten turvaamiseksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista on edistettävä kaikessa alueiden käytön suunnittelussa. Esimerkiksi kaavoituksessa alueidenkäyttötavoitteet voivat olla yhtenä valitusperusteena kytkeytyen näin saamelaisten oikeuksiin ja vaikutusmahdollisuuksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja asetuksen osallistumismenettelyä koskevat säännökset edellyttävät varaamaan alueen maanomistajille ja niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisille ja yhteisöille, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen) tilaisuuden osallistua, esittää kirjallisen muistutuksen kaavaehdotuksesta. Kaavanlaatijan tulee ottaa osallisten esittämät lausunnot ja mielipiteet huomioon sekä dokumentoida niiden huomioon ottaminen kaava-asiakirjoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain osallistumista koskevissa säännöksissä ei erikseen ole säädetty saamelaiskäräjien asemasta, sillä osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat sään-

nökset koskevat myös saamelaiskäräjiä ja lisäksi saamelaiskäräjälaisissa säädetty neuvotteluvelvollisuus yhdyskuntasuunnittelusta saamelaisten kotiseutualueella soveltuu myös kaavoitusprosessiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu-prosessi perustuu lain 9 §:ssä tarkoitettujen riittävien selvitysten laatimiseen kulloinkin kyseessä olevan kaavan kannalta tarpeellisessa laajuudessa. Mainituissa säädöksissä ei ole säännöksiä selvitysten riittävydestä alue- tai kaavakohtaisesti – ei myöskään saamelaisten kotiseutualueella. Lain 9 §:n yleinen sanamuoto on tarkoitettu nimenomaan joustamaan selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden arvioinnin kaavatason, kaavoitusalueen ja sen olosuhteiden mukaan. Näin ollen säännöksen ei voida katsoa poissulkevan tai rajaavan saamelaiskulttuuria koskevia selvitys- ja vaikutusarviointeja, vaan nimenomaan korostavan alueen erityisolosuhteita.

Kunnallisen itsehallinnon suojaa koskevan perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Näin ollen keskeinen osa itsehallintoa on toteuttaa paikallista demokratiaa. Päätöksenteossa se tarkoittaa muun muassa vaaleilla valittua kunnanvaltuustoa. Kaavoituksesta ja kaavoitettavista alueista päättäminen kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin, eikä maankäyttö- ja rakennuslaissa ole säännöksiä kaavan hyväksyvän viranomaisen kokoonpanosta. Kunta tai maakunnan liitto voivat päättää kaavan sisällöstä eri kaavatasoja koskevien kaavan sisältövaatimusten puitteissa ja osallistuminen ja vuorovaikutus kuuluvat keskeisesti kaavoitusmenettelyyn. Kaavoitusmonopoliin kuuluu siis myös se, ettei yhdelläkään maanomistajalla tai muulla intressitaholla, kuten saamelaiskäräjillä, ole subjektiivista oikeutta saada hyväksytyksi haluamansa sisältöistä kaavaratkaisua.

#### *Maa-oikeusriitojen ratkaisu*

Yleissopimuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaan kansalliseen oikeusjärjestelmään on sisällytettävä tarkoituksenmukainen menettely kyseessä olevien kansojen maahan liittyvien vaatimusten ratkaisemiseksi.

Sanamuodostaan huolimatta määräyksen ei voida katsoa edellyttävän, että hallitukset

luovat kokonaan uuden riidanratkaisumenettelyn - riittävänä on pidettävä sitä, että valtion voimassa olevaan oikeusjärjestykseen sisältyy tarkoituksenmukainen menettely riitojen ratkaisemiseksi.

Määräyksessä on kysymys prosessilainsäädännöstä. Riita-asioiden lainkäytön sääntely, täydennettynä eräiltä osin kiinteistönmuodostamislain mukaisella toimitus- ja lainkäyttömenettelyllä muodostaa riittävän sääntelyn.

Suomen oikeusjärjestyksessä on turvattu tarkoituksenmukaiset ja tehokkaat menettelytavat maahan liittyvien vaatimusten ratkaisemiseksi myös siltä osin kuin on kysymys saamelaisten oikeuksista.

**15 artikla.** Yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen oikeudet maiden luonnonvaroihin on erityisesti turvattava. Näihin oikeuksiin sisältyy kansojen oikeus osallistua näiden luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun.

Artiklan 2 kohdan mukaan tapauksissa, joissa valtio säilyttää omistusoikeuden mineraalivaroihin tai maanalaisiin luonnonvaroihin tai oikeudet muihin maahan liittyviin luonnonvaroihin, hallitusten on otettava käyttöön tai ylläpidettävä menettelyt, joilla hallitukset kuulevat alkuperäis- ja heimokansoja ennen niiden maiden luonnonvaroihin kohdistuvan tutkimus- tai hyödyntämishojelman aloittamista tai sitä koskevan luvan myöntämistä selvittääkseen, haittaisiko ohjelma näiden kansojen etuja, ja missä määrin. Alkuperäis- ja heimokansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan tuottamasta hyödystä, ja niiden on saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa.

ILO-oppaan mukaan 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin luonnonvaroihin kuuluu uusiutuvia ja uusiutumattomia luonnonvaroja, kuten metsät, kalat, vedet, maa-ainekset ja mineraalit. ILO:n vuoden 1996 oppaassa selvitetään, että luonnonvaroja koskevien oikeuksien sisältö määräytyy erikseen kunkin sopimusvaltion oikeusjärjestyksessä sen mukaan mitä maahan kohdistuvia oikeuksia alkuperäiskansalla on ja miten ne kykenevät käyttämään oikeuksiaan (ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996), s. 17). ILO:n asiantunti-

jakomitea on käytännössään painottanut, että 15 artiklan 1 kohdan ilmaisu ”maittensa” viittaa kaikkiin yleissopimuksen 14 artiklassa tarkoitettuihin alueisiin. Arvioitaessa 15 artiklan määräysten noudattamista sillä ei ole merkitystä, minkä tyyppisiä 14 artiklan mukaisia oikeuksia alkuperäiskansalle on tunnustettu (Direct Request (CEACR) – adopted 1995, published 82nd ILC session (1995)).

Valtio ei omista mineraali- ja muita maanalaisia luonnonvaroja, mutta maanomistajan ominaisuudessa valtiolle kohdentuu tuloja kompensationsa näiden luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtäävästä toiminnasta. Artiklan 2 kohdassa määrätään hallitusten neuvotteluelvoitteesta ja alkuperäiskansan oikeudesta mahdollisuuksien mukaan päästä osalliseksi hyödyntämistoimien tuotosta, sekä oikeudesta korvaukseen toimien alkuperäiskansalle aiheuttamasta vahingoista tapauksissa, joissa valtio säilyttää omistusoikeuden mineraalivaroihin tai maanalaisiin luonnonvaroihin tai oikeudet muihin maiden luonnonvaroihin. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” on luettava yhdessä yleissopimuksen 6 artiklan neuvotteluelvoitteen sekä 7 artiklan alkuperäiskansan osallistumisoikeuksien kanssa (ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169 (1996), s. 18). Osallisuutta hyödyntämistoimien tuottoon voidaan arvioida tapauskohtaisesti ja kompensatiot voidaan toteuttaa eri muodoissa. Sen vuoksi asiasta ei ole lainsäädäntöä.

Saamelaisten yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia harjoittaa kalastusta ja metsästystä sekä hyödyntää vesivaroja on käsitelty edellä 14 artiklan perusteluissa. Yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua saamelaisten oikeudesta osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun, 2 kohdassa tarkoitettua saamelaisten kuulemisesta sekä maanomistajan ja haitankärsijän oikeudesta oikeudenmukaiseen korvaukseen sekä saamelaisen kulttuurin heikentämiskiellosta on säädetty useassa laissa.

*Saamelaisten 15 artiklassa tarkoitetut oikeudet Suomen lainsäädännössä*

*Vesilainsäädäntö.* Vesilakiin sisältyy erityissäännös saamelaisten oikeuksien huomiointiin ottamisesta vesirakentamisessa. Lain 2 luvun 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmissa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Säännös ohjaa erityisesti hankkeen suunnittelua ja toteuttamistapaa.

Vesilain 11 luvun 6 §:n mukaan lupaviranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Jos vesitaloushankkeesta aiheutuu yleisen tai yksityisen edun loukkaus, edunmenetyksenä korvataan vesilain 13 luvun 9 §:n mukaan esimerkiksi kalastusoikeuden estyminen tai vaikeutuminen. Korvattava menetys on myös muuhun kuin omistusoikeuteen tai erityiseen oikeuteen perustuvan veden saannin tai vesialueen tai sen rannan muun tärkeän käyttämismahdollisuuden estyminen tai huomattava vaikeutuminen, samoin porotalouden tai ammattimaisen kalastuksen estyminen tai vaikeutuminen.

*Maa-aines- ja kaivoslainsäädäntö.* Maa-aineslain (555/1981) 9 §:n mukaan, jos aineksen ottaminen alentaa viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön arvoa tai aiheuttaa muuta sellaista vahinkoa tai haittaa kiinteistön käyttämiselle, mitä ei ole pidettävä vähäisenä, on kiinteistön omistajalla ja haltijalla oikeus saada aineksen ottajalta täysi korvaus haitasta, joka aineksen ottamisesta hänelle aiheutuu.

Kaivoslain 1 §:n 4 momentin mukaan laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa säädetään kolttala-

väestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

Kaivoslaki sisältää säännöksiä malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen ilmoitusvelvollisuudesta saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, poronhoitolaissa säädettyllä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella (erityinen poronhoitoalue) asianomaisille paliskunnille ja kolttalaissa tarkoitettulla kolttala-alueella kolttien kyläkoukselle kaikista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa, sekä malminetsijän luvan ilmoitusvelvollisuudesta kaikista väliaikaisista rakennelmista. Ilmoitus on tehtävä myös silloin, kun malminetsintälupa on peruttu tai se on rauennut.

Lain 38 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon: 1) hakemuksessa tarkoitettua alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat; 2) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee; 3) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sellaisia saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joilla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.

Lupaviranomaisen tulee kolttala-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä. Lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien pa-

liskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalastusalueen ja yhteisömiesten edustajat. Neuvotteluvaihtoesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

Lain 50 § sisältää säännökset luvan myöntämisen esteistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Malminetsintä lupaa, kaivos lupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta: 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria; 2) heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin.

Kaivoslain 81 §:n perusteella henkilö, jonka oikeutta tai etua kaivostoimitus välittömästi koskee, voi vaatia kaivostoimituksessa korvausta kaivoksesta taikka kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttämisestä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta. Lisäksi kaivoslain 103 §:ssä säädetään vahinkojen ja haittojen korvaamisesta malminetsintäalueella, etsintäalueella ja kullanhuuhtonta-alueella.

*Ympäristövahinkolainsäädäntö.* Luonnonvarojen tutkimisesta tai hyödyntämisestä aiheutunut vahinko voi erityissäännöksen puuttuessa tulla korvattavaksi ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994) nojalla. Kyseisen lain nojalla korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuvat vahingot, jotka ovat ympäristössä aiheutuneet veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta taikka muusta vastaavasta häiriöstä.

*Maastoliikennelainsäädäntö.* Maastoliikennelaissa paliskunnat on sisällytetty tahoihin, joilla on oikeus esittää alueellista maastoliikennekieltoa tai -rajoitusta. Lisäksi laissa säädetään, että moottorikelkkailureittiä ei saa perustaa, jos siitä aiheutuu huomattavaa haittaa luontaiselinkeinoille ja että reitinpitäjän on korvattava reitistä poronhoidolle aiheutuva vahinko.

*Ulkoilulainsäädäntö.* Ulkoilulaissa on saamelaisten oikeuksia turvaavia säännöksiä. Lain nojalla perustettavan ulkoilureitin pitämisestä ja käyttämisestä aiheutuvasta vahingosta tai haitasta on suoritettava korvaus paikalliselle paliskunnalle. Lisäksi perustettaessa ulkoilulain nojalla valtion retkeilyaluetta on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei porotalouden harjoittamista oleellisesti vaikeuteta.

*Riistahallinto.* Riistahallintolain (158/2011) 10 §:n nojalla riistanhoitoyhdistys vastaa kestävän riistatalouden edistämisestä toiminta-alueellaan, huolehtii metsästäjien vapaaehtoistoiminnan edistämisestä ja organisoinnista sekä hoitaa sille säädettyt julkiset hallintotehtävät. Varsinaista aluettaan koskevaa päätöksentekovaltaa riistanhoitoyhdistyksillä ei ole, mutta ne voivat tehdä esityksiä alueensa riistanhoidosta päätöksiä tekeville viranomaisille ja niitä on kuultava metsästyksen rajoittamisesta annettavasta maa- ja metsätalousministeriön asetuksista. Saamelaisilla on yhtäläiset oikeudet osallistua riistanhoitoyhdistyksen toimintaan, jos he ovat maksaneet riistanhoitomaksun.

Suurpetojen aiheuttamat porovahingot korvataan riistavahinkolain mukaisesti talousarvion rajoissa.

*Metsähallitusta koskeva lainsäädäntö.* Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 2 §:n mukaan Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja kestävästi ja tuloksellisesti. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen on sovittava yhteen siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan. Metsähallituksen toiminnassa on otettava huomioon myös bio-

loginen monimuotoisuus, luonnon virkistyskäyttö, työllisyys, poronhoito, poikkeusoloihin varautuminen, metsäpalojen torjunta sekä tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäyttötarpeet.

Edellä esitetystä ilmenee, että lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä saamelaisten oikeudesta osallistua luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun. Lainsäädännössä on myös säännöksiä saamelaisten oikeudesta tulla kuulluksi ennen saamelaisten kotiseutualueeseen kohdistuvan, 15 artiklassa tarkoitetun tutkimus- tai hyödyntämishojelman aloittamista ja sitä koskevan luvan myöntämistä. Edelleen lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä maanomistajan tai haitankärsijän oikeudesta korvaukseen luonnonvaroihin kohdistuvien tutkimus- tai hyödyntämishojelmien heille aiheuttamista vahingoista samoin perustein kaikkiin väestöryhmiin kuuluville.

**16 artikla.** Alkuperäis- ja heimokansoja ei artiklan 1 kohdan mukaan saa siirtää pois niiden asuttamilta mailta jäljempänä artiklassa mainittuja tapauksia lukuun ottamatta.

Artiklan 2 kohdan mukaan jos näiden kansojen siirtäminen ja uudelleensijoittaminen katsotaan poikkeustoimenpiteenä välttämättömäksi, kansoja voidaan siirtää vain niiden vapaalla suostumuksella, joka on annettu kaikista asiaan liittyvistä seikoista tietoisena. Ellei suostumusta voida saada, kansoja voidaan siirtää vain noudattaen kansallisten säästösten ja määräysten mukaisia asianmukaisia menettelyjä, joihin kuuluvat tapauksen mukaan muun muassa julkiset kuulemiset, joissa näillä kansoilla on mahdollisuus tehokkaaseen edustukseen.

Artiklan 3 kohdan mukaan aina kun se on mahdollista, näillä kansoilla on oltava oikeus palata perinteisille maille heti, kun siirron ja uudelleensijoittamisen perusteet ovat lakanneet.

Artiklan 4 kohdan mukaan jos on todettu sopimuksen perusteella tai sopimuksen puuttuessa asianmukaista menettelyä noudattaen, ettei palaaminen ole mahdollista, alkuperäis- ja heimokansoille on aina, kun se on mahdollista, annettava sellaiset maat, jotka vastaavat laadullisesti ja oikeudelliselta asemaltaan vähintään niiden aikaisemmin asuttamia maita ja soveltuvat täyttämään niiden senhetkiset tarpeet ja varmistamaan niiden tulevan kehi-

tyksen. Jos alkuperäis- ja heimokansat asettavat etusijalle rahallisen korvauksen tai luontoiskorvauksen, tällainen korvaus on suoritettava niille asianmukaisin takein.

Artiklan 5 kohdan mukaan tällä tavoin siirretyille ja uudelleensijoitetuille henkilöille on korvattava täysimääräisesti siirron ja uudelleensijoittamisen aiheuttama menetys tai vahinko.

ILO-oppaan ja käsikirjan mukaan artiklan 1 kohdan pääsääntö on, että alkuperäis- ja heimokansoja ei saa siirtää pois niiden asuttamilta alueilta. Määräys oli tarpeen, koska alkuperäiskansoja oli usein siirretty kaivosten, teiden ja vesivoimaloiden tieltä. Artiklan 2 kohdassa mainittu poikkeus voi oppaan mukaan tulla sovellettavaksi esimerkiksi pienten saarten yhdyskuntiin, joiden asuinalueisiin ilmastonmuutos vaikuttaa erityisen voimakkaasti. Kohdan mukainen suostumus edellyttää, että alkuperäiskansoille annetaan selkeää ja tarkkaa tietoa kaikista asiaan liittyvistä seikoista.

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Säännöksessä ei ole lakivarausta, joten liikkumisvapautta ja oikeutta valita asuinpaikkansa voidaan rajoittaa vain perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Lainsäädäntökäytännössä oikeudella on ollut merkitystä eräiden yksityisten ja julkisten työ- ja virkasuhteiden ehtona olevaa asuinpaikkaa ja työsuhte- tai virkasuhdeasuntoa koskevissa tapauksissa. Saamelaisten siirtäminen ja uudelleensijoittaminen etnisiin perusteisiin ei olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Sen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuojasäännöksen tulkitaan suojaavan yksityishenkilön omistusoikeutta muun muassa kiinteistöihin, rakennuksiin vesialueisiin sekä erilaisiin irtaimiin esineisiin. Säännöksen tulkintakäytännössä on perinteisesti suhtauduttu melko pidättyvästi persoonattomien ja yksilöimättömälle henkilökoukulle kuuluvien varallisuussetujen ja -odotusten perustuslainsuojaa. Perustuslakivaliokunta on silti lausuntokäy-

tännössään katsonut, että tiettyjen pohjoisten kuntien luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saaville asukkaille kuuluvat kollektiiviset nautintaperusteiset kalastusoikeudet nauttivat perustuslainsuojaa (PeVL 27/1997 vp).

LPerustuslain 15 §:n 2 momentin pakko-lunastussäännöstä on perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettu esimerkiksi sellaisten esineoikeuksien pakkosiirtojen yhteydessä, jotka mahdollistavat kiinteistön tai sen osan lunastamisen omistajaltaan julkisyhteisölle yhdyskuntarakentamiseen ja –suunnitteluun liittyvien tarpeiden toteuttamiseen.

Suomen lainsäädäntö on sopusoinnussa artiklan määräysten kanssa.

**17 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen vakiintuneita menettelyjä maa-oikeuksien siirtämiseksi jäsentensä välillä on kunnioitettava.

Saamelaisten keskuudessa ei ole sopimusmääräyksessä tarkoitettuja maahan liittyvien oikeuksien siirtoja koskevia, Suomen oikeusjärjestyksestä eräviä vakiintuneita menettelytapoja. Sopimusmääräys ei siten edellytä muutoksia lainsäädäntöön.

Artiklan 2 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen kanssa on neuvoteltava aina, kun käsitellään niiden kelpoisuutta luovuttaa maitaan tai muulla tavoin siirtää näitä maita koskevia oikeuksiaan oman yhteisönsä ulkopuolisille. Sopimusmääräyksen voidaan katsoa edellyttävän lähinnä sitä, että hallitus neuvottelisi saamelaisten edustajien kanssa, jos se ryhtyisi valmistelemaan tällaisia rajoituksia sisältävää lainsäädäntöä.

Artiklan 3 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansoihin kuulumattomia henkilöitä on estettävä käyttämästä hyväkseen näiden kansojen tapoja tai niiden jäsenten laintuntemuksen puutetta saadakseen itselleen näille kansoille kuuluvien maiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuden.

Sopimusmääräyksessä tarkoitettu oikeustoimi voitaisiin tapauksen tarkemmista olosuhteista riippuen katsoa pätemättömäksi esimerkiksi varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 30, 31 tai 33 §:n perusteella. Sopimusmääräys ei siten edellytä muutoksia lainsäädäntöön.

**18 artikla.** Artiklan mukaan lailla on säädettävä asianmukaiset rangaistukset oikeudettomasta tunkeutumisesta alkuperäis- ja heimokansojen maille tai näiden maiden luvattomasta käytöstä, ja hallitusten on ryhdyttävä toimiin tällaisten loukkausten estämiseksi.

Hallinnan loukkauksesta on säännökset rikoslain 28 luvun 11 §:ssä. Kotirauhan rikkomisesta säädetään rikoslain 24 luvun 1 §:ssä.

Jokamiehenoikeus on Pohjoismaissa vanhastaan voimassa oleva järjestelmä, jonka mukaan jokaisella on oikeus liikkua toisen maalla satunnaisesti ja haittaa aiheuttamatta ilman, että hän tarvitsee siihen erikseen maanomistajan lupaa. Oikeuskirjallisuudessa jokamiehenoikeutta on luonnehdittu toisen kiinteään omaisuuteen kohdistuvaksi käyttövallaksi, joka ei perustu omistusoikeuteen, tai kiinteään omaisuuteen kohdistuvaksi erityiseksi oikeudeksi, ja joka on käyttäjälleen maksutonta (HE 163/2002 vp).

Artiklan määräykset eivät edellytä muutoksia lainsäädäntöön.

**19 artikla.** Artiklan mukaan kansallisissa maatalousohjelmissä alkuperäis- ja heimokansoille on varmistettava vastaava kohtelu kuin muille väestön osille, kun on kyse

a) lisämään antamisesta näille kansoille silloin, kun käytettävissä oleva maa-ala ei riitä turvaamaan niiden tavanomaisen toimeentulon perusedellytyksiä tai vastaamaan niiden mahdollista väestönkasvua;

b) tarvittavien varojen myöntämisestä näiden kansojen hallinnassa ennestään olevien maiden hyödyntämisen edistämiseksi.

Artiklassa edellytetään, että alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti muun väestön kanssa lisämaatalousmaan hankkimista ja maatalousmaan parannusta koskevaa rahoittamista koskevis- sa asioissa. Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Lainsäädäntö on sopusoinnussa artiklan määräysten kanssa.

### III Työhönotto ja työehdot

**20 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan hallitusten on kansallisten säädösten ja määräysten mukaisesti ja yhteistyössä alkupe-



räis- ja heimokansojen kanssa ryhdyttävä erityistoimiin varmistaa, että näihin kansoihin kuuluvia työntekijöitä suojellaan tehokkaasti työhönotossa ja työehtasioissa, jos työntekijöihin yleisesti sovellettavat säädökset eivät suojele heitä tehokkaasti.

Artiklan 2 kohdan mukaan hallitusten on tehtävä voitavansa estääkseen kaikenlaisen alkuperäis- ja heimokansoihin kuuluvien työntekijöiden syrjinnän muihin työntekijöihin nähden, erityisesti kun on kyse

a) työnsaannista, mukaan lukien ammattitaitoa vaativa työ, sekä ylentämistä ja työuralla etenemistä koskevista toimenpiteistä;

b) samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta;

c) sosiaali- ja terveydenhuollosta, työterveydestä, kaikista sosiaaliturvaetuksista ja muista työhön liittyvistä etuuksista sekä asunnosta;

d) yhdistymisvapaudesta ja oikeudesta vapaasti osallistua kaikkeen lailliseen ammattiyhdistystoimintaan sekä oikeudesta tehdä työehtosopimuksia työnantajien tai työnantajajärjestöjen kanssa.

Artiklan 3 kohdan mukaan mainittuihin toimenpiteisiin tulee myös sisältyä toimenpiteet, joilla varmistetaan että alkuperäis- ja heimokansoihin kuuluvat työntekijät, mukaan lukien maatalous- ja muissa töissä työskentelevät kausityöntekijät, tilapäiset työntekijät ja siirtotyöntekijät sekä urakoitsijoiden palkkaamat työntekijät saavat saman kansallisen lainsäädännön ja käytännön takaaman suojan kuin muut saman alan työntekijät ja että heille tiedotetaan kaikilta osin heidän työläinsäädännön mukaisista oikeuksistaan ja käytössään olevista oikeussuojakeinoista. Edelleen toimenpitein tulee varmistaa, ettei näihin kansoihin kuuluvia työntekijöitä saata terveyttä vaarantaviin työoloihin, etenkään altistamalla heidät torjunta-aineille tai muille myrkyllisille aineille, ettei näihin kansoihin kuuluvia työntekijöitä alisteta pakko- värväysjärjestelmiin, mukaan lukien kaikenlaatuinen pakkotyö velan maksamiseksi, ja että näihin kansoihin kuuluville mies- ja nais-työntekijöille taataan tasa-arvoiset mahdollisuudet ja tasa-arvoinen kohtelu työelämässä sekä suoja seksuaaliselta häirinnältä.

Artiklan 4 kohdan mukaan yleissopimuksen III osan määräysten noudattamisen var-

mistamiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota asianmukaisten työsuojelutarkastuspalveluiden käyttöönottoon alueilla, joilla alkuperäis- ja heimokansoihin kuuluvia työntekijöitä on palkkatyössä.

Syrjintäkielto sisältyy eri muodoissa kaikkiin Suomen ratifioimiin ihmisoikeussopimuksiin. ILO:n yleissopimus nro 111 työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvasta syrjinnästä (SopS 63/1970) sisältää syrjinnän kieltoa koskevia määräyksiä. Suomi raportoi ILO:n valvontaelimille muun ohella saamelaiden kohtelusta työmarkkinoilla.

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslaissa. Yhdenvertaisuuslaissa säännellään yhdenvertaisuutta sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kyse on

1) itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta;

2) työhönotoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä;

3) koulutuksen, mukaan lukien erikoistumis- ja uudelleen koulutuksen, tai ammatillisen ohjauksen saamisesta; taikka 4) jäsenyydestä tai toiminnasta työntekijä- tai työnantajajärjestössä tai muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista.

Yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa koskevassa 6 §:ssä säädetään, että ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun syrjintäkieltoa ja tasapuolista kohtelua koskevan 2 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa työntekijöitä eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vammaisuuden, perhesuhteiden, ammattiyhdis-

tystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Siitä, mitä syrjinnän käsitteellä tarkoitetaan, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintääsiasia käsiteltäessä säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan työnantajan on muutoinkin kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, ellei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Työnantajan on sanotun pykälän 4 momentin mukaan noudatettava 1 momentissa säädettyä syrjintäkieltoa myös ottaessaan työntekijöitä työhön. Vastaavansisältöinen syrjintäkielto ja säännös tasapuolisen kohtelun velvollisuudesta on kirjattu myös merityösopimuslain (756/2011) 2 luvun 2 §:ään.

Rikoslain 47 luvun 3 §:ssä säädetään työsyrynnästä. Lainkohdan mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelusuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella, on tuomittava työsyrynnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) säädetään työ- ja elinkeinohallinnon järjestämisvastuulla olevista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, joita ovat työnvälityspalvelut, tieto- ja neuvontapalvelut, ammatinvalinta- ja uraohjaus, valmennukset, kokeilut, työvoimakoulutus ja palkkatuki, yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalvelut, asiantuntija-arvioinnit sekä laissa tarkoitetut tuet ja korvaukset. Toi-

meentulon turvaamisesta työnhaun ajalta työmarkkinatuella ja työttömyys-päivärahalla säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002).

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:ssä säädetään tasapuolisuudesta. Pykälän mukaan julkisessa työvoima- ja yrityspalvelussa noudatetaan tasapuolisuutta ja puolueettomuutta. Lain 12 luvun 4 §:ssä säädetään yksityisistä työvoimapalveluista. Pykälän 1 momentin mukaan yksityisillä työvoimapalveluilla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Pykälän 2 momentissa edellytetään, että yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettua tasapuolisuutta.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 8 §:ssä säädetään yhdenvertaisuuden sekä naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämisestä.

Työturvallisuuslain (738/2002) 65 §:n mukaan lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Työsuojeluviranomaiset valvovat myös muiden sen valvottaviksi säädettyjen työsuojelusäädösten noudattamista, kuten yhdenvertaisuuslakia työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työsopimuslakia. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Työsuojeluviranomaisen valvontatoimintaan sovelletaan lain 3 §:n 2 momentin mukaan saamen kieliklakia (1086/2003). Lain 5 §:n 1 momentin mukaan työsuojelutarkastuksia on tehtävä niin usein ja niin tehokkaasti kuin valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tarpeellista. Pykälän 3 momentin mukaan tarkastus tai muu asian selvittämiseksi tarpeellinen valvontatoimenpide on tehtävä viivytyksettä, jos työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus siitä, että työpaikalla epäillään rikotun säännöstä, jonka noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo tai milloin työnantaja, työsuojeluvalltuutettu tai työsuojelutoimikunta tai sitä vas-

taava yhteistoimintaelin sitä pyytää, jos pyynnössä tai ilmoituksessa esitetyt seikat antavat siihen aiheita.

Suomen lainsäädännön voidaan katsoa olevan sopusoinnussa artiklan määräysten kanssa.

#### IV Ammattikoulutus sekä käsityö- ja maaseutuelinkeinot

**21 ja 22 artikla.** Yleissopimuksen 21 artiklan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen jäsenillä tulee olla mahdollisuudet ammattikoulutukseen vähintään yhdenvertaisesti muiden kansalaisten kanssa. Yleissopimuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan on toteutettava toimenpiteitä, joilla edistetään näiden kansojen jäsenten vapaaehtoista osallistumista yleisesti tarjottaviin ammattikoulutusohjelmiin. Jos olemassa olevat yleisesti tarjottavat ammattikoulutusohjelmat eivät vastaa alkuperäis- ja heimokansojen jäsenten erityistarpeita, hallitusten on artiklan 2 kohdan mukaan näiden kansojen myötävaikutuksella varmistettava erityiskoulutusohjelmien ja -järjestelyjen tarjoaminen.

Erityiskoulutusohjelmien tulee artiklan 3 kohdan mukaan perustua kyseisten alkuperäis- ja heimokansojen talouden olosuhteisiin sekä niiden sosiaalisiin ja kulttuurioloihin ja käytännön tarpeisiin. Kaikki tätä alaa koskevat tutkimukset on tehtävä yhteistyössä näiden kansojen kanssa, joita on kuultava tällaisten ohjelmien järjestämisestä ja toiminnasta. Jos mahdollista, kansojen tulee saada ottaa asteittain enenevästi vastuuta tällaisten erityiskoulutusohjelmien järjestämisestä ja toiminnasta, jos ne ovat niin päättäneet.

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslaissa.

Saamelaisväestön ammatillista koulutusta ja saamelaiskulttuurin säilyttämistä ja kehittämistä varten on perustettu vuonna 1978 Saamelaisalueen koulutuskeskus, jota koskeva lainsäädäntö on äskettäin uudistettu saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetulla lailla. Koulutuskeskus on ainoa valtion ylläpitämä ammatillinen oppilaitos. Koulutuskeskus palvelee yhtäältä saamelaisalueen kotiseutualueen väestöä ja toisaalta saamelaisväestöä kotiseutualueen ulkopuolella. Koulu-

tuskeskus antaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta saamelaisalueen tarpeita varten. Lisäksi koulutuskeskuksen keskeisenä tehtävänä on saamen kielen ja kulttuurin opetus sekä saamelaiskulttuurin säilyttäminen ja kehittäminen. Koulutuskeskuksella on johtokunta, jonka enemmistön on edustettava saamelaisväestöä. Opetushallitus nimittää saamelaisväestöä edustavat jäsenet saamelaiskäräjien esityksestä.

Yleissopimuksen 21 ja 22 artiklan määräykset eivät anna aiheita lainsäädäntömuutoksiin.

**23 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan käsityö-, maaseutu- ja paikalliselinkeinot, luontatalous sekä alkuperäis- ja heimokansojen perinteiset toimialat, kuten metsästys-, kalastus-, ansastus- ja keräilyelinkeinot, tulee tunnustaa tärkeiksi tekijöiksi näiden kansojen kulttuurien ylläpitämisen ja niiden taloudellisen omavaraisuuden ja kehityksen kannalta. Hallitusten on kyseisten kansojen myötävaikutuksella ja tarpeen mukaan varmistettava, että näitä toimialoja vahvistetaan ja edistetään. Artiklan 2 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen pyynnöstä niille on mahdollisuuksien mukaan annettava asianmukaista teknistä ja taloudellista tukea ottaen huomioon näiden kansojen perinteinen teknologia ja kulttuuripiirteet sekä kestävän ja tasapuolisen kehityksen tärkeys.

Saamelaisilla on perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvää perinteistä tietoa, omia kulttuurisia tapoja ja perinteitä.

Voimassa oleva lainsäädäntö turvaa saamelaisien oikeuden harjoittaa luontaiselinkeino-na kalastusta niillä alueilla, joita saamelaiset ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista varten, sekä metsästystä oman kotikuntansa alueella.

Nautintaoikeudet ja erityiset elinkeinot on otettu huomioon maa- ja metsätalousministeriön hallinnoimissa tukijärjestelmissä.

Maan pohjoisimmissa osissa on perustettu poronhoidon ja myöhemmin muiden perinteisten luontaiselinkeinojen harjoittamista varten tiloja, jotka ovat edistäneet saamelaisien perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Nämä tilat on luovutettu omistusoikeuksin, porotilalain mukaiset tilat tosin ensin hallintaoikeuksin, mutta niidenkin omistusoikeus on siirretty myöhemmin tilojen saajille.

Vuonna 1969 säädetyin porotilain (590/1969) perusteella ryhdyttiin perustamaan valtionmaasta porotalouden harjoittajille tiloja, joihin kuului sekä asuntotontti että metsätalousmaata porojen laiduntamiseen ja kotitarvetarkoituksiin. Luontaiselinkeinolain nojalla perustettiin luontaiselinkeinotiloja, jotka oli tarkoitettu luontoon perustuvista elinkeinoista toimeentulonsa saavien henkilöiden asuinolojen ja toimeentuloedellytysten parantamiseksi. Sittemmin nämä lait on korvattu vuonna 2000 säädetyllä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslailla.

Tuen saamisen edellytyksiin vaikuttaa porojen määrä ja siten porotalouden osuus toimeentulosta. Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin (1559/2001) perustuva, toimeentulotuen luonteinen porojen eläinlaitosten tuki myönnetään ruokakunnittain laskettujen poromäärien perusteella.

Myös elinkeinon rakenteellisia toimenpiteitä eli investointeja ja muita elinkeinohankkeita tuettaessa tuen saajan poromäärä ohjaa tukia maan pohjoisimpaan osaan eli saamelaiden kotiseutualueelle. Tukea voidaan myöntää myös elinkeinotoiminnan aloittamiseen. Lisäksi huomattava osa tuista myönnetään paliskuntien investointeihin. Valtion tuella on mahdollistettu paliskuntien mittavat aita- ja porourastamoverkon rakentaminen.

Poron- ja luontaiselinkeinotiloja luotaessa tiloille on lisäksi voitu antaa oikeus rakentaa kala- ja metsästyspiirtejä vanhojen nautinta-oikeuksien mukaisille paikoille. Samoin paliskunnille on annettu paimentopaikkoja tukikohtien rakentamiseen. Näidenkin rakentamista on tuettu merkittäville osuudella kustannuksista. Kolttasaamelaiden oikeuksista ja eduista on säädetty kolttalailla.

Poronhoitoa ja muita perinteisiä, myös saamelaiskulttuuriin kuuluvia elinkeinoja on mahdollista tukea siten, että edellytykset näiden elinkeinojen harjoittamiseen säilyvät jatkossakin. Tältä kannalta ei ole estettä yleissopimuksen ratifioimiselle.

#### V Sosiaaliturva ja terveydenhuolto

**24 ja 25 artikla.** Yleissopimuksen 24 artiklan mukaan sosiaaliturvajärjestelmät on

ulotettava vaiheittain koskemaan alkuperäisiä heimokansoja, ja niitä on sovellettava ilman minkäänlaista näihin kansoihin kohdistuvaa syrjintää.

Hallitusten tulee yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan huolehtia asianmukaisen terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä alkuperäis- ja heimokansoille tai myönnettäville niille varoilla, joiden avulla ne voivat itse kehittää ja tarjota tällaisia palveluita omalla vastuullaan ja omassa valvonnassaan näiden kansojen fyysisen ja henkisen terveyden tason ylläpitämiseksi mahdollisimman hyvänä.

Artiklan 2 kohdan mukaan terveydenhuoltopalvelut tulee mahdollisuuksien mukaan järjestää yhdyskuntapohjaisesti. Palvelut on suunniteltava ja niitä on hallinnoitava yhteistyössä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa ottaen huomioon niiden taloudelliset, maantieteelliset, sosiaaliset ja kulttuuritieteelliset sekä niiden perinteiset terveydenhoito-, parannus- ja lääkintämenetelmät.

Artiklan 3 kohdan mukaan terveydenhuoltojärjestelmässä on annettava etusija paikallisten terveydenhuollon työntekijöiden koulutukselle ja palkkaamiselle sekä keskityttävä perusterveydenhuoltoon, pitäen kuitenkin yllä tiiviitä yhteyksiä muiden tasojen terveydenhuoltopalveluihin.

Artiklan 4 kohdan mukaan terveydenhuoltopalvelujen tulee olla yhteensovitettuja muiden kyseisessä maassa toteutettavien sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuritoimien kanssa.

Perustuslain 19 § takaa jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Sosiaaliturvasta säädetään muun ohella kansaneläkelain (568/2007), laissa kansaneläkelain voimaansaattamisesta (569/2007), laissa eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007), laissa takuueläkkeestä (703/2010), sairausva-

kuutuslaissa (1224/2004) äitiysavustuslaissa (477/1993), lapsilisälaissa (796/1992), sotilasavustuslaissa (781/1993), asumistukilaissa (408/1975), sekä laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993).

Potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) velvoittavat kuntia ottamaan huomioon potilaan ja asiakkaan kulttuuri- taustan ja kielen hoitoa ja palvelua annettaessa. Terveystieteiden tutkimuslaitoksen 6 §:ään sisältyy viittaus oikeudesta käyttää saamen kieltä saamen kielilain mukaisesti saamelaisten kotiseutu- alueella. Mainittuja lakeja sovelletaan sekä viranomaisten että yksityisten tahojen järjestämään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuosittain esittänyt valtion talousarvioon sisällytettäväksi erillisen määrärahan saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaisten kotiseutualueen kunnille. Määrärahalla voidaan täydentää kunnan vastuuta järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja alueensa asukkaille. Aluehallintovirasto toimii valtionavustuksen viranomaisena. Määräraha on 480 000 euroa vuonna 2014.

Pohjois-Suomen osaamiskeskukseen (Poske) saamelaisyksikkö sijaitsee Saamelaiskäräjien yhteydessä Enontekiöllä. Saamelaisyksikön tehtävät koskevat sosiaalialan asiantuntemuksen kehittämistä, sosiaalialan perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta sekä sosiaalialan tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa (laki osaamiskeskustoiminnasta (1230/2001)). Posken valtakunnallisena erityistehtävänä on saamelaisten hyvinvointipalvelujen kehittäminen eli saamelaiserityisten ja saamenkielisten palveluiden turvaaminen sekä saamen kieleen ja kulttuuriin pohjautuvien palveluiden kehittäminen. Sosiaalialan osaamiskeskuselle myönnetystä valtionavustuksesta 1,5 prosenttia on tarkoitettu käytettäväksi erityisavustuksena saamenkielisen väestön palvelutarpeiden huomioon ottamiseksi. Saamelaisyksikön toiminta-alueena on lähinnä saamelaisalue ja sen lisäksi saamenkielisiä alan palveluja tuottavat tahot Norjassa ja Ruotsissa.

Keskeisiä tehtäviä Posken saamelaisyksikössä ovat tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan edistäminen saamelaisten elinoloista, palvelutarpeista ja kulttuurisensitiivisten palveluiden tuottamisesta, saamelaisalueen sosiaali- ja terveysalan henkilöstön osaamisen vahvistaminen ja saamelaisista lähtökohdista suunnitellun koulutuksen edistäminen.

Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän 24 ja 25 artiklan velvoitteet.

## VI Koulutus ja viestintävälineet

**26 artikla.** Toimenpiteisiin on artiklan mukaan ryhdyttävä sen varmistamiseksi, että alkuperäis- ja heimokansojen jäsenillä on mahdollisuus saada koulutusta kaikilla tasoilla vähintään yhdenvertaisesti maan muun väestön kanssa.

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslaissa. Perustuslain 16 §:n nojalla jokaisella on oikeus perusopetukseen ja yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta.

**27–29 artikla.** Alkuperäis- ja heimokansoille tarkoitetut koulutusohjelmat ja -palvelut tulee artiklan 1 kohdan mukaan kehittää ja toteuttaa yhteistyössä näiden kansojen kanssa, jotta näiden erityistarpeet täytetään, ja niihin on sisällytettävä näiden kansojen historia, tietämys, teknologia, arvojärjestelmät sekä muut sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuripyrkimykset.

Artiklan 2 kohdassa määrätään toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta huolehtia näiden kansojen jäsenten koulutuksesta sekä osallistumisesta koulutusohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen tarkoituksena siirtää näille tarpeen mukaan vaiheittain vastuuta näiden ohjelmien toteuttamisesta.

Artiklan 3 kohdan mukaan hallitusten on tunnustettava näiden kansojen oikeus perustaa omia oppilaitoksiaan ja koulutusmahdollisuuksiaan, edellyttäen, että tällaiset laitokset täyttävät vähimmäisvaatimukset, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat määritelleet kuullen näitä kansoja. Tähän tarkoitukseen on myönnettävä asianmukaiset varat.

Yleissopimuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansoihin kuuluvat lapset on mahdollisuuksien mukaan opetettava lukemaan ja kirjoittamaan omaa äidinkieltään tai sitä kieltä, jota yleisimmin käytetään ryhmässä, johon he kuuluvat. Ellei tämä ole mahdollista, toimivaltaisten viranomaisten on kuultava näitä kansoja toteuttaakseen tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä sen varmistamiseksi, että näillä kansoilla on mahdollisuus oppia sujuvasti käyttämään maan kansalliskieltä tai yhtä maan virallisista kielistä. Artiklan 3 kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen omien kielten säilyttämiseksi ja niiden kehittämisen ja käytön edistämiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin.

Yleissopimuksen 29 artiklan mukaan koulutuksella on pyrittävä antamaan alkuperäis- ja heimokansojen lapsille sellaiset yleistiedot ja taidot, joiden avulla he pystyvät osallistumaan täysimääräisesti ja tasa-arvoisina sekä oman yhteisönsä että kansallisen yhteisön elämään.

Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka lain 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Lain mukaan saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Erityissäännös saamen kielestä sisältyy lasten päivähoidosta annettuun lain 11 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- ja saamenkielellä. Kyseinen säännös koskee kaikkia Suomen kuntia, ei pelkästään saamelaisten kotiseutualueen kuntia.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 43 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnille sekä muille alueen koulutuksen järjestäjille

myönnetään vuosittain valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta aiheutuviin kustannuksiin valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti.

Saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista on tehty valtioneuvoston päätös (191/1999). Sen 2 §:n mukaan valtionavustus myönnetään kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteenlasketuista opetustunneista. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että opetusryhmien koko on koulutuksen järjestäjää kohti keskimäärin vähintään kolme oppilasta.

Opetushallituksen vuonna 2004 hyväksymien perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetuksessa on otettava huomioon saamelaiset alkuperäiskansana. Saamelaisoppilaiden opetuksessa tulee ottaa huomioon, että saamelaiset ovat alkuperäiskansa, jolla on oma kieli ja kulttuuri. Saamelaisten luontosuhde, perinteiset elinkeinot ja saamelaisyhteisö muodostavat oman kielen ja kulttuurin ytimen, jota perusopetus tukee. Osalle oppilaista saamen kieli (pohjois-, inarin- ja koltansaame) on äidinkieli ja opetuskieli, osalle kieltä opetetaan vieraana kielenä. Erityistä huomiota kiinnitetään perusopetukseen tulevien oppilaiden erilaisiin kielellisiin vaatimuksiin. Opetussuunnitelman perusteiden määräysten mukaan laadittava paikallinen opetussuunnitelma on hyväksyttävä erikseen saamenkielistä, ruotsinkielistä ja suomenkielistä opetusta varten.

Opetuksen tulee tukea oppilaiden alkuperäistä identiteettiä ja antaa mahdollisuudet oman kielen oppimiseen ja kielellisten valmiuksien kehittämiseen. Perusopetuksen tulee edistää oman kulttuurin, historian ja pohjoismaisen saamelaisyhteisön tuntemusta ja tietoisuutta saamelaisista kansana ja yhtenä maailman alkuperäiskansoista. Opetuksen tavoitteena on, että oppilas on perusopetuksen suoritettuaan tietoinen omista juuristaan, kulttuuriperinnöstään, eri saamenkielistä, kulttuurialueista ja saamelaisryhmistä. Koulun tulee antaa oppilaalle edellytykset terveen itsetunnon kehittämiseen niin, että oppilaat voivat säilyttää saamelaisen identiteettinsä sulautumatta päiväestöön.

Perusopetuslain mukaan koulun opetuskieli ja muualla kuin koulussa järjestettävässä opetuksessa käytettävä kieli on joko suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös muun ohella saame. Saamelaiden kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Opetusministeriön asetuksella (1777/2009) säädetään vieraskielisten sekä saamenkielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa saamenkielisen opetuksen, saamenkielen opetuksen sekä saame äidinkielenä -opetuksen järjestämisen koko maassa.

Saamen kielilain valvonnasta ja seurannasta säädetään saamen kielilain lain 28 §:ssä. Sen mukaan jokainen viranomainen valvoo omalla toimialallaan lain noudattamista. Tämän lisäksi saamelaiskäräjät seuraa lain soveltamista ja voi antaa suosituksia kielilainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Lain 29 §:ssä säädetään saamen kielen toimistolle tehtäväksi antaa yhdessä saamen kielineuvoston kanssa saamelaiskäräjille kertomus saamen kieltä koskevan lainsäädännön soveltamisesta sekä saamelaiden kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja kieliolojen kehityksestä. Kertomus annetaan vaalikausittain, ja se on annettu tähän mennessä kerran, vuonna 2008.

Kertomuksesta ilmenee, että oikeuksien toteutumisessa on monessa kohdin ongelmia. Saamenkielisen henkilöstön ja palvelujen määrä ei ole riittävää kotiseutualueella eikä myöskään sen ulkopuolella. Erityisen uhanalaisessa asemassa ovat pienet saamen kielet, inarinsaame ja koltansaame. Enemmistö saamelaisista asuu kotiseutualueen ulkopuolella, mikä asettaa myös suuria haasteita kielellisten oikeuksien turvaamiselle. Kuntien ja viranomaisten tiedotus saamenkielellä toteutuu vain osittain ja muun muassa verkkotiedottaminen saamenkielellä on sattumanvaraista.

Suomen lainsäädännössä saamelaiden kielelliset oikeudet on turvattu muun muassa perustuslaissa ja Saamen kielilaissa. Näiden oikeuksien toteutumisen esteiksi havaittuihin ongelmiin puututaan kielten elvyttämistöi-

menpiteillä. Saamen kielten elvyttämisohjelmassa selvitetään suurimpia haasteita kielten elinvoimaisuuden säilyttämiseksi ja esitetään yksityiskohtaisia toimenpiteitä, joilla saamen kielten ja kulttuurin säilyminen voidaan turvata.

Kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja kehittämiseen pyritään myös kansainvälisellä, rajat ylittävällä yhteistyöllä.

Perusopetuslain 7 §:ssä on säädetty, millä edellytyksillä valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan kyseessä olevassa laissa tarkoitettua opetuksen järjestämiseen. Saamelaisilla on yhtäläinen oikeus perustaa omia oppilaitoksiaan ja koulutusjärjestelyjään muun väestön tavoin, jos hankkeet täyttävät lainsäädännön edellytykset. Hankkeille voidaan myöntää varoja lainsäädännön mukaisesti.

Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän 27–29 artiklan velvoitteet.

**30 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan hallitusten on ryhdyttävä alkuperäis- ja heimokansojen perinteiden ja kulttuurin kannalta asianmukaisiin toimiin, joilla niille selvitetään niiden oikeudet ja velvollisuudet, erityisesti työn, taloudellisten mahdollisuuksien, koulutuksen ja terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja yleissopimukseen perustuvien oikeuksien osalta. Artiklan 2 kohdan mukaan tarvittaessa on turvauduttava kirjallisiin käännöksiin ja joukkotiedotukseen kansojen omilla kielillä.

Saamen kielilain 8 §:ssä säädetään tiedottamisesta saamen kielellä. Lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten on yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käytettävä myös saamen kieltä. Saamen kielilaissa on säännöksiä lisäksi erityisesti saamelaisia koskevien säädösten, mietintöjen sekä muiden tiedonantojen julkaisemisesta saamen kielellä.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan Yleisradion tehtävänä on tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä. Yleisradio toimittaa muun muassa saamenkielisiä uutisia radiossa ja televisiossa sekä lastenohjelmia saameksi.

Valtioneuvoston asetuksessa sanomalehdistön tuesta säädetään tuesta, jonka tarkoituksena on edistää muun muassa saamen kielellä julkaistavien sanomalehtien ja verkkolehtien

julkaisemista. Tuen suuruus vuonna 2015 on valtion talousarviossa yhteensä 0,5 miljoonaa euroa.

Asetuksen 5 §:n mukaan avustusta voidaan myöntää sellaisen sanomalehden ja verkkojulkaisun tukemiseen, jota julkaistaan ruotsin, saamen tai romanin kielellä tai viittomakielellä. Lisäksi avustusta voidaan myöntää saamenkielisen aineiston tuottamiseen ja julkaisemiseen suomen ja ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä. Tarkoituksena on siten edistää sananvapautta, tiedonvälityksen monipuolisuutta ja moniarvoisuutta sekä tukea saamelaisasioiden näkyvyyttä tiedotusvälineissä.

Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän 30 artiklan vaatimukset.

**31 artikla.** Artiklan mukaan kaikkia kansallisen yhteisön ryhmiä ja erityisesti niitä ryhmiä, jotka ovat välittömimmin tekemisissä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa, on valistettava toimenpiteillä, joiden tarkoituksena on poistaa ne ennakkoluulot, joita näillä ryhmillä voi olla alkuperäis- ja heimokansoja kohtaan. Tätä valistustyötä varten on pyrittävä varmistamaan, että historiankirjoissa ja muussa oppimateriaalissa annetaan oikeudenmukainen, tarkka ja tietoon perustuva kuva näiden kansojen yhteisöistä ja kulttuureista.

## VII Yhteydenpito ja yhteistyö rajojen yli

**32 artikla.** Artiklan mukaan hallitusten on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, muun muassa tekemällä kansainvälisiä sopimuksia, helpottaakseen alkuperäis- ja heimokansojen yhteyksiä ja yhteistyötä valtionrajojen yli, myös talous-, sosiaali-, kulttuuri-, henkiset ja ympäristöalan sekä henkisen alan toiminnassa.

Pohjoismaisella lainsäädäntöyhteistyöllä on pitkät perinteet. Lainsäädännön harmonisointiin ja rajaesteiden poistamiseen tähtäävä työ on ollut keskeisesti esillä myös Pohjoismaiden neuvostossa ja sen toiminnassa. Neuvoston toimintaa sääntelevän yhteistyösopimuksen (SopS 28/1962) mukaan sopimuspuolten on pyrittävä säilyttämään ja kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla sekä liikenne- ja ympäristönsuojeluky-

symyksissä, ja neuvoteltava keskenään niistä yhteisesti kiinnostavista kysymyksistä, joita käsitellään eurooppalaisissa ja muissa kansainvälisissä konferensseissa.

Valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä koskevia määräyksiä on myös muissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vähemmistöpuitesopimuksen 18 artiklan 1 kappaale koskee kahden- ja monenvälisten kansainvälisten sopimusten tekemistä tarvittaessa toisten valtioiden kanssa ja 2 kappaale tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä rajat ylittävän yhteistyön rohkaisemiseksi. Vähemmistökieliperuskirjan 14 artiklassa on vastaavat, vähemmistökieliä koskevat yhteistyömääräykset.

Valtioneuvosto on maaliskuussa 2011 asettanut neuvotteluvaltuuskunnan pohjoismaisesta saamelaisopimuksesta käytäviin neuvotteluihin Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä. Tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen viiden vuoden kuluessa eli maaliskuuhun 2016 mennessä.

Suomi osallistuu rajat ylittävään yhteistyöhön ja kehittää sitä kahdenvälisesti ja EU:n puitteissa. Rajat ylittävällä yhteistyöllä on myös pitkä pohjoismainen perinne.

EU:n ulkorajayhteistyön keskeisiä välineitä ovat rajat ylittävän yhteistyön ENI CBC –ohjelmat. Barentsin alueella toteutettiin ohjelmakaudella 2007–2013 kaksi tällaista ohjelmaa, joista Kolarctic edisti myös saamelaisen oikeuksien toteutumista. EU:n rahoituskehyskaudelle 2014–2020 valmistellaan kahta samoin periaattein toimivaa ulkorajayhteistyöohjelmaa (Karelia ja Kolarctic ENI CBC –ohjelmat).

Arktisella alueella asuvasta neljästä miljoonasta ihmisestä alkuperäiskansoihin kuuluvia on noin kymmenen prosenttia. Pohjoiskalotin ja Barentsin alueen yhteistyöllä on pitkälle ulottuvat perinteet. Nykyinen yhteistyömalli sai alkunsa vuonna 1993, jolloin Barentsin euroarktisen neuvoston lisäksi perustettiin Barentsin alueneuvosto. Alkuperäiskansat ovat mukana Barents-yhteistyössä. Norja, Ruotsi, Suomi ja Venäjä ovat sopineet, että vuodesta 2015 alkaen ne rahoittavat samansuuruisilla osuuksilla Barentsin alkuperäiskansatyöryhmän toimintaa. Ulkoasiainministeriön rahoituksella on tuettu saamelaisen osallistumista kansainväliseen yhteis-



työhön Arktisessa neuvostossa ja Barentsin euroarktisessa neuvostossa.

Saamelaisilla on oma yhteistyöelimensä, Saamelainen parlamentaarinen neuvosto, johon osallistuvat Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjät sekä Venäjän saamelaisjärjestöt.

#### VIII Hallinto

**33 artikla.** Yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimuksessa mainituista asioista vastaavan valtion viranomaisen on varmistettava, että alkuperäis- ja heimokansoja koskevien ohjelmien hallinnoimiseksi on olemassa virastoja tai muita asianmukaisia järjestelmiä ja että niillä on tarvittavat voimavarat hoitaa asianmukaisesti niille annetut tehtävät. Artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettuihin ohjelmiin tulee sisältyä yleissopimuksessa määrättyjen toimenpiteiden suunnittelu, yhteensovittaminen, toteutus ja arviointi yhteistyössä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa, lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden ehdottaminen toimivaltaisille viranomaisille sekä toteutettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon valvonta yhteistyössä näiden kansojen kanssa.

Valtionhallinnossa kukin ministeriö vastaa omaan hallinnonalaansa kuuluvista saamelaisasioista.

Saamelaisväestöä koskevien asioiden yhteensovittamista ja yhtenäistä valmistelua varten oikeusministeriön yhteydessä on ollut saamelaisasiain neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa ollut seurata saamelaisten oikeudellisten, taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojen ja työllisyysolojen kehitystä sekä aluepoliittisten tavoitteiden toteutumista saamelaisten kotiseutualueella ja tehdä näistä asioista esityksiä ja aloitteita asianomaiselle ministeriölle.

Neuvottelukunta on viimeksi asetettu 31.3.2008 päättyväksi toimikaudeksi. Neuvottelukunta voidaan tarvittaessa asettaa uudeksi toimikaudeksi.

#### IX Yleiset määräykset

**34 artikla.** Artiklan mukaan yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien

toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan määräys ei tarkoita sitä, että sopimusvaltio voisi soveltaa yleissopimusta haluamallaan tavalla. Määräyksessä otetaan huomioon se, että maailman alkuperäis- ja heimokansat ovat hyvinkin eri asemassa. Esimerkiksi Pohjois-Amerikan alkuperäiskansoilla on ollut huomattavasti paremmat mahdollisuudet kouluttautua kuin monilla Etelä-Aasian alkuperäiskansoilla. Yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi tarvitaan erilaisia toimenpiteitä eri valtioissa ja kulttuureissa.

**35 artikla.** Artiklan mukaan yleissopimuksen määräyksien soveltaminen ei saa haitata niitä alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia ja etuja, jotka perustuvat muihin yleissopimuksiin, suosituksiin, kansainvälisiin asiakirjoihin tai valtiosopimuksiin taikka kansallisiin säädöksiin, päätöksiin, tapoihin tai sopimuksiin.

Yleissopimus antaa vähimmäissuojan alkuperäiskansojen oikeuksille. Määräyksen tarkoituksena on, että sitoutuessaan yleissopimukseen valtio ei voi yleissopimukseen vedoten kumota sellaisia kansallisia säädöksiä tai vetäytyä sellaisista kansainvälisistä velvoitteista, jotka takaavat alkuperäiskansoille yleissopimusta vahvemmat oikeudet.

#### X Voimaantulomääräykset

**36 artikla.** Artiklan mukaan yleissopimuksella uudistetaan vuoden 1957 alkuperäis- ja heimoväestöjä koskeva yleissopimus. Suomi ei ole ratifioinut kyseistä sopimusta.

**37 artikla.** Artiklan mukaan yleissopimuksen ratifioinnit ilmoitetaan rekisteröitäväksi Kansainvälisen työtoimiston pääjohtajalle.

**38 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimus sitoo vain niitä Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltioita, joiden ratifioinnit pääjohtaja on rekisteröinyt. Yleissopimus tulee 2 kohdan mukaan voimaan kahdentoista kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona pääjohtaja on rekisteröinyt kahden jäsenvaltion ratifioinnit. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1991. Artiklan 3 kohdan mukaan 2 kohdassa mainitun ajankohdan jälkeen yleissopimus tulee voimaan

kunkin jäsenvaltion osalta kahdentoista kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona jäsenvaltion ratifiointi on rekisteröity.

**39 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimuksen ratifioinut jäsenvaltio voi irtisanoa sen kymmenen vuoden kuluttua siitä päivästä, jona yleissopimus on alun perin tullut voimaan, lähettämällä asiasta ilmoituksen rekisteröitäväksi Kansainvälisen työtoimiston pääjohtajalle. Irtisanominen tulee voimaan vuoden kuluttua ilmoituksen rekisteröimispäivästä. Artiklan 2 kohdan mukaan yleissopimuksen ratifioinut jäsenvaltio, joka ei vuoden kuluessa edellisessä kohdassa mainitun kymmenen vuoden määräajan päättymisestä käytä tämän artiklan mukaista irtisanomisoikeuttaan, on sidottu noudattamaan yleissopimusta seuraavan kymmenvuotiskauden ajan ja saa sen jälkeen irtisanoa yleissopimuksen kunkin kymmenvuotiskauden päätyttyä tässä artiklassa määrätyn ehdoin.

**40 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja antaa kaikille Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltioille tiedoksi kaikki jäsenvaltioiden hänelle ilmoittamien ratifiointien ja irtisanomisten rekisteröinnit. Artiklan 2 kohdan mukaan antaessaan järjestön jäsenvaltioille tiedoksi toisen hänelle ilmoitetun ratifiointin rekisteröinnin pääjohtaja kiinnittää jäsenvaltioiden huomiota yleissopimuksen voimaantulopäivämäärään.

**41 artikla.** Artiklan mukaan Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja antaa Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerille täydelliset tiedot kaikista rekisteröimistään ratifioinneista ja irtisanomisilmoituksista Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 102 artiklan mukaista rekisteröintiä varten.

**42 artikla.** Artiklan mukaan Kansainvälisen työtoimiston hallintoneuvosto esittelee tarpeelliseksi katsoessaan yleiskonferenssille yleissopimuksen soveltamista koskevan selonteon sekä tutkii, onko konferenssin esityslistalle tarpeen ottaa kysymystä yleissopimuksen uudistamisesta osittain tai kokonaan.

**43 artikla.** Artiklan 1 kohdan mukaan jos konferenssi hyväksyy uuden yleissopimuksen, jolla uudistetaan yleissopimus kokonaan tai osittain, eikä uudessa yleissopimuksessa toisin määrätä, a) jäsenvaltion ratifioidessa uuden uudistetun yleissopimuksen tästä ai-

heutuu ipso jure tämän yleissopimuksen välitön irtisanominen 39 artiklan määräysten esittämättä, jos ja kun uusi uudistettu yleissopimus on tullut voimaan; b) uuden uudistetun yleissopimuksen tultua voimaan eivät jäsenvaltiot enää voi ratifioida tätä yleissopimusta.

Artiklan 2 kohdan mukaan yleissopimus jää kuitenkin voimaan alkuperäisen muotoisena ja sisältöisenä niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat ratifioineet sen mutta eivät uudistettua yleissopimusta.

**44 artikla.** Artiklan mukaan yleissopimuksen englannin- ja ranskankieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset.

#### Selitys

Yleissopimuksen 14 artiklassa on kysymys yleiseen muotoon kirjoitetuista normeista, jotka sopimusvaltiot panevat 34 artiklan mukaan täytäntöön toimenpitein, joiden laatu ja laajuus ratkaistaan joustavasti kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen. Kansainvälisen työjärjestön asiantuntijakomitea on esimerkiksi edellä mainitussa Norjan Finnmarkin alueen maa- ja metsätalouden järjestämistä koskevassa suosituksessaan katsonut, että yleissopimuksen edellyttämän omistus- ja hallintaoikeuksien tunnustamisen korvaaminen oikeudella osallistua alueen hallintaan olisi ollut sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa, jos Norjan saamelaisparlamentti olisi hyväksynyt sen. Komitea totesi myös, että yleissopimuksen tarkoituksena ei ole riistää muulta väestöltä sen pitkäaikaiseen käyttöön perustuvia oikeuksia. Maa- ja metsätalouden taattava yhdenvertaisesti sekä saamelaisille että alueen muulle väestölle, ja ratkaisun on oltava reilu niin saamelaisten kuin muun väestön kannalta (Observation (CEACR) – adopted 2003, published 92nd ILC session (2004)). Näistä syistä Suomen hallitus on valmistellut sopimuksen ratifiointiin liittyviä toimenpiteitä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimukseen annettavan selityksen, jossa Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa toteavat yhteisymmärryksensä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa. Kyse ei ole valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS

33/1980) mukaisesta varaumasta. Kansainvälinen työjärjestö ei ole hyväksynyt ratifiointeja, joihin on liitetty varauksia. Kyse on sen sijaan selityksestä, jolla selvennetään sitä, miten käsillä olevan yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ja pannaan täytäntöön Suomessa.

Selityksen johdannossa todetaan Suomea sitovat YK:ssa ja Euroopan neuvostossa tehdyt ihmisoikeussopimukset, Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus ja YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista sekä se, että saamelaisilla on omia kulttuurisia, oikeudellisia ja historiallisia käsityksiä saamelaisten kotiseutualueen muotoutumisesta, nautinnasta, alueen omistuksesta ja hallinnasta. Lopuksi johdannossa todetaan, että Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa ovat kirjanneet selitykseen sisältyvän yhteisymmärryksen yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi Suomessa.

Varsinaisen selitystekstin kolmessa ensimmäisessä kappaleessa kuvaillaan saamelaisten itsehallintoa Suomessa, saamelaisten kotiseutualuetta ja sen väestörakennetta.

Selityksen 4 kappaleen mukaan Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu saamelaisten kotiseutualueella olevien yksityisten henkilöiden, yhteismetsien eikä kuntien tai muiden julkisyhteisöjen maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin. Saamelaisten kotiseutualueella olevia yksityisten henkilöiden, yhteismetsien taikka kuntien tai muiden julkisyhteisöjen omistamia tai hallitsemia maa- ja vesialueita ei siten yleissopimukseen sitoutumisen vuoksi siirretä pois alueiden nykyisiltä omistajilta tai haltijoilta.

Selityksen 5 kappaleen mukaan Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu jokamiehenoikeuksiin eikä muihin omistuksesta riippumattomiin käyttöoikeuksiin saamelaisten kotiseutualueella.

Selityksen 6 kappaleen mukaan Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin eikä valtion omistamia tai hallitsemia maa- ja vesialueita siten siirretä pois valtion omistuksesta tai hallinnasta, turvaten ja kehittämällä joka tapauksessa saame-

laisten oikeuksia käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen.

Selityksen viimeisen kappaleen mukaan Suomen hallitus turvaa saamelaisille oikeuden osallistua ja vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi samoin kuin käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen sekä harjoittaa näillä alueilla saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta. Suomen hallitus arvioi yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa säännöllisesti yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täytäntöönpanoa. Suomen hallitus jatkaa työtä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiseksi sekä yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöönpanemiseksi kehittämällä lainsäädäntöä ja hallintoa yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa.

## 2 Lakiehdotusten perustelut

### 2.1 Laki itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansojen koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

**1 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen, jolla saatetaan voimaan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä selostetaan jäljempänä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa.

**2 §.** Pykälän mukaan yleissopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja voimaansaattamislain voimaantulosta säädetäisiin valtioneuvoston asetuksella. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan samanaikaisesti kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

## 2.2 Laki Metsähallituksesta

**16 a §.** *Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva suunnittelu.* Metsähallituksen tehtävänä olisi valmisteltaessa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä selvittää toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita mahdollisten haittojen vähentämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Tarkoituksena olisi, että säännös koskisi saamelaisten kannalta merkityksellistä valtion maa- ja vesialueiden hoidon ja käytön valmistelua. Säännöksen tarkoitus on turvata säädösperusteisesti, että valmisteltaessa valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset saamelaiskulttuurille selvitetään yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttalueella kolttien kyläkokouksen kanssa, ja siten pyritään löytämään saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen kannalta mahdollisimman hyviä ratkaisuja. Esimerkkeinä hoidon ja käytön suunnittelusta, jota säännös koskisi, voidaan mainita metsätalouden periaatteet ja hakkuusuunnitteet, maan myynnin, oston ja vaihdon periaatteet, luonnonvarasuunnitelmien laatiminen, luonnonsuojelualueiden ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laatiminen, moottorikelkkareittien suunnittelu sekä maksullisten metsästyslupien ja kalastuslupien myöntämisperiaatteet, silloin kun niillä on olennainen merkitys saamelaisten harjoittamien elinkeinojen tai muun saamelaiskulttuurin kannalta.

Kulttuuri olisi ymmärrettävä ehdotetussa säännöksessä laajana käsitteenä samaan tapaan kuin perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Säännös ei siten rajoittuisi ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen, vaan se ulottuisi laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys sekä saamen käsityö. Selvittäminen koskisi ennen muuta luonnonvarasuunnittelua, joka on strategista maa- ja vesialueiden käytön suunnittelua valtion mailla. Suunnittelussa määritellään Metsähallituksen toiminnan painotukset ja keskeisten toimintojen mitoitus suunnitel-

ma-alueittain kymmenvuotiskausittain. Työssä tarkastellaan monipuolisesti Metsähallituksen hallinnassa olevan omaisuuden vaihtoehtoisia käyttömuotoja. Pykälässä säädettävän suunnitteluvaihtoehdon lisäksi olisi voimassa, mitä erilaisista selvityksistä, neuvottelumenettelyistä tai kuulemisesta muualla lainsäädännössä säädetään.

Luonnonsuojelualueiden käyttöä sääntelee luonnonsuojelulaki. Laissa säädetään suojelualueilla noudatettavista rauhoitusmääräyksistä ja niistä poikkeamisesta. Muita luonnonsuojelualueita perustettaessa voi valtioneuvosto säätää lisäksi eräistä aluekohtaisista poikkeuksista. Kansallispuistolle on laadittava luonnonsuojelulain mukainen hoito- ja käyttösuunnitelma. Luonnonpuistolle ja muille luonnonsuojelualueille hoito- ja käyttösuunnitelmat laaditaan silloin, kun se on tarpeellista. Hoito- ja käyttösuunnitelmia laaditaan myös erämaalain mukaisille erämaa-alueille. Hoito- ja käyttösuunnitelman laatii aluetta hallinnoiva viranomainen, joka on valtion mailla Metsähallitus. Kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaa ympäristöministeriö. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu selvittäminen koskisi myös näitä suunnitelmia.

**16 b §.** *Heikentämiskiello.* Pykälässä säädettäisiin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien heikentämiskiellosta. Sen mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet olisi laadittava ja toteutettava niin, etteivät ne olennaisesti heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Suunnitelmat ja hankkeet eivät saisi heikentää myöskään kolttien elinolosuhteita tai mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttalueella. Säädettäväksi ehdotetun heikentämiskiellon tarkoituksena olisi osaltaan turvata saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Olennaisuuskriteeriä tulee tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmis- oikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö (PeVL 32/2010 vp, s. 10).

Ehdotettu heikentämiskielto koskisi Metsähallituksen kaikkea sellaista toimintaa, jonka vaikutukset ulottuvat saamelaisien kotiseutualueelle.

Lisäksi pykälässä säädettäisiin saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen oikeudesta hakea muutosta Metsähallituksen tekemään hallintopäätökseen sillä perusteella, että se on heikentämiskiellon vastainen.

Valituskelpoinen hallintopäätös on määritelty hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n 1 momentissa toimenpiteeksi, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valituskelpoisia hallintopäätöksiä eivät ole esimerkiksi valmisteluun tai tekniseen täytäntöönpanoon sisältyvät ratkaisut.

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät on lueteltu tarkkarajaisesti Metsähallituksesta annetun lain 6 §:ssä. Muutoksenhausta on puolestaan säädetty 13, 13 a ja 13 b §:ssä. Esimerkiksi luonnonsuojelulain nojalla tehtyyn Metsähallituksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin luonnonsuojelulaissa säädetään. Maastoliikennelain 4 §:ssä, kalastuslain 5 §:ssä ja metsästyslain 6 §:ssä tarkoitetuille luvulle tai päätöksille Metsähallituksen hallinnassa olevan alueen käyttämisestä sanottujen lakien mukaiseen tarkoitukseen voidaan vahvistaa aluekohtaiset kiintiöt. Näitä koskeviin lupiin tai päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölainsäädännössä säädetään.

**20 §. Neuvottelukunnat.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Metsähallituksen yhteydessä toimivista alueellisista neuvottelukunnista. Säännös vastaisi pääosin sisällöltään voimassa olevan Metsähallituslain 20 §:ää. Sen sanamuotoa täsmennettäisiin siten, että neuvottelukunnat olisivat maakunta- tai aluekohtaisia, kun nyt ne ovat lääni- tai aluekohtaisia.

Tarkoitus on, että neuvottelukunnat säilyisivät erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen alueella paikallisen väestön ja Metsähallituksen välisinä yhteistyöeliminä. Säännöksen tarkoituksena olisi osaltaan edistää perustuslain 20 § 2 momentissa tarkoitettua jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Pykälän 1 momentissa tarkoitettujen neuvottelukunnat antaisivat muun muassa lausuntoja ja tekisivät aloitteita Metsähallituksen toimintaan liittyvistä asiois-

ta toimialueensa osalta. Tällä hetkellä neuvottelukuntia on asetettu kolme ja ne toimivat Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun sekä Pohjois-Karjalan maakuntien alueilla.

Saamelaisien kotiseutualueen maa- ja vesipinta-ala on yhteensä yli kolme miljoonaa hehtaaria eli kymmenesosa Suomen koko pinta-alasta. Siitä yli 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa. Luonnonoloiltaan ja elinkeinorakenteeltaan saamelaisien kotiseutualueen kuntien välillä on suuria eroja. Valtion maa- ja vesialueiden käytön suunnittelussa on tärkeää ottaa riittävällä tavalla huomioon erilaiset intressit sekä turvata paikallisten tahojen osallistuminen asioiden valmisteluun. Siksi on perusteltua, että kutakin saamelaisien kotiseutualueen kuntaa varten asetettaisiin neuvottelukunta. Kuntakohtaiset neuvottelukunnat asetettaisiin Enontekiön, Inarin, Utsjoen ja Sodankylän kuntien alueille. Saamelaisien kotiseutualueelle asetettavia kuntakohtaisia neuvottelukuntia koskevat säännökset otettaisiin pykälän 2 momenttiin. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja hoitoa.

Voimassa olevassa Metsähallituksesta annetussa laissa ei ole säännöstä saamelaisien kotiseutualueelle asetettavista kuntakohtaisista neuvottelukunnista. Kalastuslain 14 a §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus asettaa neuvottelukunnan käsittelemään Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevien valtiolle kuuluvien kalavesien kalalalouskysymyksiä. Neuvottelukunnat asetetaan kutakin kuntaa varten kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja niiden tehtävänä on antaa lausuntoja, tehdä esityksiä ja aloitteita sekä suorittaa muut sille määrätty tehtävät. Metsähallituksen tulee pyytää neuvottelukunnilta vuosittain lausunto kalastuksen järjestämisestä ja kalastuslupien myöntämisestä noudatettavista periaatteista. Lausunnosta ei voi poiketa ilman erityistä syytä. Kalastuslain mukaan asetettavissa neuvottelukunnissa on saamelaiskäräjien, Metsähallituksen, kalastusalueiden, kunnan sekä ammattikalastajien edustus. Eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys uudeksi kalastuslaiksi (HE 192/2014 vp) ei sisällä vastaavia säännöksiä kuntakohtaisista neuvottelukunnista, vaan saamelais-

ten kotiseutualuetta koskevat valtion kalastusoikeuksien käyttämistä koskevat asiat olisi tarkoitus käsitellä Metsähallitusta koskevassa lainsäädännössä säädettäviksi esitettävissä kuntakohtaisissa neuvottelukunnissa, joissa käsiteltäisiin samalla myös muita valtion maiden luonnonvarojen hoitoon ja käyttöön liittyviä asioita.

Tarkoitus on, että Metsähallituslain nojalla asetettavat uudet kuntakohtaiset neuvottelukunnat toimisivat neuvoa antavina eliminä esimerkiksi metsätaloutta, hakkuusuunnitelmia, maan myyntiä, ostoa, vaihtoa ja vuokrausta, luonnonvarasuunnitelmia ja valtion retkeilyalueiden järjestyssääntöjä, moottorikelkkareittien ja -urien suunnittelua, maksullisia maastoliikennelupia, metsästyslupia ja kalastuslupia sekä muita valtion vesien kalatouskysymyksiä koskevissa asioissa.

Tärkeää on, että neuvottelukunnissa olisivat edustettuina saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja asianomaiset kunnat. Lisäksi neuvottelukuntiin olisi tarkoituksenmukaista nimetä ammattikalastajia ja muita paikallisia olosuhteita tuntevia tahoja edustavia henkilöitä. Ylä-Lapissa on muusta maasta poiketen runsaasti muun muassa erityisten etuuskien omistajia.

Kansallispuistojen ja erämaa-alueiden osalta alueiden hoidon ja käytön suunnittelu tapahtuisi jatkossakin luonnonsuojelu- ja erämaalain mukaan ja niitä varten erikseen asetettavissa yhteistyöelimissä. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yhteistyöstä Metsähallituksen kanssa säädettäisiin 16 a §:ssä.

Tarkemmat säännökset neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta, asettamisesta ja niiden puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

### 3 Voimaantulo

Yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan kahdentoista kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja on rekisteröinyt Suomen ratifioinnin. Sopimuksen voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kun yleis-

sopimus tulee Suomen osalta voimaan. Metsähallituksesta annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

## 4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

### 4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys on luettava lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoitamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, taikka 4) jos määräyksen tarkoitamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) sitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp).

Yleissopimus on alkuperäis- ja heimokansoja koskeva ihmisoikeussopimus, joka jo luonteensa vuoksi sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Yleissopimus sisältää useita määräyksiä saamelaisten kollektiivisista ja yksilöllisiin oikeuksiin palautettavissa olevista oikeuksista sekä valtion velvollisuudesta turvata niitä. Määräykset koskevat perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien käyttöä sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Tällaisia määräyksiä sisältyy yleissopimuksen 2–4 artiklaan, 6 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaan, 7 artiklan

1 kohtaan, 8 artiklan 2 ja 3 kohtaan, 11 ja 12 artiklaan, 14 artiklaan, 15 ja 16 artiklaan, 17 artiklan 3 kohtaan, 18—21 artiklaan, 24 artiklaan, 25 artiklan 1 kohtaan, 26 artiklaan, 27 artiklan 2 kohtaan, 27 artiklan 3 kohtaan sekä 28 artiklaan. Määräykset kuluvat näin ollen lainsäädännön alaan.

Perusoikeuksiin sisältyy saamelaisien kollektiivinen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisien kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa erinäisistä asioista. Yleissopimuksessa on useita saamelaisen kulttuurin suojaa vahvistavia määräyksiä viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaisien kanssa tai kuulla heitä (6 artiklan 1 kohdan a alakohhta ja 2 kohta, 15 artiklan 2 kohta, 17 artiklan 2 kohta, 22 artiklan 3 kohta, 27 artiklan 3 kohta ja 28 artiklan 1 kohta) ja hankkia niiden suostumus (4 artiklan 2 kohta ja 16 artiklan 2 kohta) sekä saamelaisien osallistumista päätöksentekoon (2 artiklan 1 kohta, 5 artiklan c kohta, 7 artikla, 15 artiklan 1 kohta, 20 artiklan 1 kohta, 22 artiklan 2 ja 3 kohta, 23 artiklan 1 kohta, 25 artiklan 2 kohta, 27 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 33 artiklan 2 kohta). Mainitut määräykset kuluvat lainsäädännön alaan.

Yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa määrätään alkuperäiskansan tapojen ja tapaoikeuden huomioon ottamisesta sovellettaessa kansallisia säädöksiä ja määräyksiä, 9 artiklan 2 kohdassa viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuudesta ottaa huomioon kansojen rikosasioihin liittyvät tavat, 10 artiklassa kansojen taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen erityispiirteiden huomioon ottamisesta määrättäessä yleisellä lainsäädännöllä säädettyjä rangaistuksia näiden kansojen jäsenille, ja 17 artiklan 1 kohdassa alkuperäis- ja heimokansojen vakiintuneiden maa- ja oikeuksien siirtoa jäsentensä välillä koskevien menettelyjen kunnioittamisesta. Edellä mainitut määräykset koskevat asioita, joista Suomessa säädetään lailla.

Yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään sopimuksen soveltamisalasta ja tulkinnasta ja 13 artiklan 2 kohdassa 15 ja 16 artiklaan si-

sältyvän käsitteen sisällöstä. Jos sopimuksessa määritellyt käsitteet tai sopimuksen soveltamisalaa koskevat määräykset koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, määritelmät vaikuttavat välillisesti näiden lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen ja kuuluvat siksi itsekin lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp ja PeVL 24/2001 vp). Yleissopimuksen 1 artiklan ja 13 artiklan 2 kohdan määräykset kuluvat näin ollen lainsäädännön alaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräyksiä koskevien varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 16/2005 vp, PeVM 2/2008 vp, PeVL 19/2010 vp ja PeVL 29/2010 vp).

Yleissopimuksen 34 artiklan mukaan yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen. Ehdotetulla selityksellä selvennetään sitä, miten yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräyksiä sovelletaan ja täytäntöön pannaan Suomessa yhteisymmärryksessä Saamelaiskäräjien kanssa. Eduskunnan suostumus selityksen antamiseen on siksi tarpeen.

#### 4.2 Käsittelyjärjestys

Yleissopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Yleissopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsiksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyksessä.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

*eduskunta hyväksyisi itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan 27 päivänä kesäkuuta 1989 Genevessä tehdyn yleissopimuksen,*

*ja että eduskunta hyväksyisi annettavaksi esitykseen sisältyvän selityksen yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi.*

Koska yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



*Lakiehdotukset***1.****Laki****itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen lainsäädännön  
alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan 27 päivänä kesäkuuta 1989 Genevessä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

Yleissopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantuloa säädetään valtioneuvoston asetuksella.

---

## 2.

**Laki****Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 20 § ja  
lisätään lakiin uusi 16 a ja 16 b § seuraavasti:

## 16 a §

*Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva  
suunnittelu*

Valmisteltaessa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä Metsähallituksen tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttala-alueella kolttien kyläkokouksen kanssa selvittää suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita mahdollisten haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

## 16 b §

*Heikentämiskielto*

Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet on laadittava ja toteutettava siten, etteivät ne olennaisesti heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan taikka kolttien elinolosuhteita tai heidän mahdollisuuksiaan harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttala-alueella.

Saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on oikeus hakea muutosta Metsähallituksen tekemään hallintopäätökseen sillä perusteella, että päätös on heikentämiskiellon vastainen.

## 20 §

*Neuvottelukunnat*

Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käyttöä koskevan päätöksenteon apuna paikallisen väestön aseman huomioon ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittamisen edistämiseksi on maakunta- tai aluekohtaisia neuvottelukuntia.

Saamelaisten kotiseutualueelle asetetaan kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa.

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta, asettamisesta ja niiden puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista sekä kustannusten korvaamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2014

**Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri**

**ANTTI RINNE**

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Sopimusteksti***Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansojen koskeva yleissopimus (nro 169)**

Kansainvälisen työjärjestön Kansainvälinen työkonferenssi, joka

on kokoontunut Genevessä Kansainvälisen työtoimiston hallintoneuvoston kokoon kutsutuna 76. istuntokaudellaan 7 päivänä kesäkuuta 1989,

panee merkille alkuperäis- ja heimoväestöjä koskevan yleissopimuksen ja suosituksen (1957) kansainväliset normit,

palauttaa mieliin ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julkistuksen, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä monien kansainvälisten syrjinnän vastaisten asiakirjojen sisällön,

katsoo, että ottaen huomioon sekä vuoden 1957 jälkeinen kehitys kansainvälisessä oikeudessa että alkuperäis- ja heimokansojen tilanteen kehitys kaikkialla maailmassa on tarkoituksenmukaista hyväksyä uudet kansainväliset asiaa koskevat normit, joilla poistetaan aikaisemmissa normeissa olleet sulauttamispyrkimykset,

tunnustaa näiden kansojen pyrkimykset hallita omia instituutioitaan, elintapojaan ja taloutensa kehitystä sekä pitää yllä ja kehittää identiteettiään, kieliään ja uskontojaan asuinvaltioidensa järjestelmien puitteissa,

toteaa, että monessa maailmanosassa nämä kansat eivät pysty nauttimaan perusihmisoikeuksiaan samassa määrin kuin asuinvaltioidensa muu väestö ja että niiden lait, arvot, tavat ja näkemykset ovat usein hävinneet,

kiinnittää huomiota siihen erityiseen panokseen, jonka alkuperäis- ja heimokansat ovat antaneet ihmiskunnan kulttuurin moninaisuuteen sekä sosiaaliseen ja ekologiseen tasapainoon ja kansainväliseen yhteistyöhön ja ymmärrykseen,

toteaa, että seuraavat määräykset on laadittu yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien, sen elintarvike- ja maatalousjärjestön ja kasvatustiede- ja kulttuurijärjestön, Maailman terveysjärjestön sekä Inter-American Indian Insti-

**The General Conference of the International Labour Organisation,**

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and

having met in its 76th Session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the many international instruments on the prevention of discrimination, and

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

Noting that the following provisions have been framed with the co-operation of the

tute -järjestön kanssa asianmukaisella tasolla ja kunkin toimialalla ja että yhteistyötä ehdotetaan jatkettavan näiden määräysten soveltamisen edistämiseksi ja varmistamiseksi,

on päättänyt hyväksyä tietyt ehdotukset vuoden 1957 alkuperäis- ja heimoväestöjä koskevan yleissopimuksen (nro 107) osittaiseksi uudistamiseksi, joka on istunnon esityslistalla neljäntenä kohtana, ja

on päättänyt, että nämä ehdotukset toteutetaan vuoden 1957 alkuperäis- ja heimoväestöjä koskevaa yleissopimuksen uudistavalla kansainvälisellä yleissopimuksella,

hyväksyy tänä 27 päivänä kesäkuuta 1989 seuraavan yleissopimuksen, josta voidaan käyttää nimeä alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (1989):

United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957;

adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989;

## I OSA

### Yleiset periaatteet

#### 1 ARTIKLA

1. Tätä yleissopimusta sovelletaan

a) niihin itsenäisissä maissa eläviin heimokansoihin, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olot erottavat ne muusta kansallisesta yhteisöstä ja joiden asemaa säännellään kokonaan tai osittain niiden omilla tavoilla tai perinteillä tai erityissääöksillä tai – määräyksillä;

b) niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu, ja jotka oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutiot.

2. Alkuperäiskansa- tai heimoidentiteetin omaksuminen itsemäärittelyssä on katsottava

## PART I

### GENERAL POLICY

#### ARTICLE 1

1. This Convention applies to:

(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) 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.

2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion

perusedellytykseksi määritettäessä tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia ryhmiä.

3. Ilmauksen "kansat" käytön tässä yleissopimuksessa ei voida tulkita vaikuttavan mitenkään niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaukseen voi liittyä kansainvälisessä oikeudessa.

## 2 ARTIKLA

1. Hallitusten vastuulla on kehittää, kyseisten kansojen myötävaikutuksella, yhteensovittettuja ja järjestelmällisiä toimia, joilla suojataan näiden kansojen oikeuksia ja taataan niiden koskemattomuuden kunnioittaminen.

2. Näihin toimiin tulee sisältyä toimenpiteitä, joilla

a) varmistetaan, että näiden kansojen jäsenet nauttivat yhdenvertaisesti niitä oikeuksia ja mahdollisuuksia, jotka kansallisissa säädöksissä ja määräyksissä myönnetään muulle väestölle;

b) edistetään näiden kansojen sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen oikeuksien täysimääräistä toteutumista, kunnioittaen niiden sosiaalista ja kulttuuri-identiteettiä, tapoja, perinteitä ja instituutioita;

c) autetaan näiden kansojen jäseniä poistamaan alkuperäisväestön ja muun kansallisen yhteisön välillä mahdollisesti vallitsevia sosiaalis-taloudellisia eroja alkuperäisväestön pyrkimysten ja elintapojen kanssa yhteen sovivilla tavoilla.

## 3 ARTIKLA

1. Alkuperäis- ja heimokansojen tulee voida nauttia täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia ilman esteitä ja syrjintää. Tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ilman syrjintää näiden kansojen mies- ja naisjäseniin.

2. Kyseisten kansojen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, mukaan lukien tähän yleissopimukseen sisältyvät oikeudet, ei saa loukata minkäänlaisin voima- tai pakkokeinoin.

for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.

3. 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.

## ARTICLE 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

2. Such action shall include measures for:

(a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;

(b) promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;

(c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

## ARTICLE 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.

2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

## 4 ARTIKLA

1. Kyseisten kansojen jäsenten, instituutioiden, omaisuuden, työn, kulttuurin ja ympäristön suojelemiseksi on tarvittaessa ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin.

2. Tällaiset erityistoimenpiteet eivät saa olla näiden kansojen vapaasti ilmaistemien toiveiden vastaisia.

3. Tällaiset erityistoimenpiteet eivät saa millään tavoin rajoittaa yleisten kansalaisoikeuksien nauttimista ilman syrjintää.

## Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.

2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.

3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

## 5 ARTIKLA

Tämän yleissopimuksen määräyksiä sovellettaessa on

a) tunnustettava näiden kansojen sosiaaliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja henkiset arvot ja tavat ja suojattava niitä sekä otettava asianmukaisesti huomioon näitä kansoja ryhminä ja yksilöinä kohtaavien ongelmien luonne;

b) kunnioitettava näiden kansojen arvojen, tapojen ja instituutioiden loukkaamattomuutta;

c) toteutettava, näiden kansojen myötävai-  
kutuksella ja yhteistyössä niiden kanssa, toimenpiteitä, joilla lievennetään niiden vaikeuksia kohdata uusia elin- ja työoloja.

## ARTICLE 5

In applying the provisions of this Convention:

(a) the social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;

(b) the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;

(c) policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and cooperation of the peoples affected.

## 6 ARTIKLA

1. Tämän yleissopimuksen määräyksiä sovellettaessa hallitusten on

a) neuvoteltava kyseisten kansojen kanssa asianmukaisia menettelyjä noudattaen ja erityisesti näiden kansojen edustuselinten kautta aina, kun harkitaan lainsäädäntö- tai hallinto-  
toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa välittömästi näihin kansoihin;

b) otettava käyttöön keinot, joilla nämä kansat voivat vähintään samassa määrin kuin muu väestö osallistua vapaasti ja kaikilla tasoilla päätöksentekoon vaaleilla valituissa instituutioissa sekä hallinto- ja muissa elimissä, jotka ovat vastuussa näitä kansoja koskevista toimintaperiaatteista ja ohjelmista;

## ARTICLE 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;

(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

c) otettava käyttöön keinot ja tarvittaessa annettava varat näiden kansojen omien instituutioiden ja aloitteiden täysimittaiseen kehittämiseen.

2. Tätä yleissopimusta sovellettaessa käytävät neuvottelut on käytävä vilpittömässä mielessä ja olosuhteisiin soveltuvassa muodossa, ja niissä on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdotetuista toimenpiteistä tai suostumus niihin.

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

## 7 ARTIKLA

1. Kyseisillä kansoilla on oikeus päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat niiden elämään, uskomuksiin, instituutioihin ja henkiseen hyvinvointiin sekä niiden asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. Lisäksi näiden kansojen on osallistuttava sellaisten kansallisten ja alueellisten kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan, toteutukseen ja arviointiin, jotka voivat vaikuttaa niihin välittömästi.

2. Kyseisten kansojen elin- ja työolosuhteiden sekä terveys- ja koulutustason parantaminen näiden kansojen myötävaikutuksella ja yhteistyössä niiden kanssa on asetettava etusijalle näiden kansojen asuttamien alueiden talouden kokonaiskehittämistä koskeissa suunnitelmissa. Samoin näiden alueiden kehittämistä koskevat erityishankkeet on laadittava siten, että ne edistävät tällaisia parannuksia.

3. Hallitusten on varmistettava, että tarvittaessa tehdään selvitykset, joissa yhteistyössä kyseisten kansojen kanssa arvioidaan suunniteltujen kehittämistoimenpiteiden mahdolliset sosiaaliset, henkiset sekä kulttuuri- ja ympäristövaikutukset näihin kansoihin. Näiden selvitysten tuloksia on pidettävä tärkeimpinä perusteina harkittaessa kyseisten toimenpiteiden toteuttamista.

4. Hallitusten on ryhdyttävä yhteistyössä kyseisten kansojen kanssa toimenpiteisiin näiden asuttamien alueiden ympäristön suojelemiseksi ja säilyttämiseksi.

## ARTICLE 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and 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.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.



## 8 ARTIKLA

1. Sovellettaessa kansallisia säädöksiä ja määräyksiä kyseisiin kansoihin on niiden tavat tai tapaoikeus otettava asianmukaisesti huomioon.

2. Kyseisillä kansoilla on oikeus säilyttää omat tapansa ja instituutionsa niiltä osin kuin nämä eivät ole ristiriidassa kansallisessa oikeusjärjestelmässä määriteltyjen perusoikeuksien ja kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa. Tarpeen mukaan on luotava menettelyt tämän periaatteen soveltamisesta aiheutuvien ristiriitojen ratkaisemiseksi.

3. Tämän artiklan 1 ja 2 kohdan soveltaminen ei saa estää kyseisten kansojen jäseniä käyttämästä kaikille kansalaisille kuuluvia oikeuksia eikä täyttämästä vastaavia velvollisuuksia.

## 9 ARTIKLA

1. Siinä määrin kuin kansallinen oikeusjärjestelmä ja kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet sen sallivat, kyseisten kansojen tavanomaisia menetelmiä käsitellä jäsentensä tekemiä rikoksia on kunnioitettava.

2. Viranomaisten ja tuomioistuimien on otettava huomioon kyseisten kansojen rikosasioihin liittyvät tavat näitä asioita käsitellessään.

## 10 ARTIKLA

1. Määrätessä yleisellä lainsäädännöllä säädettyjä rangaistuksia näiden kansojen jäsenille on otettava huomioon näiden kansojen taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset erityispiirteet.

2. Muille rangaistusmuodoille kuin vankeusrangaistukselle on annettava etusija.

## 11 ARTIKLA

Kaikenlaisten pakollisten henkilökohtaisten, maksullisten tai maksuttomien, palvelujen vaatiminen kyseisten kansojen jäseniltä on kiellettävä lailla ja säädettävä rangaistavaksi lukuun ottamatta lailla säädettyjä kaik-

## ARTICLE 8

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 this 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.

## ARTICLE 9

1. To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.

2. The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

## ARTICLE 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.

2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

## ARTICLE 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal services in any form, whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

kia kansalaisia koskevia tapauksia.

#### 12 ARTIKLA

Kyseisiä kansoja on suojeltava niiden oikeuksien loukkaamiselta, ja niillä on oltava mahdollisuus joko yksityishenkilöinä tai edustuselimiensä kautta panna vireille oikeudenkäynti oikeuksiensa suojelemiseksi tehokkaasti. On toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeudenkäynnissä näiden kansojen jäsenet kykenevät ymmärtämään asian käsittelyn ja tulevat itse ymmärretyiksi, tarvittaessa tulkkauksen tai muiden tehokkaiden keinojen avulla.

#### II OSA

#### Maat

#### 13 ARTIKLA

1. Yleissopimuksen tämän osan määräyksiä sovellettaessa hallitusten tulee kunnioittaa sitä erityistä merkitystä kyseisten kansojen kulttuurille ja henkisille arvoille, joka on näiden kansojen suhteella niihin maihin tai alueisiin, joilla ne asuvat tai joita ne muuten käyttävät, tai tapauksen mukaan molempiin, ja erityisesti tämän suhteen yhteisöllisiä näkökohtia.

2. Yleissopimuksen 15 ja 16 artiklassa käytetty ilmaisu ”maat” sisältää myös alueiden käsitteen, joka kattaa kyseisten kansojen asuttamista tai muuten käyttämistä alueista muodostuvan ympäristön kokonaisuudessaan.

#### 14 ARTIKLA

1. Kyseisille kansoille on tunnustettava omistus- ja hallintaoikeudet niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Tapauksen mukaan on lisäksi toteutettava toimenpiteet, joilla turvataan näiden kansojen oikeus käyttää maita, jotka eivät ole yksinomaan niiden asuttamia mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimiseen ja perinteiseen toimintaansa. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota paimentolaiskansojen ja kiertävien viljelijöiden tilanteeseen.

#### ARTICLE 12

The peoples concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

#### PART II

#### LAND

#### ARTICLE 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.

2. The use of the term lands in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

#### ARTICLE 14

1. 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.

2. Hallitusten on tarvittaessa toteutettava toimet, joilla määritetään kyseisten kansojen perinteisesti asuttamat maat ja taataan tehokas suoja niiden omistus- ja hallintaoikeuksille.

3. Kansalliseen oikeusjärjestelmään on sisällytettävä asianmukaiset menettelyt kyseisten kansojen esittämien maahan liittyvien vaatimusten ratkaisemiseksi.

#### 15 ARTIKLA

1. Kyseisten kansojen oikeudet maidensa luonnonvaroihin on erityisesti turvattava. Näihin oikeuksiin sisältyy kansojen oikeus osallistua näiden luonnonvarojen käyttöön, hallintaan ja suojeluun.

2. Tapauksissa, joissa valtio säilyttää omistusoikeuden mineraalivaroihin tai maanalaisiin luonnonvaroihin tai oikeudet muihin maiden luonnonvaroihin, hallitusten on otettava käyttöön tai ylläpidettävä menettelyt, joilla hallitukset kuulevat kyseisiä kansoja ennen niiden maiden luonnonvaroihin kohdistuvan tutkimus- tai hyödyntämisohjelman aloittamista tai sitä koskevan luvan myöntämistä selvittääkseen, haittaisiko ohjelma näiden kansojen etuja, ja missä määrin. Kyseisten kansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan tuotamasta hyödystä, ja niiden on saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa.

#### 16 ARTIKLA

1. Jollei tämän artiklan seuraavista kohdista muuta johdu, kyseisiä kansoja ei saa siirtää pois niiden asuttamilta mailta.

2. Jos näiden kansojen siirtäminen ja uudelleensijoittaminen katsotaan poikkeustoimenpiteenä välttämättömäksi, kansoja voidaan siirtää vain niiden vapaalla suostumuksella, joka on annettu kaikista asiaan liittyvistä seikoista tietoisena. Ellei tätä suostumusta voida saada, kansoja voidaan siirtää vain noudattaen kansallisten säädösten ja määräysten mukaisia asianmukaisia menettelyjä, joihin kuuluvat tapauksen mukaan muun muassa julkiset kuulemiset, joissa näillä kansoilla on

2. 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.

3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

#### ARTICLE 15

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.

#### ARTICLE 16

1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.

mahdollisuus tehokkaaseen edustukseen.

3. Aina kun se on mahdollista, näillä kansoilla on oltava oikeus palata perinteisille mailleen heti, kun siirron ja uudelleensijoittamisen perusteet ovat lakanneet.

4. Jos on todettu sopimuksen perusteella tai sopimuksen puuttuessa asianmukaista menettelyä noudattaen, ettei palaaminen ole mahdollista, kyseisille kansoille on aina, kun se on mahdollista, annettava sellaiset maat, jotka vastaavat laadullisesti ja oikeudelliselta asemaltaan vähintään niiden aikaisemmin asuttamia maita ja soveltuvat täyttämään niiden senhetkiset tarpeet ja varmistamaan niiden tulevan kehityksen. Jos kyseiset kansat asettavat etusijalle rahallisen korvauksen tai luontoiskorvauksen, tällainen korvaus on suoritettava niille asianmukaisin takein.

5. Tällä tavoin siirretyille ja uudelleensijoitetuille henkilöille on korvattava täysimääräisesti siirron ja uudelleensijoittamisen aiheuttama menetys tai vahinko.

#### 17 ARTIKLA

1. Kyseisten kansojen vakiintuneita menettelyjä maa-oikeuksien siirtämiseksi jäsentensä välillä on kunnioitettava.

2. Kyseisten kansojen kanssa on neuvoteltava aina, kun käsitellään niiden kelpoisuutta luovuttaa maitaan tai muulla tavoin siirtää näitä maita koskevia oikeuksiaan oman yhteisönsä ulkopuolisille.

3. Näihin kansoihin kuulumattomia henkilöitä on estettävä käyttämästä hyväkseen näiden kansojen tapoja tai niiden jäsenten lain-tuntemuksen puutetta saadakseen itselleen näille kansoille kuuluvien maiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuden.

#### 18 ARTIKLA

Lailla on säädettävä asianmukaiset rangaistukset oikeudettomasta tunkeutumisesta kyseisten kansojen maille tai näiden maiden luvattomasta käytöstä, ja hallitusten on ryhdyttävä toimiin tällaisten loukkausten estämiseksi.

3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.

4. When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

#### ARTICLE 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.

2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.

3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

#### ARTICLE 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the peoples concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

## 19 ARTIKLA

Kansallisissa maatalousohjelmissa kyseisille kansoille on varmistettava vastaava kohtelu kuin muille väestön osille, kun on kyse

a) lisämaan antamisesta näille kansoille silloin, kun niiden käytettävissä oleva maa-ala ei riitä turvaamaan niiden tavanomaisen toimeentulon perusedellytyksiä tai vastaamaan niiden mahdollista väestönkasvua;

b) tarvittavien varojen myöntämisestä näiden kansojen hallinnassa ennestään olevien maiden hyödyntämisen edistämiseksi.

## III OSA

**Työhönotto ja työehdot**

## 20 ARTIKLA

1. Hallitusten on kansallisten säädöstensä ja määräystensä mukaisesti ja yhteistyössä kyseisten kansojen kanssa ryhdyttävä erityis toimiin varmistaakseen, että näihin kansoihin kuuluvia työntekijöitä suojellaan tehokkaasti työhönnotossa ja työehtasioissa, jos työntekijöihin yleisesti sovellettavat säädökset eivät suojele heitä tehokkaasti.

2. Hallitusten on tehtävä voitavansa estääkseen kaikenlaisen kyseisiin kansoihin kuuluvien työntekijöiden syrjinnän muihin työntekijöihin nähden, erityisesti kun on kyse

a) työnsaannista, mukaan lukien ammattitaitoa vaativa työ, sekä ylentämistä ja työurala etenemistä koskevista toimenpiteistä;

b) samanarvoisesta työstä maksettavasta samasta palkasta;

c) sosiaali- ja terveydenhuollosta, työterveydestä, kaikista sosiaaliturvaetuksista ja muista työhön liittyvistä etuuksista sekä asunnoista;

d) yhdistymisvapaudesta ja oikeudesta vapaasti osallistua kaikkeen lailliseen ammattiyhdistystoimintaan sekä oikeudesta tehdä työehtosopimuksia työnantajien tai työnantajajärjestöjen kanssa.

## ARTICLE 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that

accorded to other sectors of the population with regard to:

(a) the provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;

(b) the provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

## PART III

**RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT**

## ARTICLE 20

1. Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.

2. Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:

(a) admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;

(b) equal remuneration for work of equal value;

(c) medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;

(d) the right of association and freedom for all lawful trade union activities, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.

3. Mainittuihin toimenpiteisiin tulee myös sisältyä toimenpiteet, joilla varmistetaan

a) että kyseisiin kansoihin kuuluvat työntekijät, mukaan lukien maatalous- ja muissa töissä työskentelevät kausityöntekijät, tilapäiset työntekijät ja siirtotyöntekijät sekä urakoitsijoiden palkkaamat työntekijät saavat saman kansallisen lainsäädännön ja käytännön takaaman suojan kuin muut saman alan työntekijät ja että heille tiedotetaan kaikilta osin heidän työlainsäädännön mukaisista oikeuksistaan ja käytettävissään olevista oikeussuojakeinoista;

b) ettei näihin kansoihin kuuluvia työntekijöitä saateta terveyttä vaarantaviin työoloihin, etenkin altistamalla heidät torjunta-aineille tai muille myrkyllisille aineille;

c) ettei näihin kansoihin kuuluvia työntekijöitä alisteta pakkovärväysjärjestelmiin, mukaan lukien kaikenlaatuinen pakkotyö velan maksamiseksi;

d) että näihin kansoihin kuuluville mies- ja naistyöntekijöille taataan tasa-arvoiset mahdollisuudet ja tasa-arvoinen kohtelu työelämässä sekä suoja seksuaaliselta häirinnältä.

4. Yleissopimuksen tämän osan määräysten noudattamisen varmistamiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota asianmukaisten työsuojelutarkastuspalveluiden käyttöönottoon alueilla, joilla kyseisiin kansoihin kuuluvia työntekijöitä on palkkatyössä.

3. The measures taken shall include measures to ensure:

(a) that workers belonging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employment, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights under labour legislation and of the means of redress available to them;

(b) that workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;

(c) that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;

(d) that workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.

4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

#### IV OSA

### **Ammattikoulutus sekä käsityö- ja maaseutuelinkeinot**

#### 21 ARTIKLA

Kyseisten kansojen jäsenillä tulee olla mahdollisuudet ammattikoulutukseen vähintään yhdenvertaisesti muiden kansalaisten kanssa.

#### 22 ARTIKLA

1. On toteutettava toimenpiteitä, joilla edistetään kyseisten kansojen jäsenten vapaaehtoista osallistumista yleisesti tarjottaviin am-

#### PART IV

### **VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES**

#### ARTICLE 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

#### ARTICLE 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training pro-

mattikoulutusohjelmiin.

2. Jos olemassa olevat yleisesti tarjottavat ammattikoulutusohjelmat eivät vastaa kyseisten kansojen jäsenten erityistarpeita, hallitusten on näiden kansojen myötävaikutuksella varmistettava erityiskoulutusohjelmien ja -järjestelyjen tarjoaminen.

3. Erityiskoulutusohjelmien tulee perustua kyseisten kansojen talouden olosuhteisiin sekä niiden sosiaalisiin ja kulttuurioloihin ja käytännön tarpeisiin. Kaikki tätä alaa koskevat tutkimukset on tehtävä yhteistyössä näiden kansojen kanssa, joita on kuultava tällaisten ohjelmien järjestämisestä ja toiminnasta. Jos mahdollista, näiden kansojen tulee saada ottaa asteittain enenevästi vastuuta tällaisten erityiskoulutusohjelmien järjestämisestä ja toiminnasta, jos ne ovat niin päättäneet.

#### 23 ARTIKLA

1. Käsityö-, maaseutu- ja paikalliselinkeinot, luontaistalous sekä kyseisten kansojen perinteiset toimialat, kuten metsästys-, kalastus-, ansastus- ja keräilyelinkeinot, tulee tunnustaa tärkeiksi tekijöiksi näiden kansojen kulttuurien ylläpitämisen ja niiden talouden omavaraisuuden ja kehityksen kannalta. Hallitusten on kyseisten kansojen myötävaikutuksella ja tarpeen mukaan varmistettava, että näitä toimialoja vahvistetaan ja edistetään.

2. Kyseisten kansojen pyynnöstä niille on mahdollisuuksien mukaan annettava asianmukaista teknistä ja taloudellista tukea ottaen huomioon näiden kansojen perinteisen teknologian ja kulttuuripiirteet sekä kestävän ja tasapuolisen kehityksen tärkeiden.

#### V OSA

#### Sosiaaliturva ja terveydenhuolto

#### 24 ARTIKLA

Sosiaaliturvajärjestelmät on ulotettava vaiheittain koskemaan kyseisiä kansoja, ja niitä on sovellettava ilman minkäänlaista näihin kansoihin kohdistuvaa syrjintää.

grammes of general application.

2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.

3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

#### ARTICLE 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these people and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.

2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

#### PART V

#### SOCIAL SECURITY AND HEALTH

#### ARTICLE 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

## 25 ARTIKLA

1. Hallitusten tulee huolehtia asianmukaisien terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä kyseisille kansoille tai myönnettävä niille varoja, joiden avulla ne voivat itse kehittää ja tarjota tällaisia palveluita omalla vastuullaan ja omassa valvonnassaan näiden kansojen fyysisen ja henkisen terveyden tason ylläpitämiseksi mahdollisimman hyvänä.

2. Terveydenhuoltopalvelut tulee mahdollisuuksien mukaan järjestää yhdyskuntapohjaisesti. Palvelut on suunniteltava ja niitä on hallinnoitava yhteistyössä kyseisten kansojen kanssa ottaen huomioon niiden taloudelliset, maantieteelliset, sosiaaliset ja kulttuuriolot sekä niiden perinteiset terveydenhoito-, parannus- ja lääkintämenetelmät.

3. Terveydenhuoltojärjestelmässä on annettava etusija paikallisten terveydenhuollon työntekijöiden koulutukselle ja palkkaamiselle sekä keskityttävä perusterveydenhuoltoon, pitäen kuitenkin yllä tiiviitä yhteyksiä muiden tasojen terveydenhuoltopalveluihin.

4. Terveydenhuoltopalvelujen tulee olla yhteensovitettuja muiden kyseisessä maassa toteutettavien sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuritoimien kanssa.

## VI OSA

**Koulutus ja viestintävälineet**

## 26 ARTIKLA

On ryhdyttävä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kyseisten kansojen jäsenillä on mahdollisuus saada koulutusta kaikilla tasoilla vähintään yhdenvertaisesti maan muun väestön kanssa.

## 27 ARTIKLA

1. Kyseisille kansoille tarkoitetut koulutusohjelmat ja -palvelut tulee kehittää ja toteuttaa yhteistyössä näiden kansojen kanssa, jotta näiden erityistarpeet täytetään, ja niihin on sisällytettävä näiden kansojen historia, tietämys, teknologia, arvojärjestelmät sekä muut sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuripyrkimykset.

## ARTICLE 25

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.

## PART VI

**EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION**

## ARTICLE 26

Measures shall be taken to ensure that members of the peoples concerned have the opportunity to acquire education at all levels on at least an equal footing with the rest of the national community.

## ARTICLE 27

1. Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations.



2. Toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava näiden kansojen jäsenten koulutuksesta sekä osallistumisesta koulutusohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen, tarkoituksena siirtää näille kansoille tarpeen mukaan vaihteittain vastuuta näiden ohjelmien toteuttamisesta.

3. Lisäksi hallitusten on tunnustettava näiden kansojen oikeus perustaa omia oppilaitoksiaan ja koulutusjärjestelyjään, edellyttäen, että tällaiset laitokset täyttävät vähimmäisvaatimukset, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat määritelleet kuullen näitä kansoja. Tähän tarkoitukseen on myönnettävä asianmukaiset varat.

2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.

3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

## 28 ARTIKLA

1. Kyseisiin kansoihin kuuluvat lapset on mahdollisuuksien mukaan opetettava lukemaan ja kirjoittamaan omaa kieltään tai sitä kieltä, jota yleisimmin käytetään ryhmässä, johon he kuuluvat. Ellei tämä ole mahdollista, toimivaltaisten viranomaisten on kuultava näitä kansoja toteuttaakseen tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet.

2. On ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että näillä kansoilla on mahdollisuus oppia käyttämään sujuvasti maan kansalliskieltä tai yhtä maan virallisista kielistä.

3. On ryhdyttävä toimenpiteisiin kyseisten kansojen omien kielten säilyttämiseksi ja niiden kehittymisen ja käytön edistämiseksi.

## 29 ARTIKLA

Koulutuksella on pyrittävä antamaan kyseisten kansojen lapsille sellaiset yleistiedot ja taidot, joiden avulla he pystyvät osallistumaan täysimääräisesti ja tasa-arvoisina sekä oman yhteisönsä että kansallisen yhteisön elämään.

## 30 ARTIKLA

1. Hallitusten on ryhdyttävä kyseisten kansojen perinteiden ja kulttuurin kannalta asianmukaisiin toimiin, joilla niille selvi-

## ARTICLE 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.

2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.

3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

## ARTICLE 29

The imparting of general knowledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

## ARTICLE 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the peoples concerned, to make known to them

tään niiden oikeudet ja velvollisuudet, erityisesti työn, taloudellisten mahdollisuuksien, koulutuksen ja terveydenhuollon, sosiaali- huollon ja tähän yleissopimukseen perustuvien oikeuksien osalta.

2. Tällöin on tarvittaessa turvaututtava kirjallisiin käännöksiin ja joukkotiedotukseen kansojen omilla kielillä.

### 31 ARTIKLA

Kaikkia kansallisen yhteisön ryhmiä ja erityisesti niitä ryhmiä, jotka ovat välittömimmin tekemisissä kyseisten kansojen kanssa, on valistettava toimenpiteillä, joiden tarkoituksena on poistaa ne ennakkoluulot, joita näillä ryhmillä voi olla kyseisiä kansoja kohtaan. Tätä valistustyötä varten on pyrittävä varmistamaan, että historiankirjoissa ja muussa oppimateriaalissa annetaan oikeudenmukainen, tarkka ja tietoon perustuva kuva näiden kansojen yhteisöistä ja kulttuureista.

### VII osa

#### **Yhteydet ja yhteistyö valtionrajojen yli**

### 32 ARTIKLA

Hallitusten on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, muun muassa tekemällä kansainvälisiä sopimuksia, helpottaakseen alkuperäis- ja heimokansojen yhteyksiä ja yhteistyötä valtionrajojen yli, myös talous-, sosiaali-, kulttuuri- ja ympäristöalan sekä henkisen alan toiminnassa.

### VIII OSA

#### **Hallinto**

### 33 ARTIKLA

1. Tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvista asioista vastaavan valtion viranomaisen on varmistettava, että kyseisiä kansoja koskevien ohjelmien hallinnoimiseksi on olemassa virastoja tai muita asianmukaisia järjestelmiä ja että niillä on tarvittavat voimavarat hoitaa asianmukaisesti niille annetut

their rights and duties, especially in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

### ARTICLE 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of eliminating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

### PART VII

#### **CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS**

### ARTICLE 32

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.

### PART VIII

#### **ADMINISTRATION**

### ARTICLE 33

1. The governmental authority responsible for the matters covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the

tehtävät.

2. Edellä tarkoitettuihin ohjelmiin tulee sisältyä

a) tällä yleissopimuksella määrättyjen toimenpiteiden suunnittelu, yhteensovittaminen, toteutus ja arviointi yhteistyössä kyseisten kansojen kanssa;

b) lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden ehdottaminen toimivaltaisille viranomaisille sekä toteutettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon valvonta yhteistyössä kyseisten kansojen kanssa.

functions assigned to them.

2. These programmes shall include:

(a) the planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;

(b) the proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

## IX OSA

### Yleiset määräykset

#### 34 ARTIKLA

Tämän yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

#### 35 ARTIKLA

Tämän yleissopimuksen määräysten soveltaminen ei saa haitata niitä kyseisten kansojen oikeuksia ja etuja, jotka perustuvat muihin yleissopimuksiin, suosituksiin, kansainvälisiin asiakirjoihin tai valtiosopimuksiin taikka kansallisiin säädöksiin, päätöksiin, tapoihin tai sopimuksiin.

## X OSA

### Loppumääräykset

#### 36 ARTIKLA

Tällä yleissopimuksella uudistetaan vuoden 1957 alkuperäis- ja heimoväestöjä koskeva yleissopimus.

#### 37 ARTIKLA

Tämän yleissopimuksen ratifioinnit ilmoitetaan rekisteröitäväksi Kansainvälisen työtoimiston pääjohtajalle.

## PART IX

### GENERAL PROVISIONS

#### ARTICLE 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

#### ARTICLE 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, custom or agreements.

## PART X

### FINAL PROVISIONS

#### ARTICLE 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

#### ARTICLE 37

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

## 38 ARTIKLA

1. Tämä yleissopimus sitoo vain niitä Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltioita, joiden ratifioinnit pääjohtaja on rekisteröinyt.

2. Yleissopimus tulee voimaan kahdentoista kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona pääjohtaja on rekisteröinyt kahden jäsenvaltion ratifioinnit.

3. Tämän jälkeen yleissopimus tulee voimaan kunkin jäsenvaltion osalta kahdentoista kuukauden kuluttua siitä päivästä, jona jäsenvaltion ratifiointi on rekisteröity.

## 39 ARTIKLA

1. Tämän yleissopimuksen ratifioinut jäsenvaltio voi irtisanoa sen kymmenen vuoden kuluttua siitä päivästä, jona yleissopimus on alun perin tullut voimaan, lähettämällä asiasta ilmoituksen rekisteröitäväksi Kansainvälisen työtoimiston pääjohtajalle. Irtisanominen tulee voimaan vuoden kuluttua sen rekisteröimispäivästä.

2. Tämän yleissopimuksen ratifioinut jäsenvaltio, joka ei vuoden kuluessa edellisessä kohdassa mainitun kymmenen vuoden määräajan päättymisestä käytä tämän artiklan mukaista irtisanomisoikeuttaan, on sidottu noudattamaan tätä yleissopimusta seuraavan kymmenvuotiskauden ajan ja saa sen jälkeen irtisanoa tämän yleissopimuksen kunkin kymmenvuotiskauden päätyttyä tässä artiklassa määrätyn ehdoin.

## 40 ARTIKLA

1. Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja antaa kaikille Kansainvälisen työjärjestön jäsenvaltioille tiedoksi kaikki jäsenvaltioiden hänelle ilmoittamien ratifiointien ja irtisanomisten rekisteröinnit.

2. Antaessaan järjestön jäsenvaltioille tiedoksi toisen hänelle ilmoitetun ratifioinnin rekisteröinnin pääjohtaja kiinnittää jäsenvaltioiden huomiota yleissopimuksen voimaantulopäivämäärään.

## ARTICLE 38

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

## ARTICLE 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

## ARTICLE 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date up-

on which the Convention will come into force.

## 41 ARTIKLA

Kansainvälisen työtoimiston pääjohtaja antaa Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerille täydelliset tiedot kaikista edellisten artiklojen mukaisesti rekisteröimistään ratifioinneista ja irtisanomisilmoituksista Yhdistyneiden ansakuntien peruskirjan 102 artiklan mukaista rekisteröintiä varten.

## 42 ARTIKLA

Kansainvälisen työtoimiston hallintoneuvosto esittelee tarpeelliseksi katsoessaan yleiskonferenssille tämän yleissopimuksen soveltamista koskevan selonteon sekä tutkii, onko konferenssin esityslistalle tarpeen ottaa kysymystä yleissopimuksen uudistamisesta osittain tai kokonaan.

## 43 ARTIKLA

1. Jos konferenssi hyväksyy uuden yleissopimuksen, jolla uudistetaan tämä yleissopimus kokonaan tai osittain, eikä uudessa yleissopimuksessa toisin määrätä,

a) jäsenvaltion ratifioidessa uuden uudistetun yleissopimuksen tästä aiheutuu ipso jure tämän yleissopimuksen välitön irtisanominen 39 artiklan määräysten estämättä, jos ja kun uusi uudistettu yleissopimus on tullut voimaan;

b) uuden uudistetun yleissopimuksen tultua voimaan eivät jäsenvaltiot enää voi ratifioida tätä yleissopimusta.

2. Tämä yleissopimus jää kuitenkin voimaan alkuperäisen muotoisena ja sisältöisenä niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat ratifioineet sen mutta eivät uudistettua yleissopimusta.

## 44 ARTIKLA

Tämän yleissopimuksen englannin- ja ranskan-kieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset.

## ARTICLE 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

## ARTICLE 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

## ARTICLE 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides-

(a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

## ARTICLE 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

*Selitysteksti*

*Suomen hallitus ja saamelaiskäräjät Suomessa, jotka*

*ottavat huomioon Yhdistyneissä Kansakunnissa tehdyn kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen, lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja kaikkinaisten rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä Euroopan neuvostossa tehdyn yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen ja alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sekä Wienin valtiosopimus-oikeutta koskevan yleissopimuksen,*

*ottavat huomioon myös Yhdistyneiden Kansakuntien julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista,*

*toteavat saamelaisilla olevan omia kulttuurisia, oikeudellisia ja historiallisia käsityksiä saamelaisten kotiseutualueen muotoutumisesta, nautinnasta, alueen omistuksesta ja hallinnasta,*

*toteavat Suomen hallituksen sitoutuvan itenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansojen koskevan yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täytäntöönpanoon,*

*ovat kirjanneet seuraavan yhteisymmärryksen yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi:*

Saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisilla on oma kieli, kulttuuri, elinkeinojen harjoittamisen muodot, kulttuuriset tavat ja perinteet. Suomessa on kolme saamen kieltä ja kulttuurimuotoa: inarin-, koltan- ja pohjoissaamen kieli- ja kulttuuriryhmät.

Saamelaisilla on Suomen perustuslain mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskä-

räjät, joka edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Kolttasaamelaisilla on omat edustukselliset elimensä. Saamelaisten kotiseutualueesta ja siihen kuuluvasta koltta-alueesta on säädetty lailla. Saamelaisten kotiseutualue on pinta-alaltaan 35 000 neliökilometriä eli yli 10 prosenttia koko Suomen pinta-alasta. Kotiseutualueesta noin 90 prosenttia on valtion maa- ja vesialueita, joista suurin osa on lainsäädännöllä eri tavoin suojeltuja luonnonsuojelu- ja erämaa-alueita. Kotiseutualueen maa- ja vesialueista noin kymmenen prosenttia on yksityisten henkilöiden omistuksessa.

Asutus on saamelaisten kotiseutualueella yhteiskunnallisista ja maantieteellisistä syistä muodostunut vuosisatojen aikana sellaiseksi, että saamelaiset ja muu väestö ovat asuttaneet osin samoja alueita ja harjoittaneet osin samoja elinkeinoja. Saamelaisilla on perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvää perinteistä tietoa, omia kulttuurisia tapoja ja perinteitä.

Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu saamelaisten kotiseutualueella olevien yksityisten henkilöiden, yhteismetsien eikä kuntien tai muiden julkisyhteisöjen maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin. Saamelaisten kotiseutualueella olevia yksityisten henkilöiden, yhteismetsien taikka kuntien tai muiden julkisyhteisöjen omistamia tai hallitsemia maa- ja vesialueita ei siten yleissopimukseen sitoutumisen vuoksi siirretä pois alueiden nykyisiltä omistajilta tai haltijoilta. Saamelaisten yksityishenkilöiden oikeus omistaa maata on turvattu.

Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu jokamiehenoikeuksiin eikä muihin omistuksesta riippumattomiin käyttöoikeuksiin saamelaisten kotiseutualueella.

Suomen hallitus ei yleissopimuksen johdosta puutu saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeuksiin eikä valtion omistamia tai hallitsemia maa- ja vesialueita siten siirretä pois valtion omistuksesta tai hallinnasta, turvaten ja kehittämällä joka tapauk-

sessä saamelaisten oikeuksia käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen.

Suomen hallitus turvaa saamelaisille oikeuden osallistua ja vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi samoin kuin käyttää näitä alueita saamelaiskulttuurin harjoittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen sekä harjoittaa näillä

alueilla saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta. Suomen hallitus arvioi yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa säännöllisesti yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täytäntöönpanoa. Suomen hallitus jatkaa työtä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiseksi sekä yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöönpanemiseksi kehittämällä lainsäädäntöä ja hallintoa yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa.

*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## 2.

### **Laki**

#### **Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 20 § ja lisätään lakiin uusi 16 a ja 16 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

#### 16 a §

*Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva  
suunnittelu*

*Valmisteltaessa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä Metsähallituksen tulee yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttala-alueella kolttien kyläkokouksen kanssa selvittää suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita mahdollisten haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.*

#### 16 b §

*Heikentämiskielto*

*Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet on laadittava ja toteutettava siten, etteivät ne olennaisesti heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan taikka kolttien elinolosuhteita tai näiden mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttala-alueella.*



*Saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on oikeus hakea muutosta Metsähallituksen tekemään hallintopäätökseen sillä perusteella, että päätös on heikentämiskiellon vastainen.*

20 §

*Neuvottelukunnat*

Metsähallituksen hallinnassa olevien valti-  
on alueiden käyttöä koskevan päätöksenteon  
apuna paikallisen väestön aseman huomioon  
ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittamisen  
edistämiseksi on lääni- tai aluekohtaisia neu-  
vottelukuntia.

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanos-  
ta, toimikaudesta ja asettamisesta säädetään  
tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

20 §

*Neuvottelukunnat*

Metsähallituksen hallinnassa olevien valti-  
on alueiden käyttöä koskevan päätöksenteon  
apuna paikallisen väestön aseman huomioon  
ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittami-  
sen edistämiseksi on maakunta- tai aluekoh-  
taisia neuvottelukuntia.

*Saamelaisten kotiseutualueelle asetetaan  
kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden teh-  
tävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialuei-  
den sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen  
kestävää käyttöä ja hoitoa.*

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoon-  
panosta, toimikaudesta, asettamisesta ja nii-  
den puheenjohtajien ja jäsenten palkkioista  
sekä kustannusten korvaamisesta säädetään  
tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
20 .*

## 2.

**Láhka****Meahciráddehusas addojuvvon lága rievdadeamis**

Riikkabeivviid mearrádusa mielde  
*rievdaduvvo* Meahciráddehusas addojuvvon lága (1378/2004) 20 § ja lasihuvvojit láhkii  
odda 16 a ja 16 b § čuovvovaččat:

## 16 a §

*Plánen, mii dáhpáhuvvá sámiid ruovttu-  
guovllus*

Válmmaštaladettiin sámiid ruovttuguovllus stáhta eana- ja čáhceviidodagaid dikšuma ja geavaheami, Meahciráddehus galgá ovttasbarggus samedikkiin ja nuortalašguovllus nuortalaččaid giličoahkkimiin čielggadit plánain boahtti váikkuhusaid sámiid vuoigatvuhtii eamiálbmogin doalahit ja ovddidit iežaset giela ja kultuvrra sihke vihkkedallat vejolaš hehttehusaid geahpedeami ja eastadeami várás dárbbasuvvon doaibmabijuid.

## 16 b §

*Heajudangiielddus*

Sámiid ruovttuguovllus leahkki dahje váikkuhusaid dáfus dohko olli, stáhta eana- ja čáhceviidodagain ollašuttot dárkkuhuvvon Meahciráddehusa plánaid ja fidnuid galgá ráhkadit ja ollašuttit nu, ahte dat eai dovdomassii heajut sámiid vejolašvuodaid geavahit sidjiide eamiálbmogin gulavaš vuoigatvuodaid bargat árbevirolaš sámeeláhusai-  
guin dahje

muđui doalahit ja ovddidit giela ja kultuvrra dahje nuortalaččaid eallindiliid dahje sin vejolašvuodaid bargat namuhuvvon ealáhusai-  
guin nuortalašguovllus.

Sámedikkis ja nuortalaččaid giličoahkkimis lea vuoigatvuolta ohcat nuppástusa Meahciráddehusa bargan hálddahušmearrádussii dainna vuodustusain, ahte mearrádus lea heajudangildosa vuostásaš.

## 20 §

*Ráddádallangottit*

Stáhta guovlluid, mat leat Meahciráddehusa hálddus, geavaheami guoski mearrádusbargama veahkin báikkálaš álbmoga sajádaga vuhtii váldima várás ja doaimmaid oktiiveheami ovddideami várás leat eanangodde- dahje guovloguovdasaš ráddádallangottit.

Sámiid ruovttuguvlui ása-  
huvvojit giel-  
daguovdasaš ráddádallangottit, maid bargun lea giedahallat stáhta eana- ja čáhceviidodagaid sihke daidda gulavaš luondduriggodagaid suvdilis geavaheami ja dikšuma.

Ráddádallangottiid bargguin, čoahkkáibijus, doaibmabajis, ásaheamis ja daid sá-  
gajodiheaddjiid ja lahtuid čoahkkibálkkáin sihke goluid buhttemis ása-  
huvvo dárkilabbot stáhtarádi ása-  
husain.

*Dát lámka bohtá fápmui beaivve  
mánus 20 .*

## 2.

**Laahâ****Meccihaldättâsâst adelum laavâ rievdmist**

Ovdâskode miärâdâs miel  
*rievdâduvvoo* Meccihaldättâsâst adelum laavâ (1378/2004) 20 § já lasettuvvvoo laahân uddâ  
 16 a já 16 b § čuávvoonáál:

## 16 a §

*Vuávám mii tábâhtuvá sâmikuávlust*

Talle ko valmâštâl sâmikuávlust staatâ eennâm- já čäcikuávlui hoittám já kevttim Meccihaldättâs kalga oovtâstpargoost sâmitiggijn já nuorttâlâškuávlust nuorttâlâšâi sijdäčuákkimáin selvâttiđ vuávámijn šaddee vaikuttâsâid sâmmilij vuoigâdvuotân algâalmugin paijeentoollâđ já ovdedid jieijâs kielâ já kulttuur sehe kuorâttállâđ mahđulij hááitui keeppidmân já estimân tárbulijđ tooimâid.

## 16 b §

*Hiäjusmittemkiäldu*

Meccihaldättâs vuávámijđ já projektijđ, maid olâšuteh staatâ eennâm- já čäcikuávluin moh láá sâmikuávlust teikâ moh vaikuttâsâi peeleeest ulâtteh toos, kalgeh rähtid já olâšuttid nuuvt, ete toh iä merhâšitteht hiäjusmit sâmmilij mahđulâšvuodâid kevttid sijnân algâalmugin kullee vuoigâdvuodâid hárjuttid ärbivuávâlijđ sâmi-iälättâsâid teikâ mudoi paijeentoollâđ já ovdedid jieijâs kielâ já kulttuur teikâ nuorttâlâšâi eellimtiilijđ teikâ sii mahđulâšvuodâid hárjuttid mainâšum iälättâsâid nuorttâlâškuávlust.

Sâmitiggeest já nuorttâlâšâi sijdäčuákkimist lii vuoigâdvuotâ uuccâđ nubâstus Meccihaldättâs toohâm haldättâhmiärâdâsân ton vuáđuld, ete miärâdâs lii hiäjusmittemkiäldu vuástâsâš.

## 20 §

*Ráđádállâmkodeh*

Meccihaldättâs haldâšem staatâ kuávlui kevttimân kyeskee miärâdâstoohâm iššeen páihálii aalmug sajattuv vuotânväldimân já tooimâi oohtânheiviitem oovdedmân láá [lääni- teikâ] kuávlukuáhtásiih ráđádállâmkodeh.

Staatâräädi aasât sâmikuávlun kiöldäkuáhtâsijđ ráđádállâmkuudijđ, moi pargon lii kiedävuššâđ staatâ eennâm- já čäcikuávlui sehe tooid kullee luánduriggođuvâi killeel kevttim já hoittám.

Ráđádállâmkuudij pargoin, čuákânpiejamist, toimâpaajeest já aasâtmist asâtteh târhibeht staatâräädi asâttâssâin.

Taat laahâ šadda vuámân peeivi máánu 20 .