

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Alexi Soikkeli

**ILO:n yleissopimuksen nro 169 vaikutus ihmisten yhdenvertaisuuteen Suomessa**

---

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2016

# **TIIVISTELMÄ**

## **Tampereen Yliopisto**

### **Johtamiskorkeakoulu**

#### **Soikkeli Aleksi: ILO:n yleissopimuksen nro 169:n ratifioinnin vaikutus ihmisten yhdenvertaisuuteen Suomessa.**

**Pro gradu –tutkielma, X + 84 sivua**

**Julkisoikeus**

**Joulukuu 2016**

---

Tutkielman tarkoitus on tutkia oikeusdogmatiikan ja oikeushistorian keinoin ILO:n yleissopimuksen nro 169:n vaikutuksia ihmisten yhdenvertaisuuteen Suomessa. Aihetta käsitellään kansallisista lähtökohdista, joissa erityisinä painopistealueina ovat historiallisten lapinmaiden maanomistuksen ja hallinnan kehitys sekä nykyisen maankäytön päätös- ja suunnittelukäytänteet saamelaisten kotiseutualueella. Tutkielmassa ei oteta kantaa saamelaisuuden määritelmään Suomessa.

Yleissopimuksen ratifiointi aiheuttaa muutospainetta Suomen lainsäädännössä erityisesti sen maa-artikloiden osalta koskettaen Suomessa erityisesti Metsähallitusta, joka on saamelaisten kotiseutualueen suurin maanomistaja. Tutkielmassa tarkastellaan kulttuurin heikentämiskieltoa ja sen mahdollista vaikutusta yhdenvertaisuuteen, jos sitä sovellettaisiin Metsähallituksen tehtäviin saamelaisten kotiseutualueella. Tutkielmassa tarkastellaan myös paliskuntien asemaa kulttuurisen elinkeinon ja käytännön toiminnan ristipaineessa.

Yleissopimuksen ratifioinnin vaikutus yhdenvertaisuuteen kulminoituu siihen, keitä sen katsotaan Suomessa koskevan, ja miten maankäytön ja hallinnan järjestelyt on tarkoitus toteuttaa. Erityisesti kulttuurin heikentämiskielto keinona yleissopimuksen maa-artikloiden implementoinnissa edellyttäisi nykyistä tarkempaa saamelaiskulttuurin määrittelyä.

# LYHENTEET

Art.	Artikla
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
HE	Hallituksen esitys
ILO	International Labour Organization
MH	Metsähallitus
MMM	Maa- ja Metsätalousministeriö
OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen Perustuslaki
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TrVJ	Tarkastusvaliokunnan julkaisu
TVL	Tuloverolaki
vp	valtiopäivät

# Lähdeluettelo

## Kirjallisuus:

Ahtela 2006: *Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*. 3., uudistettu painos. Talentum 2006

Anaya S. James: *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford University Press (US). 2000.

Enbuske Matti: *Vanhan Lapin valtamailla: Asutus ja maankäyttö Kemin Lapin ja Enontekiön alueella 1500-luvulta 1900-luvun alkuun*. SKS Helsinki 2008.

Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli- Pekka.: *Perusoikeudet 2 uudistettu painos*. Helsinki 2011.

Hannikainen Lauri: *Vähemmistöjen suojelu kansainvälisessä oikeudessa 1990-luvulla*. Helsinki 1996, s.32-55. Teoksessa: *Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa (toim Taina Dalgren)*.

Heikkilä Marja-Terttu, Magga Risten-Rauna: *Luontaiselinkeinotilallisen elämän leipä. Tutkimus luontaiselinkeinotilallisten toimeentulosta ja toimeentulomahdollisuuksista*. Lapin Yliopisto. Rovaniemi 1995.

Heinämäki Leena: *The Right to Be a Part of Nature: Indigenous Peoples and the Environment*. Acta Universitatis Lapponiensis 180. Rovaniemi 2010.

Mauno Hiltunen: *Norjan ja Norlannin välissä: Enontekiö 1550–1808. Asukkaat, elinkeinot ja maanhallinta*. Oulun Historiaseura. Scripta Historica 32. Raahel 2007.

Hirvonen, Ari: *Mitkä menet? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: *Kirjoitetaan juridiikkaa*. 3. painos. Talentum. Helsinki 2010.

International Labour Office: *Constitution of the International Labour Organisation and selected texts*. Geneva 2010. Tulostettu 14.8.2015 osoitteesta: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf>

ILO: *INDIGENOUS & TRIBAL PEOPLES RIGHTS IN PRACTISE: A guide to ILO Convention 169*. PROGRAMME TO PROMOTE ILO CONVENTION NO. 169 (PRO 169) International Labour Standards Department, 2009.

ILO CONVENTION ON INDIGENOUS AND TRIBAL PEOPLES, 1989 (No. 169): *A Manual*. PROJECT TO PROMOTE ILO CONVENTION NO. 169 (PRO 169). 2003.

Joona Juha: *Entisten Tornion ja Kemin Lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista*. Juridica Lapponica 32. Rovaniemi 2006.

Joona Juha: *Poronhoito-oikeus maankäyttöoikeutena*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1993.

Joona Tanja: *ILO Convention No. 169 in a Nordic Context with Comparative Analysis An Interdisciplinary Approach*. Juridica Lapponica Rovaniemi 2012.

Kangas, Urpo: *Minun metodini*, teoksessa Juha Häyhä (toim.), *Minun metodini*. WSOY, Helsinki 1997, s. 90-109.

Kangas Urpo: *Lesken oikeudellinen asema: oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1982.

Kiviniemi Matti: *Metsäoikeus*. Metsäkustannus oy. Tallinna 2015.

Mackay Fergus: *A Guide to Indigenous Peoples' Rights in the International Labour Organization*. The Guide has been produced with the support of a grant from the Ford Foundation and with the financial assistance of the European Community. Forest Peoples Programme, Stratford Road, 2002.

Nahkiaisoja Tanja: ”*Asutus ja maankäyttö Inarissa ja Utsjoella 1700-luvun puolivälistä vuoteen 1925*”. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:7

Työministeriö: *ILO-asiakirja 3/2007: Käsikirja kansainvälisen työjärjestö (ILO) sopimusten ja suositusten käsittelymenettelystä*. 2007. Tulostettu 14.8.2015 osoitteesta: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_089901.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_089901.pdf)

Ulkoministeriö: *SUOMEN NELJÄS RAPORTTI ALUEELLISIA KIELIÄ TAI VÄHEMMISTÖKIELIÄ KOSKEVAN EUROOPPALAISEN PERUSKIRJAN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA* syyskuu 2010. Tulostettu 31.8.2015. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=67508&GUID=%7BAB37CB4D-0D3B-4C26-8A28-5A2F4C1E6472%7D>

Ulkoasiainministeriö: *Valtiosopimusopas: Kansainvälisten ja EU-sopimusten voimaansaattamista koskevat ohjeet*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja, maaliskuu 2012. Tulostettu 14.8.2015: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=88618&GUID=%7B3F50F06C-8978-44B3-AE5A-4278927C0AE8%7D>

Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011: *Akwe Kon - ohjeet: Vapaaehtoiset ohjeet sellaisten hankkeiden kulttuuriset-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla ja käyttämällä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin*. Ympäristöministeriö. Helsinki 2011.

Oikeusministeriö 2006. Vahtola Jouko, Joona Juha, Enbuske Matti, Nahkiaisoja Tarja, ja Hiltunen Mauno: *Lapinmaan maa- ja metsäoikeudet Yhteenveto ja tiivistelmä Lapinmaan maa- ja metsäoikeudet -tutkimuksesta*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:8. 24.10.2006. Luettavissa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisusarkisto/2006lapinmaanmaa- ja metsäoikeudet.yhteenvetojatiivistelmalapinmaanmaa- ja metsäoikeudet-tutkimuksesta/Files/OMJU\\_2006\\_8\\_Lapinmaan\\_maa- ja metsäoikeudet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisusarkisto/2006lapinmaanmaa- ja metsäoikeudet.yhteenvetojatiivistelmalapinmaanmaa- ja metsäoikeudet-tutkimuksesta/Files/OMJU_2006_8_Lapinmaan_maa- ja metsäoikeudet.pdf)

## **Lainvalmisteluaineisto:**

HE 264/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta

Työryhmämuistio 2014:2. *Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella.* Maa- ja metsätalousministeriön työryhmän mietintö. Helsinki 2014.

HE 167/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Luonnos: Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Maa- ja Metsätalousministeriö. 10.11.2015.

HE 247/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Saamelaistoimikunnan mietintö: 2001/14: Oikeusministeriö. Helsinki 2002.

HE 243/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kolttalaiksi sekä laiksi leimaverolain 30 §:n muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Komiteamietintö 1974/87: *Porotila-asetustoimikunnan mietintö*

## **Lainsäädäntö**

Asetus Metsähallituksesta 247/2016

Kaivoslaki 2011/621

Kalastuslaki 286/1982

Kalastuslaki 379/2015

Kolttalaki 253/1995

Laki eräiden kolttien asuttamisesta 1955/27

Laki Metsähallituksesta 1378/2004

Laki Metsähallituksesta 234/2016

Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista 2011/986  
Laki Saamelaiskäräjistä 974/1995  
Luontaiselinkeinoilalaki 610/1984  
Maankäyttö ja rakennuslaki 132/1999  
Metsästysasetus 666/1993  
Metsästyslaki 615/1993  
Perustuslaki 931/1999  
Porotilalaki /1969  
Poronhoitolaki 848/1990  
Vesilaki 2011/587  
Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva Kansainvälinen Yleissopimus 37/1970  
Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva Kansainvälinen Yleissopimus 8/1976  
Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus 78/1994  
YLEISSOPIMUS TIEDON SAANNISTA, YLEISÖN OSALLISTUMISOIKEUDESTA  
PÄÄTÖKSENTEKOON SEKÄ MUUTOKSENHAKU- JA VIREILLEPANO-  
OIKEUDESTA YMPÄRISTÖASIOISSA 122/2005

## **KHO**

KHO 273/2015  
KHO 274/2015  
KHO 275/2015  
KHO 273/2014  
KHO 274/2014  
KHO 275/2014  
KHO 2011/81  
KHO 2003/61

## **YK:n Ihmisoikeuskomitea**

Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992  
Jouni E. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 671/1995

Anni Äärelä and Jouni Näkkäläjärvi v. Finland, Communication No. 779/1997

Ivan Kitok v. Sweden. Communication No. 197/1985

Sandra Lovelace v. Canada. Communication No. 24/1977

Kalevi Paadar et al. v. Finland, Communication No. 2102/2011.

## **Pohjois-Suomen Hallinto-oikeus**

16/0255/1

16/0254/1

## **Lapin aluehallintovirasto**

Päätös: *Näkkälän paliskunnan rajojen vahvistamista koskeva asia paliskunnan jakamisen johdosta*. LAAVI/1351/05.15.01/2014. Luettavissa: <https://www.avi.fi/documents/10191/601734/Näkkäläliite/f1f8c394-953a-43b5-bf44-91c86d86a742>

## **Lakimies**

Scheinin, Martin: *Ihmisen ja kansan oikeudet – kohti Pohjoismaista saamelaisoppimusta*. Lakimies 1/2006. s. 27-41.

Joonas, Juha: *Kuka kuuluu alkuperäiskansaan – historian vastauksia tämän päivän kysymyksiin*. Lakimies 4/2013 s. 734-755.

Joonas, Tanja: *Tanja Joonan vastine Antti Aikion ja Mattias Åhrenin kirja-arvosteluun*. Lakimies 6/2013 s. 1160-1162.

## **Muut**

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. Division for Social Policy and Development Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues: *WORKSHOP ON DATA COLLECTION AND DISAGGREGATION FOR INDIGENOUS PEOPLES*. (New York, 19-21 January 2004) PFII/2004/WS.1/3

ILO: International Labour Conference, 99th Session, 2010. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part 1A) General Report and observations concerning particular countries*. Luettu osoitteesta: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_123424.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf)

International Labour Conference, 100th Session, 2011. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (articles 19, 22 and 35 of the Constitution)



Juntunen Suvi, Stolt Elina: *Loppuraportti Akwe-Kon ohjeiden soveltamisesta Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa*. Metsähallitus. 2013. Luettu osoitteessa: <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Muut/AkweKonraportti2013.pdf>

Kempainen, Kettunen, Nieminen: *KALA- JA RIISTARAPORTTEJA nro281* . Porotalouden taloustutkimusohjelma 2003 - 2007. Helsinki 2003.

Metsähallitus/Paliskuntain yhdistys: *Sopimus Metsähallituksen toiminnan ja poronhoidon yhteensovittamisesta*. Hyväksytty 4.4.2013

Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 68 Metsähallitus: *Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2012-2021*. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 68. Metsähallitus. 2013. Vantaa. Luettu osoitteessa: <http://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mt/mt68.pdf>

Metsähallitus: *Yhteistyöllä suunta maankäytölle - Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu*. Metsähallitus, Vantaa, 2004.

Metsähallitus: *Mallan luonnonpuiston järjestyssääntö*. Metsähallitus, Vantaa, 1993. Luettavissa: <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Js/malla-js.pdf>

Metsähallitus: *Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet*, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja B 203. Helsinki 2014. Luettu osoitteesta: <http://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Bsarja/b203.pdf>

Nieminen Mauri: *Tutkimusraportti 2012: Kemijärven Tuulipuistot Porotalousselvitys*. Riista- ja Kalatalouden Tutkimuslaitos. 2012.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.5.2011

Suomen Riistakeskus: *Hirvenmetsästyksen pyyntilupahakemus metsästyslain 8§ alueelle*: [http://riista.fi/wp-content/uploads/2013/04/Hakemuslomake\\_hirvielain\\_8-§\\_2015.pdf](http://riista.fi/wp-content/uploads/2013/04/Hakemuslomake_hirvielain_8-§_2015.pdf)

Suomen Riistakeskus: *Hirvenmetsästyksen pyyntilupahakemus metsästyslain 8§ alueelle*: [http://riista.fi/wp-content/uploads/2013/04/Hakemuslomake\\_hirvielain\\_8-§\\_2015.pdf](http://riista.fi/wp-content/uploads/2013/04/Hakemuslomake_hirvielain_8-§_2015.pdf)

Suomen Riistakeskus: *Ohjeet hirvieläimen pyyntilupien hakemista varten*: <http://riista.fi/wp-content/uploads/2013/04/ohje-hirvieläinten-pyyntilupien-hakemiseen-8-§-lopullinen-2015a.pdf>

Tilastokeskuksen nettisivut: *Asuntomarkkinat 1980- ja 1990-luvuilla*. Osoitteessa: [http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art\\_2012-03-12\\_004.html?s=3](http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-03-12_004.html?s=3). Luettu viimeksi 22.12.2016.

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta.

Yle Uutiset 26.10.2015: Kokonainen saamelaisluku katosi metsähallituslakiluonnoksesta – "Metsähallituksessa tunnutaan olevan tyytyväisiä ratkaisuun" [http://yle.fi/uutiset/kokonainen\\_saamelaisluku\\_katosi\\_metsahallituslakiluonnoksesta\\_metsahallituksessa\\_tunntaan\\_olevan\\_tyytyvaisia\\_ratkaisuun/8407050](http://yle.fi/uutiset/kokonainen_saamelaisluku_katosi_metsahallituslakiluonnoksesta_metsahallituksessa_tunntaan_olevan_tyytyvaisia_ratkaisuun/8407050)

Yle Uutiset 1.9.2015: Suomen kaivoslaille tunnustusta YK:n erityisraportoijalta. <http://yle.fi/uutiset/3-8269546>

<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>II</b>
LYHENTEET	III
Lähdeluettelo	IV
Lakimies	VIII
<b>1 JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen	1
1.2 Tutkielman aihe ja rajaus	3
1.2.1 Aihetta koskeva kansallinen lainsäädäntö	3
1.2.3 Tutkimuksen tarve	5
1.3 Tutkimuskysymys ja lähdeaineisto	5
1.4 Tutkimusmetodi	8
1.5 Tutkimuksen kulku	10
<b>2 YHDENVERTAISUUS</b>	<b>12</b>
2.1 Vastuu yhdenvertaisuudesta	12
2.2 Yhdenvertaisuuden kansainvälinen ulottuvuus	13
2.2 Syrjinnän kieltö	14
2.3 Positiivinen erityiskohtelu	15
2.4 Perusoikeuksien horisontaaliset vaikutukset	16
<b>3 ILO 169 JA ALKUPERÄIS- JA HEIMOKANSAT</b>	<b>18</b>
3.1 ILO:n tavoitteista ja rakenteesta	18
3.2 Alkuperäiskansat ja niiden määrittely	19
3.3 ILO:n sopimusten ratifiointiprosessi	23
3.3.1 Asiantuntijakomitea	26
3.4 ILO:n yleissopimus nro 169 erityispiirteet	27
3.4.1 Alkuperäiskansojen itsemääräämis- ja itsehallinto-oikeus	30
3.4.2 Yleissopimus yhdenvertaisuuden näkökulmasta	33
<b>4 ALKUPERÄISKANSA SAAMELAISET</b>	<b>36</b>
4.1 Kansa neljän valtion alueella	36
4.2 Saamelaiskäräjät: Tehtävä ja tarkoitus	37
4.2.1 Kolttasaamelaisten itsehallinto	40
<b>5 LAPIN MAAOIKEUKSIEN KEHITYS</b>	<b>41</b>

5.1 Johdanto	41
5.2 Yleissopimus nro 169:n aluerajaukset	42
5.3 Lapinmaiden uudisasutuksen alku	43
5.3.1 Lapinkyläjärjestelmä	44
5.3.3 Asutus metsähallinnon alla	47
5.4 Rajasulut ja elinkeinojen murros	48
5.5 Elinkeino- ja asutusperusteinen erityislainsäädäntö saamelaisten kotiseutualueella	49
5.5.1 Kolttalaki ja luontaiselinkeinotilalaki	49
5.5.2 Porotilalaki	51
5.6 Yhteenveto	53
<b>6 SAAMELAISTEN KOTISEUTUALUEEN MAANOMISTUS, MAANKÄYTTÖ JA SEN SUUNNITTELU</b>	<b>56</b>
6.1 Johdanto	56
6.2 Metsähallitus	56
6.2.1 Metsähallituksen suunnitteluprosessien	58
6.2.2 Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu	58
6.2.3 Poronhoidon huomioiminen metsätaloustoiminnassa	61
6.3 Paikallisten oikeudet maankäyttöön	62
6.4 Ihmisoikeuskomiteassa käsitellyt maankäytön ristiriidat	63
6.5 Metsähallituslain uudistaminen	66
6.6 Kulttuurin heikentämiskielto kaivoslaissa	70
6.7 Paliskunnat	72
6.7.1 Paliskuntajärjestelmä ILO 169 ratifioinnin näkökulmasta	74
6.8 Kunnat: maankäyttö alkuperäiskansan oikeuksien näkökulmasta	76
6.9 Yhteenveto	77
<b>7 Yhteenveto ja johtopäätökset</b>	<b>79</b>
7.1 Yleissopimuksen ratifioinnin nykytila	79
7.2 Vaikutuksista yhdenvertaisuuteen	80
7.3 Toimenpide-ehdotukset	82

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

*”Ihmisoikeusmielessä saamelaisten poronhoitajien työpaikat ovat tärkeämpiä kuin saamelaisten metsureiden.”* Martin Scheinin, Lapin Kansa, 26.11.2005

Suomi on vuodesta 1989 pohtinut YK:n alaisen kansainvälisen työjärjestö ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimus nro 169:n ratifiointia.<sup>1</sup> Tästä lähtien ratifioinnin vaikutuksista on kiistelty etenkin Saamelaisten kotiseutualueella Suomen Ylä-Lapissa. Valtiollisella tasolla on useampaan kertaan ilmaistu aie ratifioida sopimus ja sen tueksi on teetetty huomattava määrä selvityksiä 1990-luvulta lähtien.<sup>2</sup> Tästä huolimatta ratifioinnista ei ole tähän mennessä saavutettu yhteisymmärrystä.

Mielenkiintoni YK:n alaisen kansainvälisen työjärjestö ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja käsittelevään yleissopimuksen nro 169:n ratifioinnista aiheutuneeseen kiistaan voi sanoa alkaneen ylläolevasta Martin Scheinin lausahduksesta Nellimin metsäkiistan ollessa kuumimmillaan keväällä 2005. Työn ja alkuperäiskansaoikeuksien ristiriita alueella voi etäämpää katsottuna näyttää hyvinkin selvältä ja yksioikoiselta. Lähempää tarkasteltuna kysymys on monitahoisempi ja ennenkaikkea vaikeampi. Pro gradu tutkielmani tarkoitus onkin juuri tarkastella ja tutkia tätä kysymystä, josta on aikojen saatossa kehkeytynyt vyyhti, jonka koetaan toisaalla vaikeuttavan asukkaiden hyvinvointia<sup>3</sup> ja toisaalla olevan yksi merkittävimmistä häpeäpilkuista Suomen maineelle ihmisoikeusvaltiona, joka täyttää toiminnallaan kolme viidestä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen määrittämää kulttuurisen kansanmurhan kriteeriä<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> HE 306/1990 vp.

<sup>2</sup> PeVL 17/1994 vp, PeVL 1/2010 vp

Vihervuori, Pekka: *Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. ILO:n alkuperäis- ja heimo- kansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset* (Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999).

<sup>3</sup> Reetta Toivanen, Panu Itkonen. *ILO-sopimus inarilaisten uhkana*. Lapin Kansa 1.3.2015

<sup>4</sup> Scheinin, Lakimies 1/2006 s.39.

Osapuolina kysymyksessä ovat paitsi Suomen alkuperäiskansa saamelaiset, Suomen valtio ja etenkin saamelaisten kotiseutualueen, verokirjoihin merkityistä lappalaisista polveutuva väestö, joka ei sekään ole alueella historiatonta. Tämäkään kysymys ei vaikuta pelkästään Suomen maineeseen ihmisoikeusvaltiona, vaan myös ihmisiin etnisyyteen katsomatta.

Yleissopimusta sovelletaan niihin itsenäisissä maissa eläviin alkuperäis- ja 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 erityissäädoöksillä tai –määräyksillä. Alkuperäiskansoina pidetään myös väestöä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu. Yleissopimus koskee sellaisia kansoja, jotka ovat oikeudellisesta asemastaan riippumatta säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.

Yleissopimuksen ratifioinnista annettiin ensimmäisen kerran hallituksen esitys vuonna 1990<sup>5</sup>. Valtioneuvosto päätyi esittämään ettei yleissopimusta ratifioida vielä tässä vaiheessa sen oikeusvaikutuksien ja erityisesti sen maa-artikla 14:ään liittyvän epäselvyyden takia. Saamelaisten asemaa kuitenkin ryhdyttiin tuomaan selvemmin esille lainsäädäntöön uudistetussa perustuslaissa alkuperäiskansastatuksen muodossa ja perustuslain 124 §:n 3 momentin nojalla kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon muodossa jota toteuttaa saamelaiskäräjät.

Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitukset ottivat molemmat tavoitteekseen yleissopimuksen ratifioinnin<sup>6</sup> siinä kuitenkaan onnistumatta. Hanketta valmisteltiin Oikeusministeriön johdolla vuodesta 2011, jolloin ministeriöt ja asianosaistahot antoivat

---

<sup>5</sup> HE 306/1990 vp.

<sup>6</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.5.2011: s.25.  
Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. s.6

ensimmäiset lausuntonsa yleissopimuksen ratifiointiedellytyksistä. Tällä hetkellä Juha Sipilän hallitus ei ole aikeissa ratifioida tätä yleissopimusta.

## **1.2 Tutkielman aihe ja rajaus**

### **1.2.1 Aihetta koskeva kansallinen lainsäädäntö**

Tutkielman tarkoitus on tutkia ratifiointin vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin ratifiointin myötä vahvistetaan saamelaisten asemaa ja täyttääkö tämä perustuslain 1999/931 6 § 2 momentissa tunnustaman hyväksyttävän syyn perusteen erilaiselle kohtelulle, ja missä määrin voimassaoleva lainsäädäntö ei toteuta tosiasiallista yhdenvertaisuutta, jonka edistäminen on myös yksi tämän yleissopimuksen tavoitteista. Painopiste on saamelaiskäräjälain 1995/974 4:ssä § määritellyllä Saamelaisten kotiseutualueella, Suomen kolmessa pohjoisimmassa kunnassa Enontekiöllä, Utsjoella, Inarissa ja Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueella.

Tutkittava alue on ollut varsin pitkään osa ensin Ruotsin kuningaskuntaa, Suomen suuriruhtinaskuntaa ja myöhemmin Suomen tasavaltaa jotka kukin ovat toimineet alueen lainsäätäjänä ja jakaneet oikeutta vaihtelevin ottein. Tästä näkökulmasta on perusteltua tarkastella alueen oikeushistoriaa, etenkin sitä miten maanomistus ja maankäyttö ovat alueella ymmärretty. Toisin sanoen kuka on omistanut mitäkin, onko kyseessä ollut periytyvä omistusoikeus vai nautintaoikeus, missä tapauksissa omistusoikeus on muodostunut.

Saamelaisten oikeusasema etnisenä vähemmistönä ja alkuperäiskansana on tunnustettu Suomen perustuslain 1999/731 17:nneen § 3 momentilla. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen on todettu erikseen. Perustuslainkohta on tarkoitettu ”turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästy” (HE 309/1993 vp s. 65).<sup>7</sup> Suomi on sitoutunut noudattamaan useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joista tällä hetkellä yksikään ei koske pelkästään alkuperäiskansoja.

---

<sup>7</sup>Ojanen, Scheinin, : s. 631-665.

Kyseiset sopimukset asettavat Suomelle velvoitteita myös saamelaisten suhteen, velvoittamalla ratifioineita maita kunnioittamaan ja suojaamaan vähemmistöjen oikeuksia kieleensä ja kulttuuriinsa sekä takaamaan vähemmistöille tasavertaisen aseman muuhun väestöön nähden.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus omaan kielelliseen ja kulttuuriseen itsehallintoon, josta säädetään lailla. Laki saamelaiskäräjistä 1995/974 on keskeisin saamelaisten itsehallintoa määrittelevä laki. Kyseisen lain 3 § määrittelee myös ketä lain edessä pidetään saamelaisena. Kolttasaamelaisia käsittelevä kolttalaki 1995/223 käsittelee kolttasaamelaisten oikeuksia saman lain 2 §:ssä määritellyllä kolttala-alueella Inarin kunnan itäosissa.

Merkittävin maankäyttäjä saamelaisten kotiseutualueella on alueen suurin maanomistaja valtion omistama Metsähallitus. Alueen suurimpana yksittäisenä maata käyttävänä toimijana Metsähallitus on yleisten tehtäviensä eli valtionmailla sijaitsevien luonnonvarojen ja muun omaisuuden hoidon, käytön ja suojelun lisäksi velvoitettu metsähallituslain 234/2016 6§:n 2 momentissa toimimaan poronhoitolain määrittämällä erityisellä poronhoitoalueella, johon saamelaisten kotiseutualue kokonaisuudessaan kuuluu, siten ettei siitä aiheudu poronhoidolle huomattavaa haittaa. Metsähallituksen on myös sopeutettava toimintansa niin, että saamelaiskulttuurin edellytykset turvataan.

Saamelaiskulttuuriin on vakiintuneesti katsottu kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot poronhoito, metsästys ja kalastus<sup>8</sup>. Saamelaisten kotiseutualueella näillä elinkeinoilla onkin poikkeuksellinen asema, niiden muuta maata suuremman taloudellisen ja kulttuurisen merkityksen vuoksi. On merkillepantavaa, että metsästyksen, kalastuksen ja poronhoitoon liittyvät kysymykset eivät ole saamelaisten osalta pelkästään elinkeinoasioita, vaan ne ovat myös ihmisoikeuskysymyksiä perustuslain vakiintuneen tulkinnan nojalla.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

<sup>9</sup> HE 309/1993 vp, s. 65



### **1.2.3 Tutkimuksen tarve**

Yleissopimusta ja sen tarvetta on tutkittu Suomessa joko maa-alueiden osalta tai määrittelyn osalta. Näiden molempien osalta on ollut ongelmallista aikaisemman tutkimuksen vähäisyys. Tästä on myös seurannut, että tutkimuksessa on pyritty ainoastaan löytämään vastauksia käsillä oleviin ongelmiin ilman niiden kunnollista taustoitusta.

Varsinaista tutkimusta yleissopimuksen ratifiointin vaikutuksesta ihmisten yhdenvertaisuuteen ei ole tehty, vaan sitä on käsitelty hajanaisesti lakien esitöissä ja eri lausunnonantajien launnoissa. Ongelmana on siis aiheen käsittelyn hajanaisuus ja eri tahojen, sinänsä ymmärrettävä, pyrkimys tarkastella asiaa oman hallinnon alansa, edustamansa ryhmän tai elinkeinon näkökulmasta. Nähdäkseni tutkimukselle, jossa paneudutaan yhdenvertaisuuteen yleissopimuksen ratifiointin näkökulmasta edellä mainittujen ryhmien sijaan on selkeä tarve.

Pidän myös ongelmallisena, että ILO:n yleissopimukseen nro 169 liittyvä tutkimus Suomessa on vahvasti polarisoitunut saamelaisiin oikeuksiin, perusoikeuksien tutkimiseen ja aihetta käsittelevän kansainvälisen oikeuden soveltamiseen Suomessa. Sen sijaan tutkimusta, jossa paneuduttaisiin yleissopimuksen kannalta olennaisten käytännön kysymysten nykyiseen toteuttamistapaan ei ole juuri paneuduttu. Mielestäni tämä on outoa, kun ottaa huomioon erityisesti maankäytön ja sen omistukseen tai siitä riippumattomaan käytön, joka poikkeaa jo Suomen sisäisesti.

Kaikki edellämainitut tutkimuksen kohteet ovat sinällään aiheellisia ja perusteltuja, mutta koen, että jos näitä jo tutkittuja aihealueita kykenisi yhdistämään jo olemassaolevaan perusoikeuspohjaan ja sen käytännön toteutumiseen olisi sillä myös lisäarvoa. Oikeudellinen tarkastelu on toki sidottua vahvoihin ja sallittuihin oikeuslähteisiin, mutta katson, että myös muulla lähdeaineistolla ja käytäntöjen tarkastelulla voi saavuttaa kokonaisvaltaisemman kuvan tutkimuskysymykseen vaikuttavista asioista.

### **1.3 Tutkimuskysymys ja lähdeaineisto**

Tutkimuksen ydinkysymys on millaisia vaikutuksia ILO:n yleissopimus nro 169:n ratifiointilla on kansalaisten yhdenvertaisuuteen Suomessa. Uupuuko yleissopimuksen tarkoittamalta kansalta jotain sellaista, jonka takia he ovat perusteetta eri asemassa muun väestön kanssa? Mikä olisi muun väestön, erityisesti sen kansanosan, joka polveutuu Lappia aikaisemmin asuttaneesta verokirjoissa ”lappalaisena” tunnetusta, mutta suomalaistuneesta väestöstä, asema ratifiointin jälkeen?

Tähän kysymykseen haen tarkennusta kolmella alakysymyksellä:

1. Millaisessa historiallisessa kontekstissa yleissopimuksen ratifiointi tapahtuu Suomen saamelaisten kotiseutualueella?
2. Millä tavoin alkuperäiskansan perinteiset elinkeinot poronhoito, kalastus ja metsästyksen on huomioitu lainsäätäjän toimesta ja mikä on niiden asema nyt, etenkin muuhun maankäyttöön suhteutettuna?
3. Millaisia perusoikeusvaikutuksia, erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta ratifiointilla on?

ILO:n yleissopimuksen nro 169 ratifiointi ei suinkaan ole kysymyksen pääteipiste. Suomessa on ratifiointia valmistellessa pyritty muuttamaan olosuhteita ja lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle sopimuksen sisältöä vastaavaksi. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, ettei säädettävä lainsäädäntö saa olla sopimuksen vastaista<sup>10</sup>.

Tarkastelen alkuperäiskansoihin liittyvää kansainvälistä oikeutta ja sen tavoitteita. Erityisenä tarkastelun kohteena on alkuperäiskansojen itsemääräämis- ja itsehallinto-oikeus ja sen kansainvälisoikeudellinen konteksti. Yleissopimuksen itsensä tarkastelussa nojaudun ILO:n ohje- ja esittelymateriaaliin, sekä ILO:n asiantuntijakomitean osalta sen vuosittaisiin raportteihin. Asiantuntijakomitean roolia ei itsessään ole tarkasti säädelty ILO:n toimesta, joten asiantuntijakomitean rooli ja oma näkemyksensä itsestään osana ILO:n yleissopimuksen nro 169:n kolmikantaista ratifiointi- ja valvontaprosessia korostuvat tutkielmassa. Käytän tutkielmassa yleissopimuksen suomenkielistä käännöstä. Yleissopimus on laadittu englanniksi ja ranskaksi, eikä suomenkielinen versio ole sellaisenaan virallinen,

---

<sup>10</sup> PeVL 30/1993 vp.

mutta en ole törmännyt yleissopimuksen käänöksessä sellaiseen, joka kyseenalaistaisi käänöksen oikeellisuuden.

Ratifiointiin edellyttämät vaikutukset ovat maakohtaisia. Yleissopimuksen ratifiointista seuraa myös, että ratifiointikäytäntöjä tarkastellaan ja arvioidaan ILO:n toimesta. Tarkoitukseni on tutkia nykyisen lainsäädännön lisäksi, onko Suomelle mahdollisesti tulossa tarve tarkastaa muuta lainsäädäntöään ja käytäntöjään yleissopimusta vastaavaksi.

Tutkielmassa ei oteta kantaa saamelaisuuden määritelmään. Tämä johtuu siitä, että katson saamelaisuuden määrittelyn olevan saamelaisväestön sisäinen asia jo kansainvälisen alkuperäiskansoihin liittyvän määrittelyn nojalla, vaikkei tämä olekaan laintasoista. Sen sijaan yleissopimuksen ratifiointiin vaikutuksen tarkastelu siten, että myös Lapin historiallisen väestön mahdollinen asema huomioitaisiin yleissopimukseen nojautuen sivuaa osaltaan määritelmäkysymystä. Katson, että kysymys saamelaisuuden määritelmästä on osittain jopa irrelevantti yleissopimuksen ratifiointia suunniteltaessa.

Kansallisella tasolla tarkoitukseni on tarkastella yleissopimuksen ratifiointien vaikutuksia eri tasoilla. Ensimmäisenä tasona ovat julkishallinnolliset elimet Metsähallitus, saamelaisten itsehallinnolliset elimet, saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous ja alueellisen itsehallinnon puolelta saamelaisten kotiseutualueen kunnat. Miten on tarkoituksena järjestää julkishallinto ratifiointien jälkeen näiden kesken vai ollaanko luomassa uutta hallinnollista tasoa? Mitkä ovat kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet tässä tilanteessa ja mikä on näiden toimijoiden painoarvo?

Toinen taso on elinkeinojen välinen. Verrattuna muuhun Suomeen matkailulla, metsätaloudella ja poronhoidolla on korostunut merkitys Saamelaisten kotiseutualueen aluetaloudelle<sup>11</sup>. Tähän kysymykseen haen vastausta eri toimijoiden toimintakäytännöistä ja niiden vaikutuksista. Ratifiointiin vaikutusta käytännön tasolla tutkin tarkastelemalla kaivoslain 2011/621 38§:n yhteistyövelvoitteen saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toimittaessa ja vesilain 2011/587 2 luvun 8§:n kulttuurin ja perinteisten

---

<sup>11</sup> Vatanen et al. 2006: s. 435-436.

elinkeinojen heikentämiskiellon toteutumisesta ja mitä tämä on käytännössä tarkoittanut. Tarkastelen heikentämiskiellon vaikutusta myös sellaisessa tilanteessa, jossa sitä sovellettaisiin Metsähallituksen hallinnoimiin maihin. Kyseistä mallia suunniteltiin metsähallituslain uudistamisessa vuonna 2015 keinona ILO:n yleissopimus nro 169:n maa-artikloiden (13-15) täyttämiseen, muttei kuitenkaan toteutettu<sup>12</sup>.

Tähän kysymykseen vastatakseen on myös perehdyttävä alueen suurimman maanomistajan Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmaan Ylä-Lapissa<sup>13</sup> ja sen toteuttamista, joka sekin poikkeaa muualla Suomessa voimassaolevista paikallisen väestön sananvallan merkittävyyden takia. Ylä-Lapissa ja saamelaisten kotiseutualueella maan omistuksesta riippumaton maankäyttö poikkeaa muusta maasta alueella voimassaolevien osin elinkeinon pohjautuvien maankäyttöoikeuksien ja osin nautintaluonteisten oikeuksien takia. Tämä on myös aikojen saatossa muokannut Metsähallituksen toimintaa alueella omaleimaiseksi.

#### **1.4 Tutkimusmetodi**

Tutkimuksessa keskeisenä lähtökohtana on tutkia miten yleissopimuksen ratifioiminen vaikuttaisi ihmisten väliseen yhdenvertaisuuteen Suomessa saamelaisten kotiseutualueella. Tämän takia vallitseva tutkimusote on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan metodein selvitetään voimassaolevan ja tässä tapauksessa tulevan oikeuden sisältöä käsiteltävässä oikeusongelmassa.<sup>14</sup>

Tehtävänä on tutkia ja analysoida ILO:n yleissopimuksen nro 169:n tuomia muotospaineita lainsäädäntöön ja sen vaikutusta ihmisten yhdenvertaisuuteen. Pyrin arvioimaan saamelaisten kotiseutualueella käytännön maankäytön suunnittelu ja hallintamekanismien soveltuvuutta yleissopimuksen ratifiointia ajatellen. Tämä onnistuu parhaiten lainopin metodein. Hallitsevana tutkimustapana on ongelmakeskeinen lainoppi. Pyrin tutkielmassa

---

<sup>12</sup> Luonnos 20.5.2014: s.51-52

<sup>13</sup> Metsähallitus 2013:Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma. Kausi 2012-2021.

<sup>14</sup> Husa 2010: s. 20-21.

siis systematisoimaan kokonaisuutta tämän ongelman äärellä ja luomaan kuvan näiden oikeudellisten suhteiden ja järjestelyjen keskinäissuhteista<sup>15</sup>.

Käsiteltävä aihe on monitahoinen ja tästä voisi perustellusti tehdä myös pelkästään kansainvälisiin oikeuslähteisiin nojaavan tai oikeuspoliittisen tutkimuksen. Tällä tavoin saadaan varmasti kattava kuva yleissopimuksen tavoitteista ja sen kansainvälisoikeudellisesta kontekstista, joka on sekin laaja. Katson kuitenkin, että näin ylenkatsottaisiin jo tehtyjä ja olemassaolevia kansallisia toimia, jolla tätä yleissopimusta on pyritty edistämään ja sitä kontekstia johon yleissopimus Suomessa sijoittuu. Yleissopimus itsessään on varsin väljä ja se velvoittaa ratifioijaa pääasiassa prosessiin tiettyjen toimenpiteiden sijaan. Prosessi taas on tarkoitettu sovellettavaksi paikallisia erityisolosuhteita soveltaen, jonka tarkastelu pelkästään yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta ja kansainvälisen oikeuden kontekstista jättäisi vastaamatta siihen, mikä on olemassaoleva todellisuus ja miten tämä yleissopimus istuu siihen.

Tutkimus ei kuitenkaan ole pelkästään oikeusdogmaattinen. Tutkittavan asian juuret ulottuvat etenkin maanomistuksen, nautintaoikeuksien osalta aina 1600-luvulle asti, joten Urpo Kankaan sanoin: *”kun tutkimuksen pääpaino on voimassaolevan oikeuden sisällön systematisoinnissa ja tulkinnassa, tutkimus ilman historiallista perspektiiviä jää torsoksi”* <sup>16</sup>. Oikeushistoriallisella metodilla pyritään vastaamaan siihen, mikä on ollut lainsäätäjän tarkoitus<sup>17</sup>. Tähän pyrin käsitellessäni lapin maa-oikeushistoriaa.

Koska on kyse lähtökohdiltaan oikeuksien palauttamisesta niin, että ne takaisivat yhdenvertaisen aseman alkuperäiskansalle Suomessa, on perusteltua selvittää miltä osin heidän oikeuksia on poljettu ja miten ne näkyvät nykypäivässä. Näen Lapin maa-oikeushistorian käsittelyn olevan aiheen kannalta tärkeä etenkin ILO:n yleissopimuksen nro 169:n 34 artiklan, jonka mukaan : *”Tämän yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan*

---

<sup>15</sup> Husa 2010: s20-21. Kangas 1982: s. 384-386

<sup>16</sup> Kangas 1997, 92

<sup>17</sup> Hirvonen 2011: s. 39.

*erityiset olosuhteet huomioon ottaen.*”. Pääasiallisena lähdeaineistona maa- ja oikeushistorian käsittelyssä on Oikeusministeriön tilaaman vuonna 2006 valmistuneen Lapinmaan historiallisten maa- ja oikeuksien tutkimus.

Jätän pienelle huomiolle Juhani Wirilanderin selvitystyön vuodelta 2001, joka toi esiin tarpeen jatkotutkimukselle Lapin maa- ja oikeushistorian tutkimiselle, joka valmistui 2006. Wirilanderin selvitystyö liittyi vuonna 2001 annettuun saamelaisoimikunnan mietintöön, joka jäi kuitenkin mietinnön asteelle, joten se on suurelta osiltaan vanhentunut, vaikka se onkin ensimmäinen kokonaisvaltainen selvitys saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja ILO:n yleissopimuksen nro 169:n ratifioimiseksi.

## **1.5 Tutkimuksen kulku**

Toinen luku painottuu yhdenvertaisuuteen käsitteenä ja sen sisällöllisiin ulottuvuuksiin. Suurin painoarvo on tutkielman aiheen kannalta oleellisissa yhdenvertaisuuden osissa. Kolmas luku painottuu ILO:n yleissopimus nro 169:ään. Tarkastelen yleissopimuksen ratifiointia, sen subjektien määrittelyä ja yleissopimuksen ratifioinnin jälkeisiä käytänteitä. Tarkastelu painottuu yleissopimuksen maata käsitteleviin artikloihin 13-15, sekä sen subjekteille suomaa suojaa yleissopimuksen 6 ja 34 artiklan nojalla. Pyrin tässä tarkastelussa hahmottamaan sen, mitä ja miten ILO edellyttää ratifioinnin tapahtuvan ja mikä on sen näkökulmasta erityisen oleellista ratifioinnin kannalta. Neljännessä luvussa tarkastelen lyhyesti Suomen saamelaisten itsehallinnollista asemaa.

Viides luku painottuu Lapin maa- ja oikeuksien historialliseen kehitykseen. Miten maanomistus ja maankäyttö on ymmärretty historian saatossa ja millä ehdoilla näistä on päässyt nauttimaan? Tarkoitukseni on selvittää onko maa- ja oikeuksien muutos ja kehitys ollut jo lähtökohdiltaan sellainen, että se on asettanut alueen alkuperäiset asukkaat epätasavertaiseen asemaan ja onko tämän kehityksen osalla tapahtunut suoranaista oikeuksien riistoa.

Kuudennessa luvussa tarkoitukseni on systematisoida voimassaolevaa oikeutta erityisesti saamelaisia ja saamelaisten kotiseutualuetta koskevin osin. Luvun tarkoituksena on vastata kysymykseen mikä on alueen asukkaiden, erityisesti saamelaisten, asema nyt, miten sitä

ollaan muuttamassa ja onko tästä asiasta aiheutuneiden kiistojen syissä jotain sellaista mikä tulisi myös lainsäätäjän kyetä huomioimaan. Tämän voi katsoa täydentävän KP-sopimuksen 27 artiklan antamaa suojaa kulttuurille ja tukevan Århusin yleissopimuksen 122/2004 4-6 artikloiden tiedonsaanti ja osallistumisoikeuksia. Yllämainittujen toteutumista tarkastelen sekä lainsäädännön tasolla, jossa lähteinä ovat ympäristöoikeuden alaan kuuluva lainsäädäntö että käytännön tasolla, jonka lähdeaineistona on erityisesti Metsähallituksen alueen luonnonkäytön suuntaviivoja antava luonnonvarasuunnitelma. Luvussa tarkastelen paikallishallinnon, kulttuurisen itsehallinnon ja alueen eri toimijoiden asemaa. Tarkoitus on hahmottaa osallistumisoikeuksien muutosta ja sen vaikutusta yhdenvertaisuuteen kansalaisten välillä.

Seitsemäs luku on varattu johtopäätösten ja arvioiden tekemiselle. Tarkoitus hahmottaa ratifioinnin kannalta oleellisten lainsäädännön muutosten vaikutus ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta tarkastelemalla yleissopimuksen ratifioinnin vaikutuksia, sekä esitellä oma arvioni mitä olisi huomioitava, että ihmisten välinen yhdenvertaisuus myös toteutuisi tehokkaasti ratifioinnin myötä.

## 2 YHDENVERTAISUUS

### 2.1 Vastuu yhdenvertaisuudesta

Ihmisten yhdenvertaisuus on yksi merkittävimpiä periaatteita lainsäädännössämme perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Yhdenvertaisuus voidaan jakaa kahteen, merkitykseltään samanarvoiseen, tavoitteeseen. Ensiksikin lainsäädäntömme yhdenvertaisuudella pyritään muodolliseen yhdenvertaisuuteen. Tämän merkittävin ilmentymä on yhdenvertainen kohtelu lain edessä ja oikeutus samoilla perusteilla samoihin oikeuksiin ketään syrjimättä ja poissulkematta.<sup>18</sup> Toinen tavoite eli tosiasiallinen yhdenvertaisuus on sen sijaan käsitteenä vaikeaselkoisempi ja vaatii tapauskohtaisempaa tulkintaa.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden taustalla on havainto, että lainsäädäntö sen muodollisesta yhdenvertaisuudesta huolimatta on aina enemmistön ja valtaapitävien tekemää. Yhteiskunnassa on tästä muodollisesta yhdenvertaisuudesta huolimatta ryhmiä tai yksilöitä, jotka ovat tosiasiallisesti heikommassa asemassa tai jopa kokonaan yhteiskunnan marginaalissa. Sekä kulttuuriset että etniset vähemmistöt ovat tässä tilanteessa tämän enemmistön vallankäytön kohteita. Tämä vallankäyttö tapahtuu enemmistön ja valtaapitävien kulttuurisista lähtökohdista. Tämä taas johtaa näiden ryhmien oikeuksien toteutumattomuuteen eli yhdenvertaisuusongelmaan. Lähtökohdat ja niiden merkityksellisyys ovat väistämättä kulttuurisidonnaisia. Eli se mikä on enemmistön tai vaikka vain yhden ryhmän lähtökohta yhteiskunnan kehittämisessä voi johtaa tosiasiallisesti erilaiseen, usein jopa huonompaan, lopputulokseen toisista kulttuurisista lähtökohdista. Tämän asian tiedostaminen ja tunnustaminen on taas lähtökohta, jolla yhteiskuntaa sekä sen eri ryhmien ja yksilöiden välistä asemaa voidaan kehittää ilman, että sen tarvitsisi johtaa yhdenkään kulttuurimuodon heikkenemiseen sen osallisten tahdon vastaisesti.

Tästä syystä yhdenvertaisuus ei rajoitu pelkästään muodolliseen yhdenvertaisuuteen. Erityisesti vähemmistöjen aseman parantamisen katsotaan vaativan positiivista erityiskohtelua, että heidän oikeutensa toteutuisivat tosiasiallisesti.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Hallberg 2011: s.42.

<sup>19</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 252.



Yhdenvertaisuuden toteutumisesta vastuun kantaa julkinen valta ja erityisesti lainsäätäjä. Tämä rooli ei rajoitu pelkästään yhdenvertaisuuden esiintuomiseen lainsäädännössä, vaan valtio on velvoitettu myös edistämään aktiivisesti tämän toteutumista perustuslain 931/1999 22 §:n nojalla.

Kansainvälistä seuranta harjoitetaan sekä EU:ssa että YK:ssa. Näistä merkittävimpiä ovat määräaikaishraportointi kansainväliselle kaikkinaisen rotusyrjinnän vastaiselle komitealle toimitettavat raportit, ILO:lle ratifioitujen yleissopimusten määräaikaishraportointi.<sup>20</sup>

Kansallisella tasolla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja toimeenpanovelvoite on yhdenvertaisuuslain 1324/2014 5 §:n nojalla kaikilla viranomaisilla. Viranomaisella on oltava suunnitelma yhdenvertaisuutta edistävästä toimenpiteistä, joiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Tutkielman aiheen kannalta keskeinen valvontainstituutio on yhdenvertaisuusvaltuutettu, jonka tehtävät määritellään yhdenvertaisuuslaissa 1325/2014 19 §:ssä sekä laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1326/2014. Tämä tehtävä kulminoituu etenkin syrjinnän vastaiseen työhön, jossa keinoina ovat 1326/2014 3 §:n nojalla:

- ”1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raporteja sekä tekee aloitteita;  
2) antaa neuvoja ja lausuntoja;  
3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;  
4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;  
5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;  
6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.  
Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa muualla lainsäädännössä valtuutetulle säädetyt tehtävät.”*

Yhdenvertaisuuden edistämiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada selvitys (1326/2014 5 §) ja tarkastusoikeus (1326/2014 6 §) sekä oikeus antaa oikeusapua syrjinnän ja ihmiskaupan kohteeksi joutuneille (1326/2014 7 §). Selvityksen ja tarkastusoikeuden laiminlyönnistä voi yhdenvertaisuusvaltuutettu myös asettaa uhkasakon.

## **2.2 Yhdenvertaisuuden kansainvälinen ulottuvuus**

---

<sup>20</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 900-902.

Yhdenvertaisuus on kansallisen lainsäädäntömme vanhimpia perusoikeuksien toteuttajia. Tämä käsite on lainsäädännössämme kuitenkin muuttunut ja saanut uutta sisältöä Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten sekä EU-jäsenyyden myötä implementoitujen perus- ja ihmisoikeussopimusten tai asiakirjojen myötä. Erityisen merkittäviä käsiteltävän aiheen kannalta ovat syrjinnän eri muodot kieltävät sopimukset. Merkittävimpiä näistä ovat KP-sopimus 5/1976, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus 6/1976, Euroopan ihmisoikeussopimus, kaikkinaisen rotusyrjinnän kieltävä sopimus sekä tietenkin ILO:n yleissopimus nro 169, jolla on sen ratifioimattomuudesta huolimatta tosiasiallista merkitystä yhdenvertaisuusnäkökulmasta katsottuna, etenkin saamelaisten kannalta<sup>21</sup>.

Työssä tai työhönnotossa tapahtuvalla syrjinnällä on kenties suurimmat aineelliset vaikutukset yksilön kannalta. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävissä miksi myös ILO on yleissopimuksissaan ja ohjeistuksissaan kiinnittänyt paljon huomiota näihin. ILO:n yhdenvertaisuutta edistävät yleissopimukset painottuvat lukumääräisesti eniten työelämään. Syrjinnän kieltäminen sen eri muodoissa on yksi ILO:n yleissopimusten läpileikkaavia teemoja. ILO:lla on myös useita erityisryhmien oikeuksia koskevia yleissopimuksia, joihin luen myös yleissopimus nro 169:n. Näillä sopimuksilla on pyritty edistämään erityisryhmien, kuten lasten, kehitysvammaisten, vähemmistöjen ja alkuperäis- ja heimokansojen yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista.

## 2.2 Syrjinnän kieltäminen

Perustuslaki määrittelee kielletyiksi syrjintäperusteiksi sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan ja vammaisuuden. Tätä luetteloa ei kuitenkaan ole tarkoitettu kattavaksi määritelmäksi kielletyistä syrjintäperusteista. Kiellettyjen ja sallittujen syrjintäperusteiden arviointi riippuu tapauskohtaisesta arvioinnista, jota on kuitenkin rajattu niin, etteivät syrjintäperusteet ole EU-oikeudesta poikkeavia.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> PeVL 30/1993 vp.

<sup>22</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 247-248.

Olennaista sen arvioinnille onko syrjintä sallittua vai ei on perustuslain 6 § tarkoittamaan hyväksyttävään syyhyn perustuvaa ja perusteltua. Lähtökohtaisesti eri ihmisten erilainen kohtelu on kiellettyä, ja erilainen kohtelu on oikeutettua vain vahvoihin sekä tarkoin perustein.<sup>23</sup>

Syrjintä jaetaan vakiintuneesti kahteen käsitteeseen eli välittömään ja välilliseen syrjintään. Välittömän ja välillisen syrjinnän kielloissa on kysymys kielloista asettaa ihmisiä eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta<sup>24</sup>. Välittömän syrjinnän kiellolla pyritään ennen kaikkea muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen<sup>25</sup>. Välittömän syrjinnän kiellon voi kiteyttää niin, että kiellolla kielletaan sellaiset säädökset, käytännöt ja normit, joilla kohdellaan eri henkilöitä eri tavoin ilman hyväksyttävää syytä. Vertailukelpoisia henkilöitä siis kohdellaan eri tavoin.<sup>26</sup>

Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan näennäisesti neutraalin säädöksen perusteella tapahtuvaa eri asemaan asettamista. Tällaisessa tilanteessa ihmiset tulevat tosiasiallisesti asetetuksi eri asemaan muihin nähden neutraalilta vaikuttavan menettelyn perusteella, mutta joka kokonaisuutena arvioiden on kielletty peruste. Tällaisessa asiassa toiminnan tarkoitusperä on toissijainen asia toiminnan vaikutuksen rinnalla. Erilainen kohtelu on kuitenkin sallittua, kun sille on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite, ja keinot ovat tavoitteeseen nähden oikeasuhtaisia<sup>27</sup>.

### **2.3 Positiivinen erityiskohtelu**

Positiivisen erityiskohtelun perustelu ja oikeutus nojaa Suomessa vahvasti perustuslain 6§ 4 momenttiin, joka sallii erilaisen kohtelun hyväksyttävästä syystä ja niin ettei tällä kohtelulla itsessään syrjitä ketään. Tällä taas pyritään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen. Tarkemmin positiivinen erityiskohtelu määritellään yhdenvertaisuuslain 1325/2014 9§

---

<sup>23</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s.249.

<sup>24</sup> Ahtela 2006: s. 39

<sup>25</sup> Ahtela 2006: s.34.

<sup>26</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s.245.

<sup>27</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 245. Ahtela 2006: s. 34-36 ja 39-40.

pykälässä, jolla se sallitaan, kun sillä edistetään tosiasiallista yhdenvertaisuutta, ehkäistään ja poistetaan syrjinnästä johtuvia haittoja ja toimitaan oikeasuhtaisesti.<sup>28</sup>

Positiivinen erityiskohtelu liittyy vahvasti erilaisen kohtelun sallivaan hyväksyttävään syyhyn. Tällaisella kohtelulla pyritään tosiasiallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden saavuttamiseen, joka voi joskus edellyttää asettamista edullisempaan asemaan. Tällaisessa kohtelussa on kuitenkin vaikeus vetää raja positiivisen erityiskohtelun ja kielletyn syrjinnän osalta.<sup>29</sup>

Positiivista erityiskohtelua ei voida määritellä tarkasti etukäteen, vaan se vaatii lähes poikkeuksetta tapauskohtaista harkintaa. Voidaan kuitenkin osoittaa kielletyiksi sellaiset säännöt ja käytännöt, joilla asetetaan henkilö tai henkilöt automaattisesti parempaan asemaan ilman tarkempaa harkintaa.<sup>30</sup>

Positiivinen erityiskohtelu liittyy myös vahvasti eri vähemmistöjen asemaan. Erilaisuus nähdään itseisarvona monikulttuurisessa yhteiskunnassa. Tällä perusteella voidaan positiivinen erityiskohtelu sallia myös sellaisessa tapauksessa, kun vähemmistö ei ole yhteiskunnalliselta asemaltaan heikommassa asemassa enemmistöön nähden. Tällainen järjestely ei saa kuitenkaan olla syrjivä, eikä tällainen järjestely saa olla pysyvä, jos järjestelyn hyväksyttävyys lakkaa perusoikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>31</sup> Tällaisella erityiskohtelulla katsotaan olevan erityistä merkitystä kielellisen vähemmistön oikeuksien turvaamisessa.

## **2.4 Perusoikeuksien horisontaaliset vaikutukset**

Yhdenvertaisuus on yksi keskeisimmistä perusoikeuksista. Sitä ei voi myöskään erottaa yleisesti perusoikeuksien sisällöstä ja niiden vaikutuksesta. Perusoikeuksilla määritetään ensisijaisesti yksilön ja julkisen vallan välisiä suhteita, erityisesti turvaamis- ja

---

<sup>28</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s.252.

<sup>29</sup> Hallberg 2011: s. 42-43.

<sup>30</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s.253.

<sup>31</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 253

edistämisvelvoitteen osalta<sup>32</sup>. Nämä luetaan ns. vertikaalisten vaikutusten piiriin, eli niillä säädellään julkisen vallan ja yksityisten oikeussubjektien välejä perusoikeuslähtöisesti ja ne velvoittavat ensisijassa julkista valtaa. Tästä huolimatta perusoikeuksilla on oikeusvaikutusta myös yksityisten välisiin suhteisiin, siinäkin tilanteessa kun kumpikin nauttii perusoikeuksiensa suojaa. Rajanvetoa joudutaan siis tekemään perusoikeuksien osalta myös yksityisten välillä ja tätä tarkoitetaan perusoikeuksien horisontaalisilla vaikutuksilla.<sup>33</sup>

Tutkimuskysymyksen kannalta olennaisimpia ovat horisontaaliset vaikutukset, joita tässä tutkielmassa ensisijaisesti tarkastellaan. Horisontaalisilla vaikutuksilla tarkoitetaan, että myös yksityisoikeudelliset oikeussubjektit voivat vedota perusoikeuksiinsa toista yksilöä tai muuta yksityisoikeudellista oikeussubjektia vastaan. Tämä ei välttämättä vaadi muuta lainsäädäntöä tuekseen, jolloin puhutaan välittömästä horisontaalivaikutuksesta.<sup>34</sup>. Välillisellä horisontaalivaikutuksella taas tarkoitetaan saman vaikutuksen kanavoitumista muun lainsäädännön kuin perustuslain kautta<sup>35</sup>.

Huolimatta siitä, että horisontaaliset vaikutukset koskevat yksityisten välisiä suhteita on niiden turvaamisvelvoite perustuslain 931/1999 22 §:n mukaisesti julkisella vallalla, ensisijaisesti lainsäätäjällä. Tavoitteena horisontaalisiin vaikutuksiin liittyvässä ratkaisutoiminnassa on molempien perusoikeuksien mahdollinen täysimääräinen toteutuminen. Tässä harkinnassa on kuitenkin keskeistä tunnistaa oikeussubjektien asema, etenkin se onko näistä oikeussubjekteista toinen tosiasiallisesti heikommassa asemassa toiseen nähden. Tämä on myös keskeistä asian ratkaisemisen kannalta.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Viljanen 2011. s: 136

<sup>33</sup> Viljanen 2011: s. 134

<sup>34</sup> Viljanen 2011: s134.

<sup>35</sup> Viljanen 2011: s.134.

<sup>36</sup> Viljanen 2011: s. 135-136

# 3 ILO 169 JA ALKUPERÄIS- JA HEIMOKANSAT

## 3.1 ILO:n tavoitteista ja rakenteesta

YK:n alainen kansainvälinen työjärjestö ILO (International Labour Organization) on perustettu vuonna 1919 Kansainliiton yhteyteen. ILO:n tavoitteena on ollut yhteiskuntarauhan edistäminen sosiaalisella oikeudenmukaisuudella. ILO:n tehtäväkenttä on laaja. Se käsittää muun muassa työolojen, työehtojen, työterveyden, lapsityön ehkäisyn, yhdistymisvapauden ja pakkotyön vastaisen työn edistämisen. Pääasiallisena keinona ILO:lla on yleissopimusten ja suositusten laatiminen. Tällä työllä pyritään ohjeistamaan ja auttamaan hallituksia panemaan täytäntöön asetettuja tavoitteita.<sup>37</sup>

Tehtäväkenttensä poikkeuksellisuuden takia ILO:n rakenne poikkeaa muista YK:n alaisista järjestöistä merkittävästi. ILO:n toiminnan alusta alkaen järjestön rakenne on ollut kolmikantainen koostuen valtioiden hallituksista, työnantajien ja työntekijöiden edustajista. Valtiot ja hallitukset eivät ole siis yhtä määräävässä roolissa kuin muissa YK:n alaisissa järjestöissä. Tämä on perusteltua kun huomioi eri valtioiden vaihtelevat vaikutusmahdollisuudet työelämään.<sup>38</sup>

ILO:n ylin päättävä elin on kansainvälinen työkonferenssi (International Labour Conference). Se koostuu jäsenvaltioittain kahdesta valtion edustajasta, yhdestä työnantajien ja yhdestä työntekijäin edustajasta. Työkonferenssi nimittää myös hallintoneuvoston (Governing Body), joka päättää järjestön toiminnasta, talousarviosta ja valmistelee sekä päättää työkonferenssin käsittelyyn otettavat asiat. Hallintoneuvostossa puolet jäsenistä nimittävät jäsenvaltiot ja puolet työnantaja- ja työntekijä jäsenet.<sup>39</sup>

Alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 kannalta olennainen rooli on ILO:n asiantuntijakomitealla (Committee of Experts). Hallintoneuvosto nimittää myös

---

<sup>37</sup>ILO Manual s.1-2. 2003

<sup>38</sup> ILO Guide s.173.2009.

<sup>39</sup> ILO Constitution article 7.

ILO:n Standing Order:n 7 artiklan perusteella asiantuntijakomitean, joka koostuu 220 lakimiesjäsenestä ympäri maailman. Asiantuntijakomitean tehtävänä on seurata, arvioida ja ohjeistaa jäsenvaltioita yleissopimusten soveltamisessa.<sup>40</sup>

### 3.2 Alkuperäiskansat ja niiden määrittely

Vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen välille ei voi vetää yhtäläisyysmerkkiä, mutta tarkasteltaessa asiaa kansainvälisen oikeuden lähtökohdista voi huomata, että nämä kaksi käsitettä limittyvät toisiinsa ja ovat osa samaa kansainvälisen oikeuden diskurssia. Vähemmistöt kansainvälisessä oikeudessa, ja niiden suojaamistoimet koskevat myös alkuperäiskansoja. Kuten vähemmistöillä myös alkuperäiskansoilla on turvattu oikeus kieleensä, kulttuuriinsa sekä oikeus kehittyä omista lähtökohdistaan ryhmänä tai kansoina KP-sopimuksen 8/1976 1 artiklan nojalla.

Kansainvälisessä oikeudessa ei ole yhtä yhtenäistä määritelmää vähemmistöille. Vallitsevan määrittelyn voi katsoa jakautuvan kahteen eri tapaan, laajaan ja suppeaan vähemmistökäsitteeseen. Laajempaa vähemmistökäsitettä edustaa KP-sopimus, joka sisältää vähemmistöihin kuuluvien yksilöiden oikeuksia koskevan yleisen määräyksen, jossa viitataan etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin. Euroopan ihmisoikeussopimus taas koskee kansallisia vähemmistöjä. Kansallisella vähemmistöllä tarkoitetaan yleensä vakiintunutta, kyseisessä maassa pitkään elänyttä väestöryhmää, jonka voi sanoa muodostavan omaleimaisen osan kansakuntaa.<sup>41</sup> Kansallisen vähemmistön aseman katsotaan usein vaativan ryhmän useita sukupolvia kestäneen maassa asumisen<sup>42</sup>. Toisen käsityksen mukaan kansallisen vähemmistön asema edellyttää jonkinlaista virallista valtiollista tunnustamista. KP-sopimuksen mukaan vähemmistöjen oikeudet puolestaan eivät vaadi virallista tunnustamista, vaan kuuluvat jokaiselle vähemmistölle itsenäisinä oikeuksina.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

<sup>41</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 648.

<sup>42</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 648.

<sup>43</sup> Ojanen, Scheinin: s. 648-650.

Saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu perustuslailla 17 ja 121 § ja saamelaisilla on oikeus edustukselliseen kielelliseen ja kulttuuriseen itsehallintoon, jota toteuttaa Suomessa saamelaiskäräjät. Alkuperäiskansojen oikeudellinen asema ei kuitenkaan ole yhtenäinen, vaan se vaihtelee maittain ja mantereittain. Juuri tämän vaihtelevuuden takia kansainvälisen oikeuden alkuperäis- ja heimokansoja käsitelleet säännökset ovat olleet merkittävässä roolissa, kun kyseessä olevien kansojen oikeuksia ja asemaa on pyritty edistämään. Merkityksellisyyttä lisää etenkin näiden säännöksien antama suoja asuinvaltion suuntaan. Onkin siis erotettava kaksi asiaa: saamelaisuus on Suomen lainsäädännössä tunnustettu käsite ja tämän käsitteen alle mahtuvat ovat Suomen lainsäädännön perusteella alkuperäiskansaa, kun taas alkuperäiskansa on kansainvälisoikeudellinen käsite. Näiden kahden käsitteen erot ja yhtäläisyydet määrittelevät molemmat saamelaisten asemaa Suomessa.

Alkuperäiskansat mahtuvat pääsääntöisesti laajan vähemmistökäsitteen alle. Poikkeuksena muihin vähemmistöihin alkuperäiskansan edellytetään edustavan sellaista väestöryhmää, joka on asuttanut aluetta nykyisten valtion rajojen muodostumisen tai kolonisaation aikana. Alkuperäiskansoja erottaa vähemmistöistä myös näkemys omasta asemastaan, jossa usein korostuu näkemys omasta ryhmästä kansana, ei niinkään vähemmistönä.. Alkuperäiskansojen tapauksessa perinteiset, kulttuuriin kuuluvat elinkeinot ja suhde heidän asuttamaansa maahan saavat poikkeuksellisen suuren painoarvon.<sup>44</sup>

Alkuperäiskansojen hajanaisuuden ja erilaisuuden takia kansainvälisesti on ollut tapana tehdä eri määritelmiä tiettyä tarkoitusta varten. Esimerkiksi maailmanpankilla, Aasian kehitysrahastolla ja ILO:lla on omat määritelmänsä omia tarkoituksiaan varten.<sup>45</sup> Kansainvälinen oikeus ei sekään tunnusta yhtä alkuperäiskansamääritelmää. ILO:n yleissopimuksen nro 169 1 artikla määrittää yleissopimuksen kohteet seuraavasti:

*1. Tämä yleissopimus koskee*

---

<sup>44</sup> ILO guide 2009: s. 9-10.

<sup>45</sup> Joonas 2012: s.33.



a) niitä itsenäisissä maissa eläviä heimokansoja, jotka eroavat selvästi maan muista väestöryhmistä sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten olojensa puolesta ja joiden asema määräytyy kokonaan tai osittain niiden omien tapojen tai perinteiden tai erityislainsäädännön mukaan;

b) niitä itsenäisissä maissa eläviä kansoja joita pidetään alkuasukkaina, koska he polveutuvat väestöstä, joka maan valloituksen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostamisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella johon maa kuului, ja – jotka oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa

2. Määriteltäessä ryhmät, joihin tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan, on olennaisena perusteena pidettävä sitä, että kansa itse pitää itseänsä alkuperäis- tai heimokansana.

Määritelmä on yleisesti hyväksytty ryhmätason määritelmänä. Yksilötasolla alkuperäiskansalaisen määritelmän YK:n erityisraportoija Jose Martinez Cobo mukaan keskeinen tunnus on, että henkilö pitää itse itseään kansan jäsenenä eli itseidentifikaatio. Henkilö ei voi kuitenkaan pelkästään itse päättää olevansa kansan jäsen, vaan alkuperäiskansan jäsenyyden katsotaan edellyttävän myös ryhmähyväksyntää kyseessä olevalta kansalta. Kansainvälinen oikeus ei tunnusta mitään tiettyjä menettelytapoja ryhmähyväksynnän saamiseksi tai itseidentifikaation osoittamiseksi, vaan nämä ovat kansa-

ja tapauskohtaisia.<sup>46</sup> Mitään osa-aluetta ei kuitenkaan saa käyttää mielivaltaisesti määrittelyssä, vaan yksilökriteerien on oltava syrjimättömät ja objektiiviset.<sup>47</sup> Cobon määritelmä ei kuitenkaan ole virallisesti hyväksytty, vaikka siihen oikeuskirjallisuudessa usein viitataan.<sup>48</sup>

Alkuperäiskansan- ja heimokansan eroa ei ole määritelty selkeästi kansainvälisessä oikeudessa. ILO:n yleissopimus 169 käsittelevien internetsivujen mukaan alkuperäiskansan ja heimokansan ero kulminoituu käytännössä asumisen ja elintavan historialliseen jatkumoon tietyllä alueella.<sup>49</sup>

Kokonaisuutena alkuperäiskansan määrittelyn voi todeta olevan monimutkaista ja ennenkaikkea tapauskohtaista. Kansainväliset määritelmät eivät suoraan sovi sovellettavaksi yhteenkään alkuperäiskansaan suoralta kädeltä, vaan kriteerien painoarvo vaihtelee kansa ja aluekohtaisesti. YK:n alkuperäiskansojen työryhmän puheenjohtaja Irene A. Daesin mukaan alkuperäiskansa käsitteen olennaisimpia yhteisiä kriteerejä ovat:

- *Ajan merkityksellistäminen saavutusten sijaan maankäytön ja elinkeinojen suhteen*

---

<sup>46</sup> “Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing on those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal system.

“This historical continuity may consist of the continuation, for an extended period reaching into the present of one or more of the following factors:

- a) Occupation of ancestral lands, or at least of part of them;
- b) Common ancestry with the original occupants of these lands;
- c) Culture in general, or in specific manifestations (such as religion, living under a tribal system, membership of an indigenous community, dress, means of livelihood, lifestyle, etc.);
- d) Language (whether used as the only language, as mother-tongue, as the habitual means of communication at home or in the family, or as the main, preferred, habitual, general or normal language);
- e) Residence on certain parts of the country, or in certain regions of the world;
- f) Other relevant factors.

“On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group).

“This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference”

<sup>47</sup> ILO guide s.10. 2009.

<sup>48</sup> Joona 2012: s.264.

<sup>49</sup> <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>. Luettu 31.8.2015  
ILO manual. s. 7. 2003

- *Vapaaehtoinen erottautuminen kulttuurisesti, joka voi sisältää kielellisiä eriävyyksiä, sosiaalisen järjestäytymisen tai kanssakäymisen tapoja, uskonnollisia tai henkisiä arvoja, tuotantotapoja, lakeja ja instituutioita*
- *Itseidentifikaatio, toisten ryhmien tai valtion viranomaisten tunnustus erilliseksi yhteisöksi, ja*
- *kokemus alistamisesta, marginalisoimisesta, ulossulkemisesta tai syrjinnästä, huolimatta siitä esiintyykö näitä tai ei.<sup>50</sup>*

### 3.3 ILO:n sopimusten ratifiointiprosessi

ILO:n suositusten ja yleissopimusten ensisijaisena tarkoituksena ei ole määrittää mille tasolle jäsenvaltioiden olisi lainsäädäntönsä muokattava. Näiden tarkoitus on määrittää vain minimitaso, jolle jäsenvaltion on asiassa päästävä. ILO:n toiminnan monipuolisuuden takia jäsenvaltiolla on kuitenkin harkintavaltaa ILO:n yleissopimusten ja suositusten suhteen, eikä tämä sellaisenaan aseta kyseenalaiseksi jäsenyyttä ILO:ssa.<sup>51</sup>

Kansainvälisen työkonferenssin hyväksyttyä ILO:n yleissopimuksen tai suosituksen, tämä lähetetään kaikille ILO:n jäsenvaltioille harkintaa varten. Säädökset lähetetään myös työntekijöiden ja työnantajien edustajille tiedoksi. ILO edellyttää perussopimuksessaan 19 artiklan 5 kohdan nojalla, että yleissopimukset ja suositukset käsitellään yhdessä työntekijöitä ja työnantajia edustavien tahojen sekä toimivaltaisten valtion elinten kanssa ja ratifioinnista tai ratifioimatta jättämisestä päätetään yhdessä näiden kesken.

Yleissopimus nro 169 ratifiointia valmisteltiin oikeusministeriön johtamana eri ministeriöitä kuullen niiden toimialaa, esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriötä erityisesti yleissopimuksen maata käsittelevän artikla 14:ta koskevissa kysymyksissä.<sup>52</sup> Yleissopimuksen nro 169 ratifiointin valmistelu poikkesi ILO:n muiden yleissopimusten ja suositusten ratifiointin valmistelusta siten, että alkuperäiskansojen edustajat ovat

<sup>50</sup> Joona 2012: s.35-36.

<sup>51</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s. 192.

<sup>52</sup> HE 264/2014

valmistelussa osallisina koko prosessin ajan. Suomessa tämä toteutettiin sekä lausuntomenettelyllä että työryhmäosallistumisella.<sup>53</sup>

ILO:n antamat yleissopimukset ja suositukset on saatettava jäsenvaltion asianomaisten valtioelinten käsiteltäväksi<sup>54</sup>. Yleissopimuksen tai suosituksen ratifioinnin harkinnan jälkeen jäsenvaltion on toimittava seuraavasti. Ensinnäkin se voi todeta kansallisen lainsäädännön täyttävän säädöksen tarkoituksen, jolloin ratifiointi ei edellytä lainsäädäntötoimenpiteitä. Toiseksi jäsenvaltio voi ilmoittaa lykkäävänsä ratifiointia säädösvalmistelun tai tarpeellisten tutkimusten tekemiseksi. Kolmanneksi jäsenvaltio voi suositella sopimuksen ratifioimatta jättämistä. ILO:a on tiedotettava vuoden kuluessa sopimuksen tiedoksiannosta. Joka tapauksessa jäsenvaltion on otettava kantaa ratifiointiin.<sup>55</sup>

Jos jäsenvaltio päättää ratifioida yleissopimuksen, sitoutuu se kahteen asiaan. Ensinnäkin ILO:n yleissopimukseen ei voi tehdä varaumia<sup>56</sup>. Toiseksi jäsenvaltion on vuoden kuluttua sopimuksen ratifioinnista alettava raportoidaan toimivaltaiselle ILO:n asiantuntijaelimelle sopimuksen ratifioinnista. ILO tarjoaa myös tukea ja neuvontaa jäsenvaltioilleen säädösten ratifioinnissa ja niiden edellyttämien toimien määrittämisessä.<sup>57</sup>

ILO:lla on kolme raportointitapaa. Yksityiskohtaiset raportit on toimitettava mikäli ILO:n asiantuntija- ja konferenssikomitea sitä erityisesti vaatii, ja kun jäsenvaltiolla on kulunut vuosi sopimuksen ratifioinnista. Yksinkertaistetut raportit pyydetään ydinsopimuksien ja erillissopimuksien<sup>58</sup> osalta kahden vuoden välein. Muista sopimuksista raportointijakso on viisi vuotta. Kausista riippumattomia raportteja pyydetään jäsenvaltioilta lähinnä asiantuntijakomitean sitä erikseen pyytäessä, työntekijä- ja tai työnantajajärjestöjen kanteluiden perusteella tai kun raporttia ei ole toimitettu.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> HE 264/2014

<sup>54</sup> TEM 2007: s. 13

<sup>55</sup> Työministeriö s. 18. 2007.

<sup>56</sup> Työministeriö s. 22.2007

<sup>57</sup> ILO Guide 2009: s.185.

<sup>58</sup> Työministeriö: s. 25 - 27. 2007.

<sup>59</sup> Työministeriö s. 26-27. 2007

Ensimmäinen yksityiskohtainen raportti<sup>60</sup> on toimitettava ILO:lle vuoden kuluessa ratifioinnin rekisteröimisestä. Kertomuksessa tulee raportoida toimet yleissopimuksen voimaansaattamiseksi ja tuoda esiin sovelluksen ongelmakohdat. Tarvittaessa ILO voi edellyttää ratifioinutta jäsenvaltiota raportoimaan raportointisyklin ulkopuolella.<sup>61</sup> Kertomukset käsitellään kahdessa toimielimessä, asiantuntijakomiteassa ja hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden edustajista koostuvissa konferenssi- eli sovellutuskomiteassa.<sup>62</sup> Tämän jälkeen ILO yleissopimus nro 169 osalta siirrytään viiden vuoden raportointisykliin, jota on mahdollista täydentää tarvittaessa jos tarpeellista tai jos asiantuntijakomitea sitä pyytää<sup>63</sup>.

Alkuperäis- ja heimokansoille ei ole määritelty samanlaista osallistumiskanavaa määräaikaishraportointeihin kuin ILO:lle tehtävissä raporteissa yleensä työntekijä- ja työnantajapuolelle määritetään. ILO edellyttää kuitenkin, että yleissopimuksen määrittelemillä kansoilla on oltava mahdollisuus ottaa kantaa yleissopimuksen soveltamisalaan liittyviin kysymyksiin tehokkaasti. Ensimmäisenä keinona tähän on kansallisten toimien tai päätösten saattaminen suoraan ILO:lle tiedoksi ja arvioitavaksi. Toinen tapa on toimia ILO:n kolmikannan kautta eli työnantaja tai työntekijäjärjestöjen kautta. Kolmas mahdollisuus on toimia muiden YK:n toimielinten kautta, kuten erityisraportoitijien kautta ja näin saattaa mahdolliset ongelmakohdat tietoisuuteen ja kommentoitavaksi. ILO ei siis suoraan velvoita jäsenvaltioita mihinkään tiettyyn järjestelyyn alkuperäis- ja heimokansojen kuulemiseksi.<sup>64</sup>

Pohjoismaisesta katsantokannasta kenties mielenkiintoisin on ILO:n sallima vapaus soveltaa omia osapuolten keskenään sopimia menettelytapoja. ILO:n yleissopimus nro 169 opaskirja antaa sivun verran Norjan kehittämälle raportointimenetelmälle<sup>65</sup>. Norja hyödynsi tätä tapaa

---

<sup>60</sup> Työministeriö s.25.2007

<sup>61</sup> ILO Guide 2009: s. 178

<sup>62</sup> ILO Guide 2009. 178-179

<sup>63</sup> ILO manual. 2003: s.71

<sup>64</sup> ILO Guide 2009: s. 179.

<sup>65</sup> ILO Guide 2009: s. 180.

ja on pysyvästi toteuttanut raportointinsa siten, että Norjan valtio laatii ILO:lle varsinaisen raportin, jonka saamelaiskäräjät saavat kommentoitavakseen ennen sen toimittamista ILO:lle. Saamelaiskäräjien kommentit toimitetaan raportissa ILO:lle sellaisenaan elleivät osapuolet ole päässeet kommentin kohteesta sopuun ennen raportin toimittamista.<sup>66</sup> ILO:n asiantuntijakomitea on kiitellyt ratkaisua innovatiivisena ja katsoi, että alkuperäiskansojen osallistuminen tässä asiassa on parasta toteuttaa juuri raportoinnin yhteydessä<sup>67</sup>.

### 3.3.1 Asiantuntijakomitea

Sopimuksen ratifioinnin jälkeen merkittävin ILO:n toimija on sen asiantuntijakomitea. Asiantuntijakomitea käsittelee jäsenvaltion sille osoittamat raportit ja käyttää huomattavaa arviointivaltaa jäsenvaltion suuntaan, sekä osoittaa raporttinsa myös kansainväliselle työkonferenssille. Tarkastaessaan raportteja komitea voi halutessaan esittää jäsenvaltioille huomioita (*Observations*) tai suoria pyyntöjä (*Direct requests*). Asiantuntijakomitea on merkittävässä roolissa ohjeistaessaan jäsenvaltioita ratifiointityössä ja sen roolia korostaa entisestään tosiseikka, että se on ILO:n toimielimistä ainoa itsenäisesti ratifiointityötä seuraava toimielin.<sup>68</sup>

Asiantuntijakomitean erityisenä tehtävänä ja vastuualueena on varmistaa, että sopimusten implementointitoimet tehdään yhdessä sopimuksen kohteita kuullen ja heidän kantansa huomioiden. Asiantuntijakomitea painottaakin lähes poikkeuksetta maakohtaisissa raporteissaan yleissopimuksen 6 artiklan merkitystä ja sen tehokasta toteutumista. Tavoitteena on siis varmistaa, etteivät sopimusten kohteet joutuisi yksipuolisen vallankäytön kohteeksi asiassa vaan toimisivat kiinteänä osana ratifiointiprosessia.

---

<sup>66</sup> ILO Guide 2009: s. 179-181.

<sup>67</sup> ILO Guide 2009: s. 180.

<sup>68</sup> <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>. luettu 14.8.2015.

ILO:n asiantuntijakomitean yleissopimuksen noudattamisessa rooli kiteytyy mielestäni erityisen selkeästi asiantuntijakomitean raportissa vuodelta 2011<sup>69</sup>. Komitean mandaatti ei suoraan edellytä sitä päättämään valtion toimista ja sovelluksista yleissopimuksen ratifiointiin, mutta täyttääkseen tehtävänsä yleissopimuksen toteutumisen valvojana sen täytyy harkita ja ilmaista näkemyksensä ratifiointitoimien tarkoituksenmukaisuudesta. Tämä on tarkoitettu tukemaan erityisesti sitä kolmikantaista prosessia, jolla ILO:n yleissopimukset ratifioidaan ja toimeenpannaan. Asiantuntijakomitean tehtävä ei siis ole sanelu vaan ohjaus.

### 3.4 ILO:n yleissopimus nro 169 erityispiirteet

YK:n alaisella kansainvälisellä työjärjestö ILO:lla on YK:n toimielimistä selkeästi pisin ja kattavin historia työssä alkuperäis- ja heimokansojen kanssa. Ensimmäinen alkuperäis- ja heimokansoja käsittelevä yleissopimus oli yleissopimus nro 107 ”Itsenäisissä maissa alkuasukkaina ja muiden heimoasteella tai vastaavissa oloissa elävien väestöryhmien suojeleminen ja sulauttaminen” vuodelta 1957. Sopimus pyrki turvaamaan näille kansoille tasaveroisen mahdollisuuden päästä asuinvaltioidensa täysivaltaisiksi kansalaisiksi saattamalla heidän oikeutensa samalle tasolle kuin muiden väestöryhmien<sup>70</sup>. Yleissopimus kielsi väkivallan käytön sulauttamisen keinona, pakkosiirrot ja korosti heidän oikeuttaan tasaveroiseen

---

<sup>69</sup> International Labour Conference, 100th Session, 2011. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.

S. 783. ”The Committee of Experts has, on a number of occasions, stated that, although its mandate does not require it to give definitive interpretation of ILO Conventions, in order to carry out its function of determining whether the requirements of Conventions are being respected, it has to consider and express its views on the legal scope and meaning of the provisions of Conventions, where appropriate. 1 In doing so, the Committee has always paid due regard to the textual meaning of the words in light of the Convention’s purpose and object as provided for by Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, giving equal consideration to the two authoritative texts of ILO Conventions, namely the English and French versions (Article 33 of the Vienna Convention). In addition and in accordance with Articles 5 and 32 of the Vienna Convention, the Committee takes into account the Organization’s practice of examining the preparatory work leading to the adoption of the Convention. This is especially important for ILO Conventions in view of the tripartite nature of the Organization and the role the tripartite constituents play in standard setting.”

<sup>70</sup> ilo 107 2 artikla

kohteluun työn<sup>71</sup>, koulutuksen<sup>72</sup>, sosiaali- ja terveydenhuollon<sup>73</sup> saralla ja turvasi osittain maanomistusta ja perinteiseen maankäyttöön liittyviä perinteisiä elinkeinoja<sup>74</sup>.

ILO:n yleissopimus nro 169 hyväksyttiin vuonna 1989 ILO:n 76:ssa työkonferenssissa korvaamaan aiempi yleissopimus nro 107. Lähtökohtana sopimuksen uudistamiselle oli kehittää alkuperäis- ja heimokansojen asemaa heidän omista lähtökohdistaan niin, että nämä kansat voisivat, niin halutessaan, myös säilyä kansoina.<sup>75</sup>

Yleissopimuksen nro 169 tarkoitus käy ilmi parhaiten sen kolmannelta artiklalta.

*”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.”<sup>76</sup>*

Sopimuksen tarkoitus on siis saattaa alkuperäis- ja heimokansat ihmisoikeuksien piiriin täysimääräisesti sukupuoleen katsomatta ja turvata heitä ihmisoikeusrikkomuksilta.

Alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksia käsittelevä ILO:n yleissopimus nro 169 poikkeaa ratifiointiprosessiltaan muista ILO:n yleissopimuksista lähinnä kolmikannan osalta. Yleissopimuksen ratifioija on ILO:n jäsenvaltio, mutta alkuperäis- ja heimokansoilla on jo yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla, joka velvoittaa käymään yleissopimuksen soveltamisneuvottelut ”vilpittömässä mielessä ja olosuhteisiin soveltuvassa muodossa, ja

---

<sup>71</sup> ilo 107 15 artikla

<sup>72</sup> ilo 107 artiklat 16-17 ja 21-27

<sup>73</sup> ilo 107 artiklat 19-20

<sup>74</sup> ilo 107 artikla 13

<sup>75</sup> ILO Manual 2003: s. 5.

<sup>76</sup> ILO manuaali liitteet alkup teksti



niissä on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdotetuista toimenpiteistä tai suostumus niihin.”<sup>77</sup>

Heimo- ja alkuperäiskansoille yleissopimuksen ratifiointista on eroteltavissa neljä konkreettista hyötyä. Ensimmäiseksi yleissopimus takaa minimissään alkuperäis- ja heimokansoille turvaa tuomalla läpinäkyvyyttä valtion ja alkuperäiskansojen välisiin suhteisiin. Tämä johtuu lähinnä siitä, että alkuperäis- ja heimokansoja koskevat kysymykset on käsitelty pääsääntöisesti valtion omin toimin. Kansainvälisesti eri valtioiden lainsäädäntö alkuperäis- ja heimokansoja kohtaan on voinut olla pakottavaa, syrjivää ja jopa vihamielistä.<sup>78</sup>

Toiseksi yleissopimuksen ratifiointi valtioissa, jotka ovat ratifioineet ILO:n yleissopimus nro 107:n mutta eivät 169:ää, valtioiden monesti epäkunnioittavaa suhtautumista alkuperäiskansojen identiteettiä ja kulttuuria kohtaan, jota yleissopimus nro 107 myös vahvistettiin. Ratifiointi valtioissa joissa kansallinen lainsäädäntö tarjoaa, joko osin tai kokonaan paremman suojan, kuin yleissopimus nro 169, ei oikeuta heikentämään näiden kansojen asemaa yleissopimukseen vedoten.<sup>79</sup>

Kolmanneksi yleissopimuksen ratifiointi saattaa alkuperäis- ja heimokansat ILO:n seuranta- ja raportointijärjestelmän piiriin. Ratifiointi velvoittaa jäsenvaltioita raportoimaan ILO:lle ja alkuperäis- ja heimokansoilla on oltava mahdollisuus saattaa jäsenvaltion toimet ILO:n asiantuntijakomitean käsiteltäväksi.<sup>80</sup>

Neljänneksi ja viimeiseksi, koska yleissopimusten kieli on varsin yleisluonteista, sopimusten tulkinta on viime kädessä ILO:n asiantuntijakomitean, ei jäsenvaltion toimielinten, käsissä. Alkuperäis- ja heimokansojen tulee olla mukana yleissopimuksen käännytyssä

---

<sup>77</sup> HE 264/2014

ks. Alkukielinen teksti ILO guide 2009: s.188.

<sup>78</sup> Mackay 2002: s.10

<sup>79</sup> Mackay 2002;s.10

<sup>80</sup> Mackay 2002: s.11

varmistaa, että käännös tapahtuu tasapuolisesti sopimustekstiä ja sen tarkoitusta kunnioittaen.<sup>81</sup>

Jäsenvaltiolla on oikeus käännettä yleissopimus ja tulkita sitä sen mukaan, mutta käännöksen oikeellisuus riippuu viime kädessä ILO:n asiantuntijakomitean hyväksynnästä. Tulkintaristiriitojen ilmetessä on noudatettava yleissopimuksen henkeä ja tarkoitusta, eikä käännöstä saa käyttää sopimusvelvoitteiden kiertämiseen. ILO ei edellytä jäsenvaltiolta niinkään tiettyjä konkreettisia toimenpiteitä, vaan asiantuntijakomitea on lähinnä painottanut menetelmien merkitystä (raportoinnit, dialogi alkuperäis- ja heimokansojen kanssa ja ympäristövaikutusten huomiointi). Yleissopimus käsittelee etupäässä, poikkeuksena 14 artikla, proseduraalisia menetelmiä kuin oikeuksia tiettyyn asiaan tai omaisuuteen.<sup>82</sup>

Yleissopimuksessa itsessään kiinnitetään varsin paljon huomiota alkuperäis- ja heimokansojen tahdonilmauksien huomioimiseen ja siihen, että tämä tapahtuu dialogissa alkuperäis- ja heimokansoja edustavien elinten kautta.<sup>83</sup>

Ylipäänsä voidaan todeta, ettei ratifiointi ole päätepiste. Sopimuksen ratifiointia seuranneet jäsenvaltioiden implementointitoimet ovat lähes poikkeuksetta vaatineet vuosien työn, jota ILO on seurannut sekä ohjeistanut tiiviisti. Esimerkiksi yleissopimuksen ensimmäisenä maailmassa vuonna 1990 ratifioinut Norja toteutti yleissopimuksen maa-artiklat vasta vuonna 2005<sup>84</sup>. Meksiko taas joutui muuttamaan perustuslakiaan yleissopimuksen kohteiden määrittelyn takia<sup>85</sup>. Tavoitteena onkin jatkuva kolmikantainen dialogi jäsenvaltion ja yleissopimuksen kohteen sekä ILO:n asiantuntijakomitean välillä.

### **3.4.1 Alkuperäiskansojen itsemääräämis- ja itsehallinto-oikeus**

---

<sup>81</sup> Mackay 2002: s.11.

<sup>82</sup> Mackay 2002: s.19.

<sup>83</sup> Mackay 2002: s.19.

<sup>84</sup> Joona 2012; s.232..

<sup>85</sup> Joona 2012: s. 215-217.

Kansojen itsemääräämisoikeus on yksi kansainvälisen oikeuden keskeisimmistä periaatteista, joka ilmeneekin jo YK:n peruskirjan 1 artiklan 2 kohdasta:

*”Yhdistyneiden Kansakuntien päämäärät ovat:*

.....

*2. kehittää kansakuntien välillä ystävällisiä suhteita, jotka perustuvat kansojen yhtäläisten oikeuksien ja niiden itsemääräämisoikeuden periaatteen kunnioittamiseen, sekä ryhtyä muihin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin maailmanrauhan lujittamiseksi; ”*

Alkuperäiskansojen oikeudet ovat luonteeltaan kollektiivisia, josta kertoo jo ILO:n yleissopimus nro 169:n 1 artiklan 1 b kohdan sanamuoto ”niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin...” kuten myös KP- sopimuksen 27 artiklan ”...tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan...”.

Poikkeuksena muihin vähemmistöihin alkuperäiskansoilla katsotaan kuitenkin olevan jonkinasteinen itsehallinto-oikeus. Alkuperäiskansoilla ei siis vähemmistöjen tapaan ole vain kulttuurisia oikeuksia, vaan myös itsehallinnollisia<sup>86</sup>. Yleissopimus nro 169:n artiklat 6 ja 7 molemmat painottavat alkuperäiskansojen osallistumisoikeutta heitä koskevaan päätöksentekoon myös valtakunnallisella tasolla sekä heidän oikeuttaan itse päättää kehityksen tärkeysjärjestyksestä itseään koskettavissa asioissa<sup>87</sup>. Yleissopimus nro 169 ei kuitenkaan suoraan tunnusta itsemääräämisoikeutta tai itsehallintoa alkuperäiskansoille, vaan ILO on katsonut, ettei kyseinen asia ole järjestön toimivallassa vaan tulisi toteuttaa tai olla toteuttamatta toimivaltaisen YK:n elimen kautta<sup>88</sup>. Tällä yleissopimuksella ei alkuperäiskansalle siis itsessään synny oikeutta itsemääräämiseen.

Sopimuksen voi katsoa kuitenkin sisältävän itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvia elementtejä. Erityisesti yleissopimuksen 7 artikla, joka käsittelee kansan oikeutta päättää

---

<sup>86</sup> Anaya 2010: s.110

<sup>87</sup> Ks tarkemmin 6 ja 7 artikla

<sup>88</sup> ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169), A Manual 2000: s. 9. Mackay 2002: s.15.

omista ensisijaisista tavoitteistaan, sisältää kulttuuriset, institutionaaliset ja maankäyttöön liittyvät asiat. Alkuperäiskansan taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kehitys on myös oltava etusijalle näiden alueiden kehittämisessä. Alkuperäiskansojen tapaoikeus ja instituutiot on otettava huomioon kansallisia säädöksiä noudatettaessa, siltä osin kun nämä eivät ole ”...*ristiriidassa kansallisessa oikeusjärjestelmässä määriteltyjen perusoikeuksien ja kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeuksien kanssa.*”<sup>89</sup>. Tämä lähestymistapa koskee myös yleissopimuksen 9 artiklassa määriteltyä alkuperäiskansojen oikeutta soveltaa perinteisiä menetelmiä alkuperäis- ja heimokansan jäsenen tekemiä rikoksia käsitellessä.

ILO:n yleissopimus nro 169:ää käsiteltäessä tätä kohtaa ei kuitenkaan suoraan pidä tulkita puheeksi kansoista käsitteen kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä. Sopimuksen 1 artiklan 3 kohdassa todetaankin: ”3. Ilmauksen ”kansat” käytön tässä yleissopimuksessa ei voida tulkita vaikuttavan mitenkään niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaukseen voi liittyä kansainvälisessä oikeudessa.”

Tässä yhteydessä ILO:n yleissopimusta nro 169:ää ei kuitenkaan voi tulkita irrallaan muista alkuperäiskansoja koskevista oikeuslähteistä. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksella on pyritty vahvimmin itsemääräämisoikeuden ulottamiseen myös alkuperäiskansoihin. Kyseinen julistus ei kuitenkaan ole sellaisenaan sitova oikeuslähde<sup>90</sup>. Sillä on kuitenkin merkitystä, etenkin tulkittaessa muiden oikeuslähteiden merkitystä itsemääräämisoikeuden kannalta. Esimerkiksi kansainvälinen rotusyrjinnän vastainen komitea on vedonnut julistukseen päätöksissään, vaikkei valituksen kohteena ollut maa ollut allekirjoittanut kyseistä julistusta<sup>91</sup>. Alkuperäiskansojen oikeuksien julistus ei siis sellaisenaan sen 32 artiklasta huolimatta tuo alkuperäiskansoille itsemääräämisoikeutta. Julistuksen merkitys kulminoituu muiden kansainvälisten oikeuslähteiden tulkinnassa, joita tulkitaan kyseisen julistuksen hengessä, eikä tässä yhteydessä sovi unohtaa julistuksen

---

<sup>89</sup> Heinämäki 2010: s. 43  
Hallituksen esitys s.73 ks. alkuperäinen teksti

<sup>90</sup> Heinämäki s. 52

<sup>91</sup> Heinämäki s. 55

noudattamisen moraalista merkitystä. Näillä taas on tosiasiallista vaikutusta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kannalta.<sup>92</sup>

### 3.4.2 Yleissopimus yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Yleissopimuksen nro 169 lähtökohta alkuperäiskansoihin käy ilmi jo yleissopimuksen johdantoluvusta:

*”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, ”<sup>93</sup>*

Alkuperäiskansojen asema on kansainvälisesti muuta väestöä heikompi ja tätä korjaamaan on myös yleissopimus nro 169 tehty.

Yleissopimus sisältää selkeän pyrkimyksen sekä yhdenvertaisuuteen lain edessä että tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Vaikka yleissopimuksessa ei käytetä termiä positiivinen erityiskohtelu, yleissopimuksen 4 artiklassa käytetty termi erityistoimenpiteet (Special measures) on rinnastettavissa suomalaisen termin sisältöön. Tätä tukee myös ILO:n asiantuntijakomitean raporteissaan esittämä kommentointi ratifioineille valtioille.<sup>94</sup>

Yleissopimus velvoittaa jäsenvaltioita toimimaan suhteessa alkuperäiskansoihinsa niin, että myös he pääsisivät nauttimaan ihmisoikeuksistaan täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muun väestön kanssa. Tarpeen mukaan tätä on edistettävä erityistoimenpitein.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Alkuperäiskansojen oikeuksien julistus 3 artikla ks tarkemmin Joonatan Tanja: s.72-80. 2012 Mackay s.15. 2002

<sup>93</sup> HE 264/2014.

<sup>94</sup> ILO Guide 2009: s.35.

<sup>95</sup> Ibid.

Selvimminkin tarve positiiviselle erityiskohtelulle tulee esille yleissopimuksen artiklan 7 2 kohdasta ja 14 artiklan kohdasta 1:

*”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 koskevissa suunnitelmissa. Samoin näiden alueiden kehittämistä koskevat erityishankkeet on laadittava siten, että ne edistävät tällaisia parannuksia.”*

*”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.”*

Alkuperäiskansojen elinolojen tulee siis olla ensisijainen kehittämiskohde heidän asuttamillaan alueilla. Maanomistuksen ja -hallinnan suhteen yleissopimuksen määräys ajaa ohi kansallisen maankäyttö- ja omistusjärjestelmän, jos alkuperäiskansojen oikeus hallita ja omistaa perinteisesti käyttämiään ja asuttamiaan alueita ei toteudu. Tämä tarkoitus on itsessään yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävä, onhan kyse lähinnä menetettyjen oikeuksien palauttamisesta, mutta erityisen hyviä eväitä artikla ei anna tapauskohtaiseen tulkintaan alueilla, joilla asuu muutakin väestöä. On lisäksi huomattava ettei tätäkään artiklaa voida ymmärtää irrallaan yleissopimuksen kokonaisuudesta. Myös 14 artiklan tärkein toteuttamiskeino on yleissopimuksen 6 artiklan tarkoittamat vapaat, vilpittömin mielin ja alkuperäiskansan instituutioita asianmukaisesti huomioivat neuvottelut 34 artiklan tarkoittamalla paikallisiin erityisolosuhteisiin soveltuvalla tavalla.

Yhdenvertaisuuden kannalta suoraa vastausta ei anna Suomelle olennainen luonnonvarojen ja kaivannaisia käsittelevä artikla 15, 2 kohta:

*”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 hyödyntämishjelman aloittamista tai sitä koskevan luvan myöntämistä selvittääkseen, haittaisiko ohjelma näiden kansojen etuja, ja missä määrin. Kyseisten kansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan tuottamasta hyödystä, ja niiden on saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa.”*

Yleissopimuksesta ei käy ilmi, mikä on ILO:n näkemyksen mukaan muun väestön maankäytön asema tällaisessa tilanteessa. Tämä on ymmärrettävää yleissopimuksen yleisluonteisuuden huomioonottaen, mutta voi olla myös ongelma tapauskohtaisessa tulkinnassa.

Sopimuksen implementointi on tarkoitettu tapahtuvaksi paikalliset erityisolosuhteet huomioiden ja näitä soveltaen yleissopimuksen 34 artiklan nojalla<sup>96</sup>. Tätä tukee myös yleissopimuksen soveltamisala, joka koskee maailman kaikkia alkuperäis- ja heimokansoja. Sopimuksen ratifiointi ei edellytä kansallisen lainsäädännön muokkaamista jos kansallinen lainsäädäntö toteuttaa jo yleissopimuksen, eikä 35 artiklan nojalla myöskään oikeuta ratifioijaa huonontamaan alkuperäiskansansa asemaa yleissopimukseen vedoten. Tässä yhteydessä on korostettava yleissopimuksen suomien osallistumisoikeuksien painottumista. Erityisolosuhteet eivät kuitenkaan oikeuta poikkeamaan yleissopimuksen tavoitteista, mutta artiklojen implementointitapa riippuu paljolti siitä, miten näitä on aiemmin paikallisesti käsitelty ja miten ne on historian saatossa ymmärretty. Yleissopimus ei itsessään edellytä tekemään yhtään implementointitoimenpidettä tietyllä tavalla. Siinä ainoastaan määritellään, miten näiden toimenpiteiden päätösprosessin on tapahduttava. jossa yleissopimuksen 6 artiklan määräykset ovat olennaisia.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> ILO Guide 2009: s. 184.

<sup>97</sup> ILO Guide 2009: s. 59-63

# 4 ALKUPERÄISKANSA SAAMELAISET

## 4.1 Kansa neljän valtion alueella

Saamelaiset ovat Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Venäjällä asuva kansa, joka on asuttanut asuinalueitaan ennen nykyisten valtionrajojen muodostumista. Suomessa saamelaisia on noin 10 000<sup>98</sup>, Norjassa noin 50 000, Ruotsissa 20 000 ja Venäjällä 2000.<sup>99</sup>

Aiemmin saamelaiset tunnettiin lappalaisina, joka oli ennen kaikkea verotuksellinen termi ja joka sisälsi osin myös muita kuin saamelaisia. Saamelaiset on määritelty Suomessa etnisesti vuodesta 1973 kielen perusteella. Tämä määrittely on pohjannut ensisijassa vuoden 1962 väestölaskentaan, jolla selvitettiin haastateltujen henkilöiden kieli aina isovanhempaan asti. Vuoden 1962 väestönlaskenta vaikutti myös vahvasti saamelaisten kotiseutualueen määrittelyyn, joka nykyisellään käsittää Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnat sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueen. Alue rajautui sen mukaan missä pääosa Suomen saamelaisista asui 1962 väestönlaskennan perusteella.<sup>100</sup>

Äänioikeus saamelaiskäräjävaaleissa määräytyy saamelaiskäräjälain 974/1995 3§:ssä:

*”Saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa 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.”*

Tämä saamelaiskäräjälain määritelmä on ainoa Suomessa käytössä oleva määritelmä saamelaisuudesta. Kirjaamisesta vaaliluetteloon, eli äänioikeudesta, saamelaiskäräjävaaleissa päättää saamelaiskäräjien vaalilautakunta saamelaiskäräjälain 974/1995 14§:n ja 20§:n nojalla. Päätöksistä saa hakea oikaisua saamelaiskäräjien hallitukselta saamelaiskäräjälain 26§:n nojalla. Hallituksen päätöksistä saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta saamelaiskäräjälain 974/1995 26 b §:n nojalla.

---

<sup>98</sup> [http://www.samediggi.fi/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=105&Itemid=174&lang=finnish](http://www.samediggi.fi/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=105&Itemid=174&lang=finnish)

<sup>99</sup> Saamelaistoimikunnan mietintö 2001: s. 23.

<sup>100</sup> Joona, Lakimies 4/2013:



## 4.2 Saamelaiskäräjät: Tehtävä ja tarkoitus

Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana määritellään perustuslain 931/1999 17 §:n 3 momentissa. Perustuslain 121 §:n 4 momentti määrittää saamelaisille alkuperäiskansana kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon, jota toteuttaa saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät ovat Suomen saamelaisten kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon toteuttaja Perustuslain ja Saamelaiskäräjälain 974/1995 tarkoittamalla tavalla. Saamelaiskäräjät toimii oikeusministeriön hallinnonalalla<sup>101</sup>. Saamelaiskäräjien tehtävä on hoitaa kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskevat tehtävät sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana<sup>102</sup>. Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä<sup>103</sup>.

Saamelaiskäräjien ensisijainen tehtävä on toteuttaa saamelaiskäräjälain 974/1995 3 §:ssä määriteltyjen saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia. Kulttuuriset oikeudet kattavat kulttuurin sekä aineettomassa että aineellisessa mielessä. Kulttuuri ymmärretään tässä yhteydessä laajana käsitteenä käsittäen kulttuuriin kuuluvat perinteiset elinkeinot poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen.<sup>104</sup>

Suurin osa Suomen saamelaisista ei asu saamelaiskäräjälain 974/1995 4 §:n tarkoittamalla kotiseutualueella. Saamelaisten kielellisistä oikeuksista säädetään saamen kielilaille 1086/2003. Saamelaisilla on oikeus asioida saamen kielillä saamelaisten kotiseutualueen kunnallisissa viranomaisissa ja kuntayhtymissä, joissa kyseessä olevat kunnat ovat jäseninä. Valtion viranomaisista saamen kielilaki koskettaa niitä tuomioistuimia ja paikallishallinnon viranomaisia, joiden virka-alueeseen saamelaisten kotiseutualueen kunnat kokonaan tai osittain kuuluvat sekä Lapin aluehallintovirastoa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Oikeus käsittää myös KELA:n ja maatalousyrittäjien eläkelaitoksen sekä

---

<sup>101</sup> HE 167/2014 s. 5

<sup>102</sup> HE 167/2014 s.7.

<sup>103</sup> HE 248/1994 vp

<sup>104</sup> HE 309/1993 vp, s. 65

ne valtion hallintoviranomaiset, jotka toimivat muutoksenhakuviranomaisina ylläolevien laitosten päätöksissä. Saamen kielilaki koskee myös ylimpiä lainvalvontaviranomaisia kuin myös paliskuntia ja paliskuntain yhdistystä.

Kulttuuriin kuuluvaksi katsotaan myös saamelaisten perinteiset elinkeinot poronhoito, kalastus ja metsästys<sup>105</sup>. Näiden elinkeinojen toteuttamismahdollisuuksien kieltäminen saamelaisten kotiseutualueella on samalla kulttuurillisiin oikeuksiin kajoamista, jotka nauttivat KP-sopimuksen 8/1976 27 artiklan suojaa. Toisin sanoen ne ovat ihmisoikeusrikkomuksia. Merkitykselliseksi tämän tekee saamelaisten kotiseutualueella etenkin se, että suurin maanomistaja ja samalla yksi merkittävimmistä maankäyttäjistä on valtion omistama ja valtion maita hallinnoiva Metsähallitus.

Saamelaiskäräjien roolia voi luonnehtia lausunnonantajaksi, ei niinkään viranomaiseksi, sillä varsinaisia toimivaltuuksia Saamelaiskäräjillä on perin vähän. Saamelaiskäräjillä on kuitenkin viranomaisrooliin rinnastettavia tehtäviä, jotka määritellään ensisijassa erityislainsäädännössä. Tämä tehtäväkenttä on poikkihallinnollinen. Kansainvälisissä yhteyksissä saamelaiskäräjien edustajat voivat osallistua YK:n alkuperäiskansa-asioiden pysyvän foorumin sekä ihmisoikeusneuvoston ja sen alaisten mekanismien istuntoihin. Saamelaiskäräjillä ei kuitenkaan ole itsenäistä puheoikeutta YK:ssa.<sup>106</sup>

Saamelaiskäräjien toimivalta maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa pohjautuu perustuslain 17 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus omaan kieleensä ja kulttuuriinsa. Säännös on tarkoitettu tukemaan KP-sopimuksen 27 artiklaa.<sup>107</sup> Saamelaiskäräjien toimivalta ulottuu etupäässä valtionmaiden ja valtion vesialueiden käyttöön. Poikkeuksellisen vahva rooli maankäytöstä päätettäessä saamelaiskäräjillä on kaivos-, vesi- ja ympäristönsuojelulaeissa, joissa veloitetaan toimimaan yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttala-alueella kolttien kyläkokouksen kanssa

---

<sup>105</sup> PeVL 30/1993 vp.

<sup>106</sup> HE 167/2014

<sup>107</sup> Ojanen, Scheinin 2011: s.648-649.

niin, että saamelaisten asema alkuperäiskansana turvataan. Toiminnasta ei saa aiheutua olennaista haittaa saamelaiskulttuurille tai perinteisille saamelaiselinkeinoille.<sup>108</sup>

Saamelaisten kotiseutualueella maankäytöstä päättävälle viranomaiselle on asetettu saamelaiskäräjälain 974/1995 9 §:n nojalla neuvotteluvelvoite päätettäessä laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi tai erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Tällaisista toimenpiteistä mainitaan erikseen:

- ”1) yhdyskuntasuunnittelua;*
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;*
- 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhdonta;*
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;*
- 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; taikka*
- 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.”*

Eduskunnan työjärjestyksessä 40/2000 37 §:n 2 momentissa on eduskunnalle asetettu kuulemisvelvoite käsitellessä erityisesti saamelaisia koskevia lakiesityksiä tai muuta asiaa. Käsittelevän valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla valiokuntaan kuultavaksi.

Saamelaiskäräjien asemaa alkuperäiskansan edustajana maankäytöstä päätettäessä on vahvistettu lisäämällä kaivos-, vesi- ja ympäristönsuojelulakeihin saamelaisten alkuperäiskansa-aseman heikentämiskielto ja valitusoikeudet lakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Tämä oikeus on konkretisoitunut saamelaiskäräjien toimivaltaa maankäyttöön liittyvissä asioissa ja ei ole kaukaa haettua sanoa, että saamelaiskäräjistä on tullut näissä asioissa vallankäyttäjät. Tämä käy ilmi kullankaivuuta ja malminetsintää saamelaisten

---

<sup>108</sup> 621/2011 Kaivoslaki 38§, Vesilaki 387/2011 2:8 §, Ympäristönsuojelulaki 537/2014 49§ 6 kohta.

kotiseutualueella käsittelevistä oikeustapauksista kaivoslain 621/2011 voimaantulon jälkeen.

#### **4.2.1 Kolttasaamelaisten itsehallinto**

Saamelaiskäräjien ohella myös kolttasaamelaisilla on oma erillinen itsehallinto Inarin kunnan itäosassa sijaitsevalla kolttalain 2 §:n tarkoittamalla koltta-alueella. Tämä itsehallinto määritellään tarkemmin kolttalailla 253/1995, jonka tarkoituksena on edistää kolttasaamelaisten elinoloja ja toimeentulomahdollisuuksia. Kolttasaamelaisten ylin päättävä elin on kolttalain 42 §:n tarkoittama kolttien kyläkokous. Toisin kuin saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokouksen edustaa vain kolttasaamelaisia, heitä koskevissa asioissa.

Koltat valitsevat keskuudestaan kolttalain 46 §:n tarkoittaman luottamusmiehen ja varaluottamusmiehen yhteisten asioiden hoitamista sekä etujen valvomista varten. Luottamusmiehen työtä valvoo kaksi Sevettijärveltä ja Nellim-Keväjärveltä valittua nelijäsenistä kolttaneuvostoa kolttalain 453/1995 45 §:n nojalla. Kolttaneuvostot huolehtivat myös asioiden valmistelusta kolttien kyläkokoukselle ja toimivat lausunnonantajina kolttalain 44 §:n 1 momentin tarkoittamissa kiireellisissä asioissa. Kummankin neuvoston puheenjohtajana toimii kolttien luottamusmies. Kolttaneuvoston ja kolttien kyläkokouksen tehtävät käsittelevät ensisijassa kolttalain takaamien etuuksien jakoa ja kolttia koskevissa asioissa lausuntojen antamista.

Kolttalaki on saamelaiskäräjälakiin verrattuna huomattavasti elinkeino- ja etuuspainotteisempi. Tämän takia koltta-alueen asumis- ja elinkeino-oloja onkin määrittänyt ensisijassa kolttalaki. Itsehallintoa ja kolttien edustamista koskevat pykälät ulotettiin kolttalakiin vasta vuonna 1995, vaikka laki oli ollut olemassa lähes sellaisenaan 1955 lähtien. Kolttalain 253/1995 9 §:llä määrätään myös kolttille koltta-alueella kuuluvista oikeuksista, jotka liittyvät lähinnä luontaiselinkeinojen harjoittamiseen.

# 5 LAPIN MAAOIKEUKSIEN KEHITYS

## 5.1 Johdanto

Kappaleen tarkoituksena on valottaa nykyisen saamelaisten kotiseutualueen asutuskehitystä vuoden 1673 uudisasutusplakaatista aina isojakoon nykyisellä saamelaisten kotiseutualueella. Kappale painottuu käsittelemään sitä miten maanomistus ja käyttö on ymmärretty alueella. Tarkastelussa pyritään selvittämään se onko esivalta syyllistynyt maiden riistoon niiden haltijoilta tai toiminnallaan estänyt näitä maistaan nauttimasta. Tarkastelussa huomioin myös isonjaon jälkeen alueella erityislainsäädännöllä toimeenpannun asutus- ja elinkeinopohjaisen lainsäädännön, lähinnä kolttalain, porotilalain ja luontaiselinkeinoilalain osalta.

On huomattava, että uudisasutus ajoittui historiallisesti aikaan ennen nationalismia ja kulttuuridarwinismia. Puhdasoppisuuden aikakautena kruunun huomion keskipisteenä ei niinkään ollut etnisyys, vaan tunnustettu usko ja veronmaksu. Saamelaisten osalta tämä tarkoitti heidän vanhan uskontonsa määrätietoista hävittämistä ja elintapojen muuttumista. Uudisasutus ei pelkästään ollut vahvemman rodun suosimista vähäisemmän sijaan vaan perusteet sille olivat varsin pragmaattiset. Oman vallan vahvistaminen ja verotulojen lisääminen. Ylipäänsä on todettava tutkijaprofessori Jouko Vahtolan sanoin esivallan pyrkineen ja myös olleen varsin tasapuolinen, kun kyseessä olivat maa- ja metsäoikeudet ja niiden nauttiminen<sup>109</sup>.

Vähemmistöjä ja alkuperäiskansoja käsittelevää historiallista tutkimusta voi kritisoida ja on usein kritisoitu siitä, että lähdeaineistossa kuuluu vallankäyttäjän ääni, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen ollessa sen kohteena. Toisaalta voi hyvällä syyllä todeta, ettei saamelaisten asema eroa tässä suhteessa millään tavalla muun rahvaan asemasta. Historian tutkimuksen lähdeaineistona rahvasta tutkittaessa, 1600-luvulta 1800-luvun loppuun asti, ovat nimenomaan käräjäpöytäkirjat ja hallintotoimien selitysosat. Heidän äänensä on löydettävissä sieltä, sillä muuta kirjallista aineistoa ei juurikaan heidän elämästään ole.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Oikeusministeriö: Vahtola 2006: s. 10.

<sup>110</sup> Oikeusministeriö: Vahtola 2006: s.4

## 5.2 Yleissopimus nro 169:n aluerajaukset

ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja käsittelevä yleissopimusta nro 169 sovelletaan yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan perusteella:

*”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 erityissääädöksillä 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 instituutionsa.”*

Tämän alueen voi katsoa Suomen tapauksessa muodostuneen Täyssinän rauhassa 1595 Venäjää vasten, Strömstadin rajasopimuksessa 1751 Norjaa vasten, 1809 Ruotsia vasten ja varmistuneen Suomen itsenäistymisen myötä vuonna 1917. 1 artiklassa mainitun asuttamisen voi katsoa alkaneen vuosien 1673 ja 1695 uudisasutusplakaattien myötä.

Yleissopimuksen 14 artiklan alkuperäiskansoille takaama maanhallinta- ja omistusoikeus on itsessään selkeä velvoite. Sen soveltamista ja implementointiakin voi pykälätasolla sellaisena pitää. Kysehän on yksiselitteisesti maanomistuksesta ja luonnonvaroista nauttimiseen oikeuttamisesta. Ongelmallinen tästä artiklasta tulee vasta, kun ryhdytään tarkemmin tutkimaan, keitä se koskee, ja missä määrin se vaikuttaa sopimuksen soveltamisalan ulkopuolisiin. Olemassaollut järjestelmä tunnetaan kyllä ja jopa siitä nauttineet henkilöt jälkeläisineen. Tämä periytyminen ja polveutuminen ei kuitenkaan ole sama asia kuin lainsäädännön tarkoittama saamelaisuus ja alkuperäiskansa. Lappia ja saamelaisten kotiseutualuetta historiallisesti asuttaneen väestön voi todeta olleen saamelaisia, mutta saamelaisuus, saamen kieli ja jopa kulttuuri on monesta tällaisesta suvusta sammunut. Kuitenkin juuri he ovat isolta osin ryhmä, jonka oikeudet maahan toimivat yhtenä pontimena yleissopimuksen 14 artiklaa pohdittaessa. Juuri tämän epäselvyyden voi katsoa aiheuttaneen ns. lappalaisyhdistysten ja nk. statuksettomien saamelaisten järjestäytymisen, joka on

aiheuttanut KHO:ssa useasti<sup>111</sup> ja tällä hetkellä YK:n ihmisoikeuskomiteassa käsiteltävän kiistan saamelaisuuden määritelmästä ja tulkitsemisesta.<sup>112</sup>

### 5.3 Lapinmaiden uudisasutuksen alku

Vuoden 1673 uudisasutusplakaatin nojalla uudisasukkaita kehoitettiin asettumaan sopiviksi katsomilleen paikoille Lapinmaihin, joissa katsottiin ”olevan yllinkyllin tilaa” sekä maanviljelylle että lappalaiselinkeinoille eli metsästykselle, kalastukselle ja myöhemmin poronhoidolle. Plakaatin nojalla ei kuitenkaan voinut asettua minne ja miten tahansa asumaan, vaan uudisasutuksen tuli perustua ensisijaisesti maanviljelyyn niin, ettei sillä aiheutettaisi kohtuutonta haittaa lappalaiselinkeinojen harjoittajille. Ylipäänsä plakaatin antaja korosti uudistilallisten elintapojen erilaisuutta suhteessa alueella asuneisiin ja katsoi ettei ongelmia tämän takia syntyisi. Plakaatti poikkesi kuitenkin kruunun aiemmasta näkemyksestä lapinmaille asettumisesta. Tuohon asti kruunu oli katsonut ettei ulkopuolisilla ollut oikeutta asettua lapinmaihin<sup>113</sup>.

Vuoden 1695 uudisasutusplakaatti oli aiempaan nähden lähes samansisältöinen, mutta laajamittaisemman uudisasutuksen toteutuminen kuin myös aihetta koskevan oikeuskäytännön vakiintuminen tapahtui tämän plakaatin aikana. Myös lappalaisten verotusta koskevat tiedot kirjattiin uudistuksen myötä maakirjaan uudistilallisten tapaan.<sup>114</sup>

Plakaattien uudisasutusta suosivasta luonteesta huolimatta uudistiloja ei perustettu ilman harkintaa, aiheuttaako tämä kohtuutonta haittaa alueen aiemmalle nauttijalle. Lapinkylien jäsenet käyttivät puhevaltaa näihin hakemuksiin joko kollektiivisesti tai sen veromaan haltija, jonka aluetta hakemus koski. Uudistilan perustaminen edellytti pääsääntöisesti näiden tahojen suostumusta tai sopimista asiasta uudistilan perustajan kanssa.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> KHO 2710/2011, KHO 145/2015, KHO 146/2015, KHO 147/2015, KHO 148/2015, KHO2709/2015, KHO 61/2016

<sup>112</sup> <http://yle.fi/uutiset/3-8350920>

<sup>113</sup> Joona 2006: s. 37-38.

<sup>114</sup> Joona 2006: s. 59-60 ja 73-76.

<sup>115</sup> Joona 2006: s. 43-47 ja 107-114.

Uudisasutus koostui aluksi lähinnä lapinmaiden läheltä kotoisin olleista talonpojista, poikkeuksena Kuusamon alueella sijainneet Kitkan ja Maanselän lapinkylät, jonne 1690-luvulta alkaen saapui suuri joukko kaskiviljelijöitä.<sup>116</sup>

### 5.3.1 Lapinkyläjärjestelmä

Ensimmäinen varsinainen maanhallintaa ja nauttimista säädellyt järjestelmä Lapinmaissa olivat lapinkylät. Suomen puolella kokonaan sijainnut Kemin Lappi ja osittain sijainnut Tornion Lappi jakautuivat Lapinkyliin, jotka ulottuivat nykyisen Kuusamon kunnan alueelle. Lapinkyläjärjestelmä ei ollut kruunun erikseen luoma vaan pikemminkin olemassa ollut järjestelmä, joka tunnustettiin ja hyödynnettiin myös kruunun tarpeisiin verotuksessa. Alueiden syrjäisyys ei mahdollistanut tehokasta keskusvallan läsnäoloa, joten kruununkin oli tyydyttävä paikallisiin sovellutuksiin vahvistaessaan valtaansa.<sup>117</sup>

Lapinkylien rajat olivat kiinteät ja usein myös merkattu maastoon. Lapinkylä toimi sen asukkaiden yhteistyöelimenä, etenkin kun kyseessä oli yhteisesti suoritettava metsästys tai kalastus.<sup>118</sup> Nykyisin olemassaolevista saamelaiden itsehallinnollisista elimistä Kolttien kyläkokouksen voi katsoa periytyvän suoraan tällaisesta lapinkyläjärjestelmästä<sup>119</sup>.

Lapinkylä jakautui kylän yhteismaihin ja sen asukkaiden hallinnoimiin veromaihin, joiden tuotto, alueen laajuus ja laatu oli verotuksen perusteena. Veron ei kuitenkaan voida pitävästi osoittaa olleen maahan perustuva. Veromaan haltijan verotuksessa otettiin huomioon paitsi alueen laatu myös sen haltijan kyky suoriutua verostaan.<sup>120</sup> Veromaat eivät olleet samalla tavoin kiinteitä kuin lapinkylät. Niiden haltijat vaihtuivat useammin ja niiden rajoja muutettiin myös tarpeen mukaan<sup>121</sup>. Veromaan haltija nautti paitsi alueestaan, osallistui myös lapinkylän yhteispyyntiin, lähinnä peuran ja majavan, yhteismailla sekä vastasi ensisijassa

---

<sup>116</sup> Joona 2006: s. 43- 45.

<sup>117</sup> Enbuske 2008: s. 75.

<sup>118</sup> Joona 2006: s. 16-17

<sup>119</sup> KM 2001/14: s. 23.

<sup>120</sup> Joona 2006: s.20-34

<sup>121</sup> Hiltunen 2007: s. 187.



lapinkylälle toimistaan sekä veromaallaan, että yhteismailla. Maan nautinnalle olennaista on, että veromaan haltija omisti eräin poikkeuksin maansa käytön, poikkeuksena majavan ja peuran pyynti, joilla oli huomattavin taloudellinen arvo ja jotka kuuluivat lapinkylälle.<sup>122</sup>

Lapinkyläjärjestelmän voi katsoa murtuneen 1750-luvulle tultaessa kahdesta syystä. Toisaalta uudisasutuksen myötä lapinkylien jäsenet siirtyivät, joko pakon edessä tai omasta tahdostaan, tilajärjestelmän piiriin. Erityisesti Tornion Lapissa, johon nykyinen Enontekiön kunta kokonaisuudessaan kuului, muutoksen aiheutti suurporonhoidon leviäminen, joka ei ollut enää mahdollista veromaajärjestelmän puitteissa<sup>123</sup>. Juuri Enontekiöllä, erityisesti nykyisen Käsivarren paliskunnan alueella, poronhoito on vieläkin irrallisinta paliskuntajärjestelmästä. Esimerkiksi tilajärjestelmä, joka isojaon toimittamisen myötä saavutti muut entiset lapinmaat asukkaineen rantautui sinne vasta poro- ja luontaiselinkeinotilalakien myötä 1970 ja 1980 luvuilla.<sup>124</sup>

Vuoden 1673 Lapinmaiden asutusplakaatti, muutti jo sekin Lapinmaiden asutuskuvaa. Tässä vaiheessa uudisasutus suuntautui etenkin eteläisiin, nykyisen Kuusamon alueen Maanselän ja Kitkan lapinkyliin. Samalla metsästyksen ja kalastuksen mahdollisuudet tuhoutuivat pääosin Sotkamosta tulleiden uudisasukkaiden laajamittaisen kaskeamisen johdosta. Lapinkylän asukkaat veivät asian useampaan otteeseen käräjille, joka määräsi toistuvasti uudisasukkaat poistumaan alueelta, kuitenkin kykenemättä toimeenpanemaan päätöstään<sup>125</sup>. Tämä johti näiden lapinkylien asukkaiden laajamittaiseen köyhtymiseen ja pakon edessä vanhasta elämäntavasta luopumiseen. Uudisasukkaat eivät kuitenkaan nauttineet täyttä vapautta maanvaltaukselleen, vaan laki oli lapinkylän asukkaiden puolella, vaikka se ei heitä tosiasiallisesti auttanutkaan<sup>126</sup>.

Pääsääntöisesti uudisasutukseen ei kuitenkaan liittynyt vastaavanlaista dramatiikkaa. Uudistilan perustaminen tuli tapahtua kihlakunnanoikeuden päätöksellä katselmuksen

---

<sup>122</sup> Joona 2006: s. 39-42.

<sup>123</sup> Enbuske 2008: s. 382.

<sup>124</sup> <http://www.kasivarrenpaliskunta.fi/fi/kasivarren-paliskunta>

<sup>125</sup> Joona 2006: s.43-47

<sup>126</sup> Hiltunen 2007: s.180-181, Joona 2006: s.44.

jälkeen, jossa arvioitiin alueen soveltuvuus ja sen perustamisen aiheuttama haitta veromaan haltijalle, sekä kuultiin asiassa veromaan haltijaa että lapinkylää. Uudistiloja vastustettiin näissä kuulemisissa harvoin ja vielä harvemmin lupa uudistilalle annettiin vastoin veromaan haltijan näkemystä.<sup>127</sup> Kruunu pyrki toisaalta myös suojaamaan lapinelinkeinojen harjoittajia ja varmistamaan uudistilallisten keskittymisen maanviljelyyn. Se rajoitti uudistilallisen oikeuden metsästää puolen peninkulman säteelle uudistilasta ja kalastaa vain kotitarpeekseen. Tosiasiallisesti näiden säädösten merkityksen on katsottu jääneen varsin pieneksi, sillä niitä ei kyetty valvomaan. Jo luonnonolojen takia uudistilan perustajan oli lähes pakko metsästää ja kalastaa hengissä säilyäkseen.<sup>128</sup>

Uudisasutuksen kiihtyessä myös paikallinen väestö alkoi enenevässä määrin hakeutua uudistilallisiksi. Tämän katsotaan johtuneen ensisijassa kokemuksesta, että tuohon aikaan asiakirjanäyttö on ollut parempi turva nautituille oikeuksille kuin pelkkä ylimuistoinen nautinta. Muutosta edesauttoi myös uudistilojen perustamiskatselmukset, jotka käsiteltiin myös käräjillä. Tässä tilanteessa myös veromaan haltijalla oli mahdollisuus saada kalastusnautintonsa kirjatuksi, mitä myös usein käytettiin<sup>129</sup>. Uudistilalliseksi tai Inarin ja Utsjoen tapauksissa monesti kalastustilalliseksi asettuneelta uudisasukkaalta ei siis evätty niitä oikeuksia, joita heillä oli lapinverolliseksi kirjattuina<sup>130</sup>.

Aihetta käsittelevän tutkimuksen perusteella vaikuttaa, ettei elämäntapa uudistilallisen statuksesta huolimatta juurikaan muuttunut. Ainakaan kruunun alkuperäisiä tavoitteita vastaavaksi. Vielä 1800-luvun loppupuolella kuvataan entisten lapinkylän asukkaiden elävän ”puolilappalaisina” poronhoidosta, metsästyksestä ja kalastuksesta yhdessä pienimuotoisen maanviljelyn ja karjanhoidon kanssa. Tätä taustaa vasten on hankala katsoa tämän väestönosan etäännyneen kovinkaan paljoa aikaisemmasta elämänmuodostaan.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Joona 2006: s. 51- 54. Nahkiaisoja 2006: s. 31.

<sup>128</sup> Joona 2006: s. 249-255.

<sup>129</sup> Joona 2006: s. 48. Nahkiaisoja 2006: s. 37.

<sup>130</sup> Nahkiaisoja 2006 s. 62-64.

<sup>131</sup> Enbuske 2008: s. 440

Niin sanottu Haukiniemen tapaus<sup>132</sup> Kuusamossa muodostui ennakkotapaukseksi veromaiden perintöluonnon suhteen. 1740-luvulle asti kruunu katsoi veromaiden olleen perintöluonteisia. Veromaat katsottiin tämän jälkeen kruununmaaksi, jolla perintöluontoa ei ollut. Kruunu ei hyväksynyt 1734 vuoden jälkeen ylimuistoista nautintaa maanomistuksen perustaksi jakamattomissa metsissä eli yhteismailla, jona tilajärjestelmän ulkopuolista Lappia pidettiin. Tämän oikeutusta on erityisesti Juha Joonan kyseenalaistanut ja katsonut kruunun näkemyksen pohjautuvan oikeusoppiin, jonka mukaan kaikki maa on alkuaan kuulunut Ruotsin valtakunnassa valtiolle. Tämä on taas ristiriidassa sen kanssa miten asia oli ennen tuota tapausta ymmärretty. Kruunun ja myöhemmin valtion maanomistusta voi pitää tältä osin kyseenalaisena.<sup>133</sup>

### 5.3.3 Asutus metsähallinnon alla

Uudistilojen perustaminen ei suinkaan ollut ainoa Lapinmaiden asutuskuvaa muuttanut tekijä. Metsien arvon noustessa kruunu alkoi yhä enenevässä määrin kiinnittää huomiota maankäyttöön. Uudistilojen perustaminen lakkasi 1800-luvun loppupuolelle tultaessa.<sup>134</sup> Tilattoman väestön kiinteämmäksi asuttamiseksi ja verotuksen onnistumisen varmistamiseksi kruununmaille perustettiin yhä enenevässä määrin kruununmetsätorppia, joiden perustamisen luvitus tuli perustetun metsähallinnon tehtäväksi. Kruununmetsätorppari oli vuokralaisen asemassa maanomistajaan eli kruunuun nähden. Nämäkään asuttamismuodot eivät missään vaiheessa rajautuneet etnisesti, vaan kruununmetsätorppia perustettiin niin saamelaisien kuin suomalaistenkin toimesta. Erityisesti porosaamelaisille tämä oli 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa jopa yleinen keino asettua aloilleen. Kruununmetsätorpat itsenäistyivät 1930-luvulla. Lunastuksena valtio kuitenkin korjasi tukkipuun mittoihin yltävän puuston pois kruununmetsätorpille jäävistä metsistä, kuten muuallakin Suomessa.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Haukiniemen tapauksesta ks tarkemmin Joonan 2006: s.130-154.

<sup>133</sup> Joonan 2006: s.329-330.

<sup>134</sup> Nahkiaisoja 2006: s. 106.

<sup>135</sup> Nahkiaisoja 2006: s.128 ja s.193

Yhteenvedon voidaan siis sanoa nykyisen saamelaisen kotiseutualueen paikallisen väestön olleen tiiviisti osa tilajärjestelmää jo 1800-luvun alusta alkaen. Yksityismaan joka muodostui aikanaan uudistiloilla, kalastustiloilla ja kruununmetsätorpilla saantoa ei historian tutkimuksen valossa ole syytä pitää syrjivänä ketään kohtaan. Tätä mahdollisuutta käyttivät niin saamelaiset kuin suomalaisetkin. Voidaan katsoa, että lapinmaiden yksityismaa on syntynyt pääasiassa vanhaan lapinkylä ja sen veromaa järjestelmään pohjautuen. 1750-luvulta alkaen myös siihen asti merkittävän lapinkyläjaon katsotaan menettäneen merkityksensä, poikkeuksena Inarin ja Utsjoen lapinkylät. Lapinkylien maiden jako vero- ja yleismaihin katsotaan myös lakanneen tässä vaiheessa suurporonhoidon ja uudistilojen perustamisen yhteisvaikutuksena. Yleismaiden kohtalona oli tulla kruunun hallintaan. On kiinnostavaa, ettei historian tutkimuksissa aiheesta tule ilmi, että tämä olisi kohdannut paikallista vastustusta, vaan sen voi katsoa tulleen hyväksytyksi ilman sen suurempaa draamaa. Lapinkyläjärjestelmän lakatessa olemasta kruunu katsottiin siis yhteis- ja yleismaiden omistajaksi. Tämä on sen sijaan vaikeampi ja kyseenalaisempi asia. Olisiko jollain muulla kuin kruunulla ollut esittää vahvempaa saantoa näihin maihin?

#### **5.4 Rajasulut ja elinkeinojen murros**

Strömsandin rauhansopimuksella 1752 sovittiin myös aiempaa tarkemmin valtioiden välisistä menettelyistä lapinmaissa niin sodan kuin rauhankin aikana. Ns. Lappekodiceilla, eli rauhansopimuksen lisäpöytäkirjalla, vahvistettiin lappalaisten oikeus liikkua valtakunnasta toiseen elinkeinonsa harjoittamiseksi. Jopa niin, ettei sitä saanut sodan aikana estää. Lisäpöytäkirja vahvisti silloisen valtakunnan rajat ylittäneen käytännön porojen laiduntamiseksi. Aiempaan verrattuna, lappalainen sai olla kuitenkin vain yhden maan kansalainen, vaikka hän suorittikin veroa useampaan maahan.<sup>136</sup>

Asiantila oli Suomen suuriruhtinaskunnassa voimassa vuoteen 1852, jolloin Norja ja Venäjä irtisanoivat sopimuksen osaltaan. Syynä tähän oli toisaalta Norjan pyrkimys estää Suomen Lapissa asuvien kalastus jäämeren rannikolla, toisaalta Venäjän ja Norjan valtapyrkimykset jäämerellä. Suomessa rajasulkua puolsivat inarilaisten ja enontekiöläisten jatkuvat valitukset

---

<sup>136</sup> Nahkiaisoja 2006: s. 216-217

Norjan porolappalaisten haitallisesta laidunnuksesta Suomessa. Ruotsin ja Venäjän välillä rajasulku astui voimaan 1880-luvulla. Muutos lähti liikkeelle ja tapahtui selvästi valtioiden tahdosta. Paikallisia viranomaisia toki kuultiin, mutta heidän näkemyksensä ja huomionsa jäivät suurvaltapolitiikan jalkoihin.<sup>137</sup>

Rajasulkujen seurauksena paimentolaisuuteen perustunut poronhoito koki merkittävän muutoksen, kun rajasuluilla käytännössä estettiin silloin vallinneet suurporonhoidon käytännöt. Rajasulun jälkeen kesä- ja talvilaitumien hyödyntäminen eri valtakunnissa tuli mahdottomaksi. Se pakotti suurporonhoidosta eläneet etsimään uuden asuinpaikan ja laitumet porokarjoilleen. Erityisesti muutos koski Norjan rajasulun osalta Kautokeinossa ja Utsjoella eläneitä poronhoitajia sekä Ruotsin rajan sulkemisen osalta nykyisen Enontekiön ja Kittilän alueilla poronhoitoa harjoittaneita. Tämä johti Suomen suuriruhtinaskunnan alueella aiempaa pysyvämmän porosaamelaisasutuksen syntyyn alueilla, jotka olivat tähän asti olleet porosaamelaisten käytössä vain osan aikaa vuodesta. Etenkin Inarin asukkaille, paikallisille kalastajasaamelaisille, se tarkoitti myös yhä heikkenevää mahdollisuutta saada elantonsa siihen asti merkittävästä villipeuran pyynnistä ja kalastuksesta. Samoihin aikoihin paikallisten kalastajasaamelaisten uudis- ja kalastustilojen perustaminen kiihtyi Utsjoella ja Inarissa<sup>138</sup>.

Porosaamelaisten muuttoa ei esivallan toimesta pyritty estämään, vaikka siitä olikin jopa haittaa paikalliselle väestölle. Muuttajien hädänalainen asema ja toive poronhoidon yleistymisestä alueella saivat esivallan edesauttamaan porosaamelaisten asettumista alueelle.<sup>139</sup>

## **5.5 Elinkeino- ja asutusperusteinen erityislainsäädäntö saamelaisten kotiseutualueella**

### **5.5.1 Kolttalaki ja luontaiselinkeinotilalaki**

---

<sup>137</sup> Enbuske 2008: s. 405-408. Nahkiaisoja 2006: s. 166.

<sup>138</sup> Nahkiaisoja 2006: s.134-135. Enbuske 2008: s. 440-441.

<sup>139</sup> Joona Lakimies 3/2013: s. 744-745.

Toisen maailmansodan jälkeinen siirtoväen asuttaminen koski myös saamelaisia, etenkin kolttasaamelaisten osalta. Kolttasaamelaisten perinteinen asuma-alue Petsamo menetettiin välirauhassa Suomen ja Neuvostoliiton välillä 1944. Menetykset vahvistettiin Pariisin rauhansopimuksessa 1948, joka aiheutti tarpeen myös kolttaväestön asuttamiseksi.

Siirtoväen tarpeeseen säädettyjen asutuslakien ei katsottu sellaisenaan mahdollistavan kolttaväestön elinmahdollisuuksia, sillä he eivät pääsääntöisesti omistaneet maata ja saivat suurimmaksi osaksi toimeentulonsa luontaiselinkeinoista. Kolttasetuksella ja myöhemmin kolttalailla pyrittiin luomaan kolttasaamelaisille vastaavanlaiset oikeudet kuin heillä siihen asti oli ollut, siinä määrin kun se oli mahdollista. Asuttamispaikaksi vahvistui 1948 mennessä Inarin kunnan itäosat käsittäen Sevettijärven ja Nellimin alueet. Asutusta ei kuitenkaan muodostettu samaan tapaan kuin Suonikylässä Petsamossa. Ns. talvikyläjärjestelmä katosikin tämän muutoksen seurauksena, kun kolttasaamelaisille rakennettiin ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettut asunnot. Tätä voi syystä pitää suurimpana ja selkeimpänä muutoksena Suomen saamelaisten elämässä.

Toisin kuin asutuslait kolttalaki on säilyttänyt asemansa ja sen voi katsoa muodostuneen erityisesti maankäyttöä säänteleväksi ja ohjaavaksi laiksi. Varsinainen asutuslaki se ei enää ole. Alueelle perustettiin noin kolmen hehtaarin suuruisia asumiseen tarkoitettuja kolttatiloja, jotka valtio kustannuksellaan rakensi ja luovutti vastikkeetta koltille<sup>140</sup>. Kolttasaamelaisia oikeutettiin myös rakentamaan kolttalaueelle kalamajoja sekä poronhoidossa ja metsästyksessä tarpeellisia asumuksia.

Kolttalaki virallisti lainsäädännössä kolttasaamelaisten oman hallintojärjestelmän kyläkokouksen ja luottamusmiehen aseman. Kolttien kyläkokouksella ja luottamusmiehelle säädettiin heillä siihen asti olleet tehtävät, eli kolttien edustaminen ja kolttasaamelaisten omista asioista, lähinnä luontaiselinkeinoista päättäminen ja luontaiselinkeinoissa tarpeellisten rakennelmien lupien käsittely. Tuomiovaltaa Kolttien kyläkokoukselle ei lainsäädännöllä vahvistettu.

---

<sup>140</sup> HE 243/1994

Kolttien asuttamisen jälkeen kolttia-asetus muutettiin laiksi ja se on edelleen voimassa. Siitä on ajan myötä muovautunut kolttien elinoloja ja pienimuotoista elinkeinotoimintaa säätelevä erityislaki. Se täydentää monilta osin poro- ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia ja on osin päällekkäinenkin sen kanssa, joka on näiden lakien yhteisen uudistamishistorian valossa ymmärrettävää.

Luontaiselinkeinotilailailla pyrittiin, yhdessä kolttalain kanssa vuonna 1984, parantamaan luontaiselinkeinoista, eli luonnon tuottokykyyn perustuvista elinkeinoista elävien asuinoloja ja ansiomahdollisuuksia. Tarkoitus oli luoda kolttalakeja vastaava järjestely pohjoisimpaan Lappiin luontaiselinkeinojen harjoittajille. Laki rajattiin koskemaan poronhoitolain 848/1990 2§:n 2 momentissa määriteltyä erityistä poronhoitaluetta, johon saamelaiden kotiseutualue kokonaisuudessaan kuuluu. Lain tarkoituksena oli tukea kalastuksesta, metsästyksestä, poronhoidosta, marjanpoiminnasta ja pienimuotoisesta maataloudesta ansionsa saavien asemaa perustamalla noin 20 hehtaarin suuruisia tiloja, joita tuettiin vastaavanlaisella järjestelyllä kuin porotilain nojalla perustettuja tiloja. Pääosa tilojen perustajista oli saamelaisia<sup>141</sup>.

Luontaiselinkeinotilain katsotaan epäonnistuneen tavoitteessaan. Luontaiselinkeinojen ansiomahdollisuudet yliarvioitiin ja kriteerit olivat varsin löyhät tilan hakijalle, joka johti mm. siihen, että virkamies saattoi saada kyseisenlaisen tilan haltuunsa ottamalla virkavapaata tilan perustamisen ajaksi. Luontaiselinkeinotilojen omistajat ovatkin pääsääntöisesti hankkineet toimeentulonsa muualta kuin varsinaisista luontaiselinkeinoista.<sup>142</sup>

### 5.5.2 Porotilalaki

Poronhoidon voi katsoa muuttuneen luontaistaloudesta ulkoisista tuotantopanoksista riippuvaiseksi elinkeinoksi maastoajoneuvojen yleistyessä.<sup>143</sup> Poronhoitajat olivat kuitenkin

---

<sup>141</sup> HE 247/2010 vp.

<sup>142</sup> Heikkilä, Magga 1995: s.128-129.

<sup>143</sup> Heikkilä, Magga 1995: s.10.

etenkin pohjoisimmassa Lapissa jääneet osaksi maanomistuksen ulkopuolelle ja heidän asuinolojensa kehittyminen oli mm. tämän takia jäänyt muusta väestöstä jälkeen.

Porotilalain 590/1969 tarkoituksena oli mahdollistaa niille poronhoitajille, jotka saivat pääosan tuloistaan poronhoidosta, asuinolojen kehittäminen ja ansiomahdollisuuksien parantaminen lain 1 §:n nojalla. Lain nojalla perustettiin porotiloja, jotka koostuivat asuinrakennuksista ja tilaan liitettävästä metsäpalstasta tai yhteismetsäosuudesta, jossa puuston keskimääräinen kasvu oli 60-75 kuutiometriä. Porotilat perustettiin sekä valtion avustuksella, enimmillään 40% arvosta ja valtion tukemalla pitkäaikaisella matalakorkoisella lainalla noin 50-75 % arvosta<sup>144</sup>, jolla oli huomattava merkitys tuona aikana sillä inflaatio oli tuolloin huomattavasti nykyistä korkeampi, kuten myös vapailta markkinoilta otettujen lainojen korot<sup>145</sup>. Porotilalaki paitsi paransi poronhoitajien elinoloja, teki samalla lopun omavaraisesta elinkeinosta. Tilat pyrittiin perustamaan teiden asutetuille alueille, ei niinkään poronhoidon vaan kaavoituksen edut huomioiden. Kaikkiaan näitä tiloja perustettiin 682 joista saamelaisalueella 288.<sup>146</sup>

Molemmilla laeilla oli kuitenkin se vaikutus, että tilojen perustajien, myös saamelaisten asuinolot paranivat. Lain nojalla jaetut metsäpalstat ja yhteismetsäosuudet ovat myös vakiinnuttaneet asemansa porotaloudesta ansionsa saavien yhtenä tulonlähteenä.

Porotila- ja luontaiselinkeinoilalainsäädäntöä ei kannata aliarvioida, kun on kyse saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien aseman parantamisesta. Lainsäädäntöä toimeenpantiin alue- ja asutuspoliittisin tavoittein ja samalla tuettiin ja parannettiin sen harjoittajien aineellisia oloja. Tämänkään lainsäädännön on nähdäkseni hankala katsoa olleen ketään syrjivää. Toki sen kulttuuriset lähtökohdat olivat talollisporonhoidossa, mutta tarkoitus ei ollutkaan puuttua poronhoidon harjoittamiseen itseensä vaan tukea sen aineellisia edellytyksiä. Voi katsoa, että lainsäädännöllä huomioitiin myös alueelliset lähtökohdat ja esimerkiksi peltojen sijaan pohjoisimman Suomen porotilan perustajille ositettiin laajempi

---

<sup>144</sup> MMM 1974/87: s. 4-5.

<sup>145</sup> [http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art\\_2012-03-12\\_004.html?s=3](http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-03-12_004.html?s=3)

<sup>146</sup> HE 247/2010 vp.



metsäosuus sekä korvattiin laajemmin infrastruktuurin kalliimmat rakennuskustannukset niin asumiseen, kuin poronhoitoon liittyen. Edellämainittujen ja sen takia, etten ole saamelaiskulttuurin asiantuntija, en pysty toteamaan tämän kehityksen olleen erityisen assimiloivaa tai jotain osapuolta heikompaan asemaan asettavaa.

Lähteistä ei ole ilmennyt, että nämä toimet olisivat olleet yhteydessä kansainväliseen kehitykseen, kuten ILO:n yleissopimus nro 107 toimeenpanoon. On kuitenkin mielenkiintoista, että Suomessa toimeenpantiin näinkin tarmokkaasti kyseisen yleissopimuksen tavoitteita edistänyttä lainsäädäntöä.

## 5.6 Yhteenveto

ILO:n yleissopimuksen maata käsittelevät artikkelit lähtevät asuttamisesta ja maankäytöstä, joka on ollut perinteistä yleissopimuksen subjekteille. Maanomistamisen määräytyminen on kuitenkin Suomessa hankalasti sovittavissa siihen perustuslailliseen lähtökohtaan, joka tunnustaa saamelaisten alkuperäiskansa-aseman ja kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon. Maanomistus ja käyttö ei ole historian perusteella rajattavissa yhteen etniseen ryhmään. On huomattava, että ristiriita ei tässä tapauksessa synny niinkään menneestä sorrosta, vaan nykyaikaisen käsitteen tuomista oikeuksista. Tämä nykyaikainen käsite ei kuitenkaan Suomen tapauksessa ole ensisijassa sidoksissa entisten lapinmaiden asutus-, väestö-, elinkeino- ja maanomistussuhteiden kehitykseen<sup>147</sup>.

On kuitenkin huomattava, että vallanpitäjien maanomistusta ja käyttöä ohjanneet toimet toteutettiin niin, että myös paikallinen väestö oli osallinen siitä ilman minkään osapuolen syrjintää. Niin alueelle asettuneet porosaamelaiset, kuin alueella pitempään asuneet metsä- ja kalastajasaamelaiset siirtyivät aikaa myöten tilajärjestelmän piiriin, ollen siinä aloitteellisia. Sitä oliko tämä siirtyminen kuitenkin vapaaehtoista vai pakon sanelemaa ei voida kuitenkaan suoraan osoittaa. Todennäköisesti molempia.

---

<sup>147</sup> Enbuske 2008: s.514.

Historian osalta keskeisimmiksi seikoiksi nostaisin kuitenkin seuraavat asiat. Historian perusteella ei voida osoittaa lapinkylien hallinneen kollektiivisesti ja poissulkevasti maitaan<sup>148</sup>. Kruunu toki alisti ja toimillaan pitkälti aiheutti eteläisimpien lapinkylien ja metsäsaamelaisen kulttuurin sulautumisen suomalaiseen. Historian saatossa isonjaon ja myöhemmin erityislainsäädännöllä toimeenpannut maanomistuksen muutostoimenpiteet ovat johtaneet siihen, että tilajärjestelmä on levinnyt koko saamelaisten kotiseutualueelle ja saamelaiset ovat olleet osa sitä ja ovat siitä myös osansa saaneet. Tässä mielessä saamelaisväestön ei voi sanoa olleen muuta rahvasta huonommassa asemassa. On myös huomattava, että maanomistukseen perustumattomia oikeuksia, kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta on kyllä ajanoloon säädelty, muttei poistettu. Etenkin 1970- ja 1980-luvuilla toteutettujen poro- ja luontaiselinkeinotilalakien voi katsoa, jopa osoittaneen valtiolta aktiivista pyrkimystä turvata näistä elinkeinoista elävien aineellista hyvinvointi. Näitä ei toteutettu kulttuurisista lähtökohdista, mutta voi perustellusti todeta, että niillä parannettiin huomattavasti näiden kulttuuriin kuuluvien elinkeinojen aineellista pohjaa elinkeinon murrosvaiheessa. On myös huomattava, että yhteisestä lainsäädäntöhistoriasta huolimatta pohjoismailla on erilainen ymmärrys ja käytännöt poronhoidon suhteen.

Jos verrataan saamelaisalueitten määrittelyä pohjoismaisesti, on huomattavissa selkeä ero. Pohjoismaiden saamelaisalueet ovat määritelty jo 1740-luvulla poronhoidon ja saamelaiskylien mukaan. Vastaava järjestely on ollut myös Suomessa, mutta Venäjän vallan aikana se on menettänyt merkityksensä. Suomen saamelaisten kotiseutualue pohjaakin historiallisen asutuksen ja elinkeinojen harjoittamisen sijaan vuonna 1962 Pohjoismaisen saamelaisneuvoston tekemään tutkimukseen Suomen saamelaisista.<sup>149</sup>

Historian osalta on kuitenkin korostettava sitä seikkaa, ettei se luo itsessään mitään edellytystä tai reunaehto ILO:n yleissopimuksen nro 169:n näkökulmasta. Sopimusvaltiolla on oikeus soveltaa laajasti ratifiointityössä eri välineitä, keinoja ja tavoitteita. Katson kuitenkin yleissopimuksen muodostaman raamin sisältävän ehdottomasti myös sitä koskevien kansojen historian ja uskon myös vahvasti tämän historian tiedostamisen ja

---

<sup>148</sup> KM 2001/14: s. 119.

<sup>149</sup> Joona 2006: s.386.

soveltamisen tarjoavan sekä keinoja että näkökulmia ILO:n yleissopimuksen nro 169:n onnistuneeseen ratifointiin.

# 6 SAAMELAISTEN KOTISEUTUALUEEN MAANOMISTUS, MAANKÄYTTÖ JA SEN SUUNNITTELU

## 6.1 Johdanto

Tässä luvussa käsittelen saamelaisten kotiseutualueen maankäytöstä päättävien viranomaisten toimintaa ja keskinäisiä sidoksia ja vastuita. Keskeisimpiä käsittelyn kohteita ovat kunnat, saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous, paliskunnat ja metsähallitus. Luvun tarkoituksena on hahmottaa ILO 169 yleissopimuksen ratifioinnin aikutusta ihmisten yhdenvertaisuuteen saamelaisten kotiseutualueella. Erityinen painoarvo kappaleessa on metsähallituslain uudistuksen saamelaisia ja saamelaisten kotiseutualuetta käsitelleissä osioissa.

Luvussa kuvataan ja arvioidaan metsähallituksen nykyisiä menetelmiä saamelaisten alkuperäiskansa-aseman toteuttamiseksi ja turvaamiseksi sekä tarkastellaan niitä ILO 169 sopimuksen velvoitteiden kannalta. Keskeisimpänä lähdemateriaalina tässä ovat metsähallituksen voimassaoleva lainsäädäntö ja sen esityöt. Tarkastelen myös käytännön tasoa eli Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelmaa vuosille 2012 - 2021, luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä erityisesti saamelaisten ja paikallisen väestön vaikutusmahdollisuuksia näihin. Tarkastelu painottuu vahvasti saamelaisten kulttuuriin kuuluviin perinteisiin elinkeinoihin eli metsästyksen, kalastukseen ja poronhoitoon, ja näiden oikeuksien toteutumiseen.

## 6.2 Metsähallitus

Saamelaisten kotiseutualueen suurin maanomistaja ja -käyttäjä on valtion liikelaitos Metsähallitus, jonka omistuksessa on n. 90% alueen maa- ja vesipinta-alasta. Metsähallituksen toiminnalle on määritelty laissa metsähallituksesta 234/2016 6§ 2 momentissa yhteiskunnallinen velvoite, jonka perusteella luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on saamelaisten kotiseutualueella sovittava yhteen saamelaiskäräjälain kanssa niin, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan. Jyrki Kataisen ja

Alexander Stubbin hallitusten valmistelemissa metsähallituslain uudistamistyössä esitettiin kaivos- ja vesilakien tapaan heikentämiskieltoa saamelaiskulttuurille<sup>150</sup>, jota ei kuitenkaan nykyisessä laissa Metsähallituksesta ole. Metsähallituslaissa 234/2016 ei kuitenkaan heikennetty saamelaisten asemaa aiempaan metsähallituslakiin verrattuna, vaan Metsähallituksen velvoitteet saamelaisten suhteen pidettiin ennallaan.

Metsähallituksen toimintaa Ylä-Lapissa leimaa poikkeuksellisen suuri metsätalouskäytön ulkopuolella oleva alueiden määrä. Maapinta-alasta n. 10%<sup>151</sup> ja tuottavasta metsäpinta-alasta n. 40%<sup>152</sup> on metsätalouden käytössä. Metsätalouden rinnalla suurin poronhoidon kanssa samoja alueita käyttävä elinkeino onkin luontoon perustuva matkailu.

Luonnonsuojelulain 1096/1996 nojalla suojeltujen alueiden lisäksi pohjoisimmalle Lapille ominainen maankäytön rajoittamisen muoto on ollut erämaalain 62/1991 nojalla perustetut erämaa-alueet, jotka ovat perustettu alueiden erämaaluonteisuuden, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen ja monipuolisen luonnonkäytön edellytysten parantamiseksi. Näillä alueilla saa harjoittaa rajoitetusti metsätaloutta, josta Metsähallitus on sittemmin pidättäytynyt, ja kaivostoimintaa vain valtioneuvoston asetuksella. Poronhoitoon, metsästyksen, kalastukseen ja muihin perinteisiin luonnonkäyttömuotoihin ei ole puututtu. Erämaa-alueista suurin osa sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella<sup>153</sup>. Luonnonsuojelulain 1096/1996 nojalla suojelluilla alueilla ei rajoiteta poronhoitoa tai kalastusta, mutta metsästyks on rajoitettu koskemaan metsästyslain 615/1993 8§:n mukaisesti vain kuntalaisia. Luonnonsuojelualueilla sallitaan myös rajoitetusti kotitarvepuun otto lähialueen asukkaille sekä poronhoidossa tarpeellisten rakenteiden rakentaminen ja ylläpito eräistä valtion maille perustettavista kansallispuistoista ja luonnonpuistoista annetun asetuksen 932/1981 nojalla. Yhteenvedon voi todeta, että alueen käytön statuksesta huolimatta, saamelaisten kotiseutualueen asukkailla on varsin laajat oikeudet muualla Suomessa maanomistukseen

---

<sup>150</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma s.25. 22.5.2011. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. s.6

<sup>151</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 32.

<sup>152</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s.52.

<sup>153</sup> Erämaalain 62/1991 3§:n määrittämistä erämaa-alueista 10 sijaitsee joko osittain tai kokonaan saamelaisten kotiseutualueella. Yhteensä erämaa-alueita on 12.

sidottujen oikeuksien osalta. Poronhoitoa rajoitetaan luonnonsuojelualueilla tällä hetkellä ainoastaan Mallan luonnonpuistossa Enontekiön pohjoisimmassa kolkassa käsivarren paliskunnan alueella noin 20 neliökilometrin alueella<sup>154</sup>.

### **6.2.1 Metsähallituksen suunnitteluprosessien**

Metsähallituksen toiminta pohjautuu ensisijassa metsähallituslakiin 234/2016. Lain tasolla Metsähallituksen toiminta poikkeaa saamelaiden kotiseutualueella lain 39§:n 2 momentin nojalla siten, että kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvissa kunnissa asetetaan paikallisen väestön huomioimiseksi kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden kokoonpanosta säädetään asetuksessa Metsähallituksesta 247/2016 6 ja 7§:ssä. Neuvottelukuntien tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden ja niiden luonnonvarojen hoitoa sekä kestävästä käyttöä ja antaa lausuntoja näistä. Saamelaiskäräjillä on edustus neuvottelukunnissa, ja Inarin kunnassa myös kolttien kyläkokouksella.

Pelkästään laintasoista säätelyä tarkastelemalla ei kuitenkaan saa täydellistä kuvaa lain velvoitteiden toteuttamisesta, joten tarkastelun onkin pohjattava lainsäädännön käytännön sovellutuksiin alueella. Tämän hahmottamiseksi onkin hyvä avata aluetason suunnittelun keskeisiä lähtökohtia, tässä tapauksessa Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelmaa vuosille 2012 - 2021 ja eri suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia, joista keskeisin on vuonna 2013 uudistettu Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelma. Tässä hoito- ja käyttösuunnitelmassa otettiin ensi kertaa käyttöön Rion biodiversiteettisopimuksen artiklan 8 j implementoinniksi tarkoitetut Akwe Ko:n ohjeet, joiden mukaisesti hoito- ja käyttösuunnitelmat muilla erämaa- ja luonnonsuojelualueilla jatkossa toteutetaan.<sup>155</sup> On huomattava, että Metsähallituksen metsätalouden yhtiöittämisestä huolimatta Metsähallituksen velvoitteet eivät ole poistuneet sen metsätalouden osalta. On myös huomattava, että Metsähallituksen ja paliskuntien sopimukset poronhoidon huomioimisesta metsätalouden toimenpiteissä ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia sopimuksia, joiden sitovuus ei ole sidoksissa toiminnan harjoittajan yhtiömuotoon.

### **6.2.2 Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu**

---

<sup>154</sup> Mallan luonnonpuiston Järjestyssääntö: s.6. 20.12.1993

<sup>155</sup> Akwe-Kon ohjeet 2011: s.3-4.

Luonnonvarasuunnittelu perustuu etupäässä Rion biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen 78/1994 velvoitteiden täyttämiseen, ja Århusin yleissopimuksen 122/2004 velvoitteiden täyttämiseen. Rion yleissopimuksen tavoitteena on suojata biologista monimuotoisuutta ja edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä<sup>156</sup>. Århusin yleissopimuksen tavoitteena on nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeus elää terveydelle ja hyvinvoinnille suotuisassa ympäristössä. Tämän takeeksi yleissopimuksella taataan yleisölle oikeus saada tietoa, osallistua päätöksentekoon, käyttää muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa<sup>157</sup>.

Luonnonvarasuunnittelu on tarkoitettu antamaan yleiset suuntaviivat metsähallituksen aluetason maankäytölle ja suojelulle. Suunnitelma koskee sekä talouskäytössä olevia alueita että lainsäädännöllä suojeltuja luonnonsuojelualueita ja erämaa-alueita.<sup>158</sup> Suunnittelussa otetaan huomioon sekä taloudelliset että sosio-kulttuuriset ja ekologiset lähtökohdat<sup>159</sup>. Luonnonvarasuunnitelmat laaditaan kymmenen vuoden välein ja niiden toteutumista tarkastellaan yhteistyöryhmässä sovitulla mittaristolla. Toimenpidesuunnittelu tarkoittaa metsähallituksen varsinaisten toimenpiteitten toteuttamisen suunnittelua. Toimenpidesuunnittelun lähtökohdista ja reunaehdoista sovitaan luonnonvarasuunnitelmassa.<sup>160</sup>

Luonnonvarasuunnittelun lähtökohtana on sidosryhmien kanssa toteutettava osallistava suunnittelu. Tämän tavoitteena on yhteensovittaa alueen eri käyttäjien näkemykset ja toteuttaa ne luonnonvarasuunnittelussa, jonka päätarkoituksena on antaa metsätaloustoiminnalle reunaehdot ja huomioida toiminnassa myös muut maankäyttötavat. Luonnonvarasuunnitelmassa tarkastellaan alueen eri käyttömuotojen välistä painotusta ja keskeiset toiminnot mitoitetaan vastaamaan nykyisiä tavoitteita ja luonnonvarojen tilaa.<sup>161</sup>

---

<sup>156</sup> Kiviniemi: s. 176 - 178. 2015

<sup>157</sup> Kiviniemi: s.105. 2015

<sup>158</sup> Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu 2004: s.7.

<sup>159</sup> Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu 2004: s. 14.

<sup>160</sup> Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu 2004: s. 18.

<sup>161</sup> Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu 2004: s. 24.

Metsähallituksen toimintatavat Ylä-Lapissa poikkeavat muun Suomen ja muiden metsätaloustoimijoiden käytännöistä Ylä-Lapin luonnonhoitoalueella ja saamelaisten kotiseutualueella huomattavasti. Selvimmin tämä käy ilmi toimintatavoista ja suunnitteluprosesseista, joita alueella noudatetaan. Kenties selkeimmin sitoutumista tähän toimintaan kuvaa viime luonnonvarasuunnitelmassa<sup>162</sup> sovittu 115 000 kuutiometrin vuosittainen hakkuusuunnite, kun Metsähallituksen metsätaloukskäytössä olevalla maalla kasvaa 290 000 kuutiometriä puuta<sup>163</sup>. Tämä kiristyneistä tuottovaatimuksista huolimatta. Vertailun vuoksi Ylä-Lapin luonnonhoitoalueen muiden metsänomistajien vuotuinen hakkuusuunnite on n.80 000 kuutiometriä n. 100 000 kuutiometrin vuotuisesta kasvusta<sup>164</sup>.

Luonnonvarasuunnittelua varten metsähallituksen johdolla kootaan yhteistyöryhmä sidosryhmistä, jonka puheenjohtajana toimii metsähallituksen nimeämä henkilö. Ryhmän tehtävänä on arvioida nykytilaa, pohtia toimintaympäristön muutoksia, esittää valtion maihin ja vesiin kohdistuvia odotuksia ja tarpeita sekä osallistua tulevaa toimintaa koskevien vaihtoehtojen muodostamiseen ja niiden arviointiin. Yhteistyöryhmä ottaa myös kantaa tulevaisuuden linjauksiin ja seurannan järjestämiseen. Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelman yhteistyöryhmä koostui 22 eri sidosryhmästä, jotka nimesivät kaikkiaan 25 varsinaista jäsentä<sup>165</sup>. Luonnonvarasuunnitelmasta käydään myös saamelaiskäräjälain 9§:n tarkoittamat neuvottelut, joissa saamelaiskäräjillä, kolttien kyläkokouksella ja muita saamelaisia edustavilla yhdistyksillä on myös edustajansa<sup>166</sup>.

Ylä-Lapin osalta luonnonvarasuunnittelussa korostuvat saamelaiskulttuurin, poronhoidon ja luontaiselinkeinojen harjoittamisen edellytysten turvaaminen. Tämä johtuu paitsi lain Metsähallituksesta 234/2016 6§:n 2 momentista myös poronhoitolaissa 848/1990 valtiolle asetetusta veloitteesta olla aiheuttamatta poronhoidolle 2§:n 2 momentissa määritellyllä

---

<sup>162</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 104.

<sup>163</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 46.

<sup>164</sup> MHY Ylä-Lappi 2016: <http://www.mhy.fi/yla-lappi/esittely>

<sup>165</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 116-117.

<sup>166</sup> Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen lisäksi saamelaisia edustavia tahoja olivat Suomen porosaamelaiset ry, inarinsaamelaiset ry ja Sámi Duodji ry.



erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa.<sup>167</sup> Kyseisen lainkohdan tarkoitus on kuitenkin jäänyt epäselväksi, sillä varsin yleisluonteisen pykälän tarkennusta ei löydy sallituistakaan oikeuslähteistä.

### 6.2.3 Poronhoidon huomioiminen metsätaloustoiminnassa

Metsähallituksen metsätaloustoimintaa Ylä-Lapissa on leimannut muuta maata vahvempi muiden maankäyttömuotojen huomiointi, kuten myös maankäytöstä aiheutuneet kiistat. Tämä käytäntö on perustunut osaksi lakiin, erityisesti saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa neuvoteltaessa, mutta myös paikallisiin käytännön sovelluksiin, joiden taustalla on ollut poronhoidon suuri alueellinen merkitys. Poronhoidon ja metsätalouden yhteensovittaminen perustuu saamelaiskäräjien, koltta-alueella kolttien kyläkokouksen ja metsähallituksen yhdessä sopimiin periaatteisiin ja metsänkäyttömalleihin<sup>168</sup>.

Metsähallitus on paliskuntain yhdistyksen kanssa sopimallaan sopimuksella sitoutunut huomioimaan poronhoidon edellytyksiä metsänkäsittelyssään. Poronhoidon edellytyksiä huomioidaan tarjoamalla paliskunnille mahdollisuus etukäteen vaikuttaa erityisesti hakkuihin sekä maanmuokkausta ja tienrakennusta koskeviin suunnitelmiin<sup>169</sup>. Tämän suorittamiseksi pidetään metsähallituksen ja paliskuntien välillä vuosittain neuvottelut, joissa tarkastellaan sopimuksen toteutumista ja päivitetään osapuolien toimintasuunnitelmia<sup>170</sup>. Paliskuntakohtaisiin metsäsuunnitelmiin merkitään paliskuntien ja tokkakuntien osoittamat, poronhoidon kannalta tärkeimmät laitumet ja reitit. Kyseistä sopimusta täydentää saamelaisten kotiseutualueella paliskuntien kanssa erikseen sovitut määräaikaisten rauhoitukset Inarin alueella<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 9-10.

<sup>168</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 52.

<sup>169</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 52.

<sup>170</sup> Paliskuntasopimus. s.1 - 2 ja liite 3

<sup>171</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s. 28.

Luonnonvarasuunnitelma ei ole hallintopäätös, vaan se on metsähallituksen Rion biodiversiteettisopimuksen määräysten voimaansaattamiseksi käyttöönotettava keino huomioida muut tahot päätöksenteossa ja maankäytössä. Luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat sen sijaan ovat hallintopäätöksiä luonnonsuojelulain 1096/1996 19§:n nojalla, joilla voidaan tarvittaessa rajoittaa luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden käyttöä.

### 6.3 Paikallisten oikeudet maankäyttöön

Saamelaisten kotiseutualueen väestöllä on oikeus kalastaa korvauksetta kotikunnassaan sijaitsevilla valtion vesialueilla kalastuslain 10§:n nojalla. Tämä yleinen oikeus ei kuitenkaan kosketa Tenon-, Näätämö-, Paats-, Ounas- ja Tuulomajoen lohen nousu- ja kutupaikkoja, vaan niiden luvista säättää metsähallitus erikseen. Valtiosopimuksilla Norjan kanssa kalastusta säädellään Teno- ja Näätämöjoella erillisillä kalastussopimuksilla ja Ruotsin kanssa rajajokisopimuksella SOPS 91/2010. Kalastuksen osalta vanhassa kalastuslaissa säädettiin myös kalastuksen neuvottelukunnasta Ylä-Lapissa. Viranomaisen oli noudatettava neuvottelukunnan lausuntoa, ellei sen noudattamatta jättämiseen ollut erityistä perustetta. Neuvottelukunnan tehtävät on nyt siirretty metsähallituslaissa 234/2016 39§:n tarkoittamien kuntakohtaisten neuvottelukuntien tehtäviksi. Neuvottelukunnissa edustettuina ovat Metsähallitus, Saamelaiskäräjät, kalastusalueet, kunta ja ammattikalastajat kukin yhdellä jäsenellä ja varajäsenellä. Neuvottelukuntien kokoonpanosta säädetään asetuksella metsähallituksesta 247/2016 6§:llä.

Saamelaisten kotiseutualue kuuluu kokonaisuudessaan metsästyslain 615/1993 8§:n määrittämään alueeseen, jossa kuntalaisella on vapaa pienriistan metsästysoikeus kunnassa sijaitsevilla valtionmailla. Pyyntiluvan alaisten eläinten<sup>172</sup> metsästyksen on metsästäjän kyseisillä alueilla hankittava Metsähallitukselta aluelupa, joka on edellytys riistanhoitoyhdistyksen myöntämälle pyyntiluvulle.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> ks. tarkemmin pyyntiluvasta Metsästyslaki 615/1993 10§ ja metsästysasetys 666/1993 1 §.

<sup>173</sup> Riistakeskus 2015: Hakemuslomake hirvieläimen pyyntiluvulle metsästyslain 8 §:n alueelle.

Kalastuksen osalta Ylä-Lapissa säilyy edelleen kalastuslain 286/1982 12§:n tarkoittama paikallisen kalastusoikeus valtion vesialueilla. Oikeudesta tuli kalastuslain 379/2015 uudistamisen myötä pelkästään henkilön kotikuntaa koskeva oikeus. Kolttasaamelaisilla on kolttalain 253/1995 mukaisesti oikeus kalastaa vastikkeetta valtion vesialueilla kolttal-alueella. Metsähallituksen on myös pyydettävä vuosittain metsähallituslain 234/2016 39§:n tarkoittamalta kuntakohtaiselta neuvottelukunnalta kalastuksen järjestämisestä lausunto, josta se ei saa ilman erityistä syytä poiketa.

Poronhoitajien ja luontaiselinkeinon harjoittajien lisäksi myös muulla paikallisella väestöllä on oikeus saada metsähallitukselta maksuton lupa talviaikaiseen ja erityisestä syystä myös kesäaikaiseen maastoliikenteeseen.<sup>174</sup>

#### **6.4 Ihmisoikeuskomiteassa käsitellyt maankäytön ristiriidat**

Metsähallituslainsäädäntöä ei uudistettu kaivos-, vesi- ja ympäristönsuojelulain tavoin ottamalla mukaan saamelaiskulttuurin heikentämiskielto. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että saamelaiskulttuuriin vakiintuneesti kuuluvilla elinkeinoilla ja niiden olemassaololla ei olisi suojaa metsähallituksen tai jonkun muun valtionmailla toimivan maankäyttäjän toimilta.

Saamelaisia tähän asti merkittävimmin suojannut kansainvälisoikeudellinen sopimus on ollut KP-sopimus 8/1976. Sen 27 artikla kuuluu seuraavasti:

*”Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään”*

Perusoikeusuudistuksen myötä Suomi on viiteen eri otteeseen ollut ihmisoikeuskomiteassa haastettuna KP-sopimuksen artikla 27 rikkomisesta. Tapaukset ovat käsitelleet metsänhakkuun, metsätien rakentamisen, porojen teuraskiintiön ja kivenlouhinnan vaikutusta valittajan oikeuteen nauttia kulttuuristaan ja siihen kuuluvista elinkeinoista. Yhteistä päätöksille on ollut, että sopimusrikkomusta ei ole todettu yhdessäkään. Kuitenkin ihmisoikeuskomitea on korostanut samalla, että harjoitetut toimet voivat laajempina ja

---

<sup>174</sup> Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma 2013: s.82.

kumuloituessaan aiheuttaa sopimusrikkomuksen. Vaikka ihmisoikeuskomitean päätökset eivät sellaisenaan ole valtiota sitovia, niiden tosiasiallinen vaikutus on huomattava, joka on havaittavissa näiden tapausten säännöllisestä esiintuomisesta lainsäädännön esitöissä ja aiheeseen liittyviä oikeustapauksia käsiteltäessä.

Kiinnostavaa näissä tapauksissa on myös, että ihmisoikeuskomitea antoi päätöksessään huomattavan painoarvon sille, että jokaisessa tapauksessa metsähallitus oli käynyt tai tarjonnut mahdollisuuden poronhoitajille neuvotella toteutettavien toimien laajudesta ja käytännön toteutuksesta<sup>175</sup>. Ihmisoikeuskomitea kiinnitti huomiota myös tapausten kokonaisvaltaiseen harkintaan. Viranomaisen oli siis arvioitava, ei vain kyseessä olleita toimia, vaan myös muut jo toteutuneet hankkeet ja niiden kumulatiivinen vaikutus saamelaisten oikeuteen nauttia kulttuuristaan.<sup>176</sup> Ihmisoikeuskomitea kiinnitti tapauksissa huomiota myös vaikutusten arviointiin. Metsähallituksen tuli arvioida hankkeensa hyvät ja huonot puolet. Näin siis metsänhakkuut eivät sellaisinaan olleet saamelaisten oikeuksia loukkaavia, vaan valtio voi myös ottaa huomioon muut näkökohdat, kuten työllisyyden, kunhan samalla huolehditaan saamelaisten oikeuksista.<sup>177</sup>

Tällä hetkellä ihmisoikeuskomiteaan ei ole valitettu yksityisten henkilöiden tekemistä KP-sopimuksen 27 artiklan loukkauksista. On kuitenkin huomattava, ettei KP-sopimuksen 27 artiklan turvaamisvelvoite koske pelkästään valtion omaa toimintaa, vaan on ulotettavissa myös yksityisiin toimijoihin, joiden toimilta valtion on tarvittaessa vähemmistöään turvattava. Näin siis myös muilla kuin valtionmailla tapahtuva toiminta on arvioitavissa KP-sopimuksen 27 artiklan nojalla.

Yksittäisistä tapauksista kenties kiinnostavin ja samalla epäilemättä vaikein oli neljän Ivalon paliskuntaan kuuluvan poromiehen kanne, jonka ratkaisusta myös ihmisoikeuskomitea oli erimielinen<sup>178</sup>. Kantelijat katsoivat paliskunnan asettaman teurastuskiintiön estävän heitä

---

<sup>175</sup>Communication No. 779/1997 Äärelä et Näkkäläjärvi v Finland: 7.6.

<sup>176</sup> Communication No. 671/1995, Jouni E. Lansman et al. v. Finland,: 10.7.

<sup>177</sup> Communication no. 511/1992 Länsman et al. v. Finland: 9.7-9.8.

<sup>178</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: Appendix.

nauttimasta kulttuuristaan saamelaisina poronhoitajina. Kantelijoiden koko porokarja oli joutumassa teurastetuksi kertyineiden teurasrästien takia. On huomattavaa, että tässä tapauksessa sekä valittajat että osa paliskunnan muista osakkaista oli saamelaisia, sillä Ivalon paliskunnassa on kantelijoiden lisäksi muitakin saamelaisia, joille teuraskiintiö ei aiheuttanut vastaavaa tilannetta.<sup>179</sup>

Kantelijat katsoivat paliskunnan ja tuomioistuinten jättävän huomiotta sen, että kantelijat harjoittivat perinteistä saamelaista poronhoitoa, joka poikkesi paliskunnan muiden osakkaiden poronhoitotavoista. Paliskunta pyrki kiistämään omassa vastineessaan tämän osoittamalla yhtäläisyyksiä kantelijoiden poronhoitotavassa ja korostamalla, että jos paliskunta olisi poikennut teurastuspäätöksestään, olisi se kohdellut perusteetta epätasa-arvoisesti paliskunnan muita saamelaisia osakkaita. Teuraskiintiöpäätöstä noudattaneet saamelaiset muodostivat Ivalon paliskunnan äänivallan enemmistön<sup>180</sup>, eikä heidän poronhoitotapansa eronnut kantelijoiden käytänteistä.<sup>181</sup> Ongelmakohdaksi nousee myös harjoitetun poronhoitotavan määrittely. Tällä hetkellä niin sanottua perinteistä saamelaista poronhoitoa ei ole määritelty lainsäädännössä. Sen voi ymmärtää tarkoittavan harjoittajansa etnisyyttä tai harjoitettua poronhoitotapaa, jota sitäkään ei pitävästi voi tunnistaa oikeustapausten käsittelyssä.

Ihmisoikeuskomitean ratkaisun asiaan voi kuvata puutteelliseksi, kuten komitea itsekkin huomauttaa. Päätöksessä ei otettu kantaa itsessään pakkoteurastukseen tai poronhoitotavan merkitykseen vaan komitea totesi, ettei se voi heille toimitetun aineiston perusteella todeta, että Ivalon paliskunta olisi teuraskiintiöpäätöksellään estänyt kantelijoita nauttimasta kulttuuristaan<sup>182</sup>. Päätöksessä otettiin huomioon myös se seikka, että Ivalon paliskunnan muut saamelaiset poronhoitajat olivat pystyneet noudattamaan teuraskiintiötä ilman kulttuuriinsa kuuluvan elinkeinon harjoittamisen estymistä.<sup>183</sup> Mielenkiintoista tässä tapauksessa on, että KHO:n ja ihmisoikeuskomitean näkemys asiassa kuitenkin oli, että

---

<sup>179</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: 4.15.

<sup>180</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: 4.8.

<sup>181</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: 2.2-2.4.

<sup>182</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: 7.7.

<sup>183</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: 7.4.

paliskunta ei estänyt perinteisen saamelaisen poronhoidon toteuttamista vaan keskeistä oli saamelaisten tasavertainen kohtelu paliskunnan sisällä<sup>184</sup>.

Eriävää mielipidettä ihmisoikeuskomitean päätökseen perusteltiin sillä, että lainsäädäntö ei suojaa vähemmistön ja yksilön oikeutta nauttia tässä tapauksessa kulttuuriinsa kuuluvaa elinkeinoa. Lisäksi tällä toimenpiteellä käytännössä estetään näitä kantelijoita nauttimasta kulttuuriinsa kuuluvasta elinkeinosta<sup>185</sup>. Ihmisoikeuskomitea ei aiemmin ole katsonut poronhoitoa subjektiiviseksi oikeudeksi sinänsä, vaan lähtenyt siitä, että tätä oikeutta voi myös rajata yksittäisiltä toimijoilta tarvittaessa. Tämän edellytyksenä on kuitenkin se, että asia on käsiteltävä ja perusteltava kokonaisvaltaisesti koko yhteisön etuun nojaten.<sup>186</sup>

## 6.5 Metsähallituslain uudistaminen

Jyrki Kataisen ja Aleksander Stubbin hallitukset pyrkivät uudistamaan metsähallituslain toimintakaudellaan siinä onnistumatta. Vaikka lain aiotut saamelaispykälät eivät varsinaisen syy lakiesityksen kaatumiseen olleetkaan, ehtivät ne silti aiheuttaa kiistaa niitä valmistelleen työryhmän kesken. Tästä osoituksena työryhmän 13 sivuinen muistio, johon työryhmän muuta väestöä kuin saamelaisia edustanut jäsen, jätti 16 sivuisen eriävän mielipiteen. Merkittävimmät muutokset nyt voimassa olevaan lainsäädäntöön olisivat olleet saamelaisen kulttuurin heikentämiskielto, lähes samanmuotoisena kuin kaivos-, vesi- ja ympäristönsuojelulaeissa, sekä asetettavat kuntakohtaiset neuvottelukunnat saamelaisten kotiseutualueen kuntiin. Saamelaiskäräjien edustajat ilmoittivat haluttomuutensa osallistua kuntakohtaisten neuvottelukuntien työskentelyyn vedoten siihen, ettei saamelaisilla olisi ollut enemmistöedustusta näissä neuvottelukunnissa ja ympäristöministeriön edustaja ilmaisi, ettei olisi suotavaa ulottaa neuvottelukuntien toimivaltaa luonnonsuojelu- ja erämaa-alueille.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: 7.4.

<sup>185</sup> Paadar vs. Finland Communication No 2102/2011: Appendix.

<sup>186</sup> Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985: 9.7 ja 9.8.

<sup>187</sup> MMM s.29. 2014.

Lakiesityksellä olisi luotu saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle valitusoikeus metsähallituksen hallintopäätöksiin. Sinänsä aiottu valitusoikeus olisi metsähallituksen toiminnalle vähämerkityksinen, sillä hallintotehtävät lain 234/2016 5 §:n mukaan käsittävät luonnonsuojelualueiden käyttöä ja hoitoa, metsästyksen kiintiöpäätökset ja kalastusta käsittelevät päätökset, sekä kolttalain sekä porotalouden ja luontaiselinkeinoja koskevan rahoituslain mukaiset päätökset, eli poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta varten valtionmaille perustettavien tukikohtien luvat. Metsähallituksen metsätaloustoiminta sen sijaan ei perustu hallintopäätöksiin vaan on luonteeltaan yksityisoikeudellista, jota toki sitoo Metsähallituslaissa asetetut tavoitteet ja turvaamisvelvoitteet, kuin myös Metsähallituksen tekemät sopimukset ja suunnitelmat.

Tämän kulttuurin heikentämiskiellon olisi voitu katsoa tukevan ILO:n yleissopimus nro 169:n 14 artiklan toteutumista, vaikka esitys ei varsinaista omistusoikeutta olisi valtionmailhin tuonutkaan. Suojattu käyttöoikeus on katsottu myös riittäväksi 14 artiklan toteuttamistavaksi ja yleissopimus itsessäänkin suo ratifioijalla harkintavaltaa 34 artiklan perusteella. Tosin on hyvä huomioida, että kyseisellä muutoksella oltaisiin tehty kulttuurisesta itsehallintoelimestä, ilman kulttuurin ja olennaisen haitan määrittelyä, käytännössä päättävä elin yksittäisen henkilön oikeudesta käyttää ja nauttia kyseisiä oikeuksia. Aiemman metsähallituslakiluonnoksen saamelaispykälää käsittelemään asetetun työryhmän työllä ei silläkään täsmennetty tätä kulttuurin ja sen nauttiman suojan käsitettä eikä myöskään täsmennetty sen soveltamista. Epäselvä tilanne kulttuurin nauttiman suojan laajuudesta ja tulkinnasta johti kaivoslain tapauksessa käytännössä kullanhuhdonnan pysähtymiseen ja metsähallituksen osalta vaikutukset ulottuisivat koskemaan suurempaa ihmismäärää suuremmalla alueella, jonka käyttöoikeus on laissa säädetty.

Lisäksi on huomioitava se, että viranomaisella on velvoite kuulla saamelaiskäräjiä ja kolttaneuvostoa saamelaiskäräjälain 974/1995 9 § neuvottelovelvoitteen ja kolttalain 253/1995 45 § 1 momentin ja 44 § 1 momentin 1 kohdan nojalla saamelaisten kotiseutualueella ja kolttala-alueella tapahtuvassa suunnittelussa. Sekä saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous ovat nykyiselläänkin edustettuna sekä aiotun valitusoikeuden piirissä olevien asioiden suunnittelussa sekä metsätaloustoiminnan suunnittelussa

luonnonvarasuunnitelmien yhteydessä. Tämän lisäksi metsähallituksen metsätaloustoiminta saamelaisten kotiseutualueella pohjaa sen paliskuntien kanssa tekemiin sopimukseen poronhoidolle tärkeiden alueiden käsittelyssä. On myös huomattava, että KP sopimuksen 27 artiklan antaman suojan on katsottu näillä järjestelyillä toteutuvan.<sup>188</sup>

KHO on myös kiinnittänyt huomiota kullanhuuhdonta koskevista ratkaisuistaan myös siihen, että vaikka saamelaiskäräjillä ei ole nimenomaista valitusoikeutta tiettyihin erityislainsäädännön alaisiin hallintopäätöksiin on saamelaiskäräjillä ollut valitusoikeus kun se on ollut perustuslain 931/1999 121 § 4 momentin ja 17 § 3 momentin ja KP sopimuksen 27 artiklan nojalla mahdollista.<sup>189</sup>

Nähdäkseni on olennaista pohtia sitä, miten jo olemassaoleva suoja saamelaisten perinteisille elinkeinoille toteutuu ja sitä miten metsähallituslain muutos tähän kokonaisuuteen vaikuttaa. Uudistettua lakia Metsähallituksesta 234/2016 kritisoitiin saamelaisasioiden osalta siitä, että esiteltyssä lakiluonnoksella saamelaisten oikeuksien turvaamisesta oltiin säätämässä aiempaa lakiesitystä vähemmän. Uusin metsähallituslaki ei sinällään heikentänyt saamelaisten oikeuksia metsähallituksen maankäyttöön vaikuttamiseen aiemmasta. Yleissopimuksen edellytyksiä uudistettu laki ei kuitenkaan täytä.

Muutoksena aiempaan Ylä-Lapissa metsähallituslaissa 234/2016 39 §:llä asetettiin kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joka tiivistää jo olemassaolevien suunnittelumenetelmien käyttöä ja lisää paikallisten vaikutusmahdollisuuksia tähän. Saamelaiskäräjillä, ja kolttien kyläkokouksella Inarin kunnassa, on edustus neuvottelukunnassa, kuten myös paliskunnilla ja kalatalousalueella sekä kunnalla. Myös muun saamelaisten kotiseutualueen väestön edustuksen voi katsoa toteutuvan kunnan edustuksen kautta asetuksen Metsähallituksesta 247/2016 6 §:n nojalla. On kuitenkin huomattava, ettei saamelaisten kotiseutualueen Sodankylän kunnan alueella asuvilla saamelaisilla ole vastaavaa vaikutusmahdollisuutta.

---

<sup>188</sup> Äärelä/Näkkäläjärvi vs Finland. Communication No 779/1997: s. 11.  
Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992: 9.6.

<sup>189</sup> KHO 273/2015, 274/2015, 275/2015



Poronhoidon huomioimista metsähallituksen toiminnassa koskevat velvoitteet pidetään myös ennallaan. On kuitenkin huomattava, ettei neuvottelukuntien työtä uloteta hoito- ja käyttösuunnitelmilla päätettäviin, eli metsähallituksen luontopalveluiden hallinnassa oleviin alueisiin<sup>190</sup>. Kyseisten alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa noudatetaan ns Akwe Ko:n ohjeistusta, jolla pyritään varmistamaan alkuperäiskansojen perinteisen tiedon huomiointi päätöksenteossa. Saamelaiskäräjät ja Metsähallitus ovat edustettuina näissä työryhmissä. Tätä taustaa vasten voi todeta, että alkuperäiskansa on osallistettu ja myös huomioitu suunnittelutyössä.

Heikentämiskiellon ehdoton etu on sen antama vahva suoja alkuperäiskansan kulttuurille. Valitusoikeuden kanssa tämän lisäyksen olisi voinut nähdä vahvistavan saamelaisten asemaa niin, että se olisi vastannut ILO 169 yleissopimuksen 14 ja 15 artiklaa, jonka täyttämiseksi ILO:n asiantuntijakomitea on Norjalle osoittamassaan tarkastelussa todennut ns. vahvan käyttöoikeuden ja vaikutusmahdollisuuden maankäytöstä päätettäessä riittävän artiklojen toteuttamiseen<sup>191</sup>.

Metsätaloustoiminnan osalta tulkintatukea olisi tullut YK:n ihmisoikeuskomitean Suomea ja saamelaisia koskevista ratkaisuksista ja ne olisivat olleet varsin käyttökelpoisia sellaisenaan. Mutta entäpä kun kyse on Metsähallituksen metsästystä koskevasta hallintopäätöksestä? Koska kyse on rajallisista resursseista niin voiko tällä perusteella pitää metsähallituksen muulle kuin saamelaiselle myöntämää hirvenmetsästyksen aluelupaa, joka on ehtona hirven pyyntiluvan saamiselle, olevan olennainen haitta kulttuuriin kuuluvan perinteisen elinkeinon harjoittamiselle? Mikä olisi tässä tilanteessa metsästyslain 615/1993 8§ kuntalaiselle suoman oikeuden merkitys? Toisinsanoen kuka päättää olennaisen haitan kulttuurille ja miten tällaista haittaa mitataan ja miten arvioidaan tästä haitasta päättävän tahon toimintaa? Sellaisenaan kulttuurin heikentämiskiello mahdollistaa myös mielivaltaisen toiminnan, jonka keskiössä on toimijan etnisyys, eikä niinkään tosiasiallinen toiminta. Tämä tekisi pahimmillaan muun väestön maankäytön oikeudet merkityksettömäksi ja miten tämä olisi

---

<sup>190</sup> Luonnos Metsähallituslaiksi. s.71. 10.11.2015

<sup>191</sup> ILO: International Labour Conference, 99th Session, 2010. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part 1A) General Report and observations concerning particular countries: s.775-777.*

perusteltavissa, kun on kyse oikeudesta maankäyttöön, joka on säilynyt ja periytynyt ikimuistoisesta ajasta, etenkin niillä henkilöillä, jotka polveutuvat entisestä lapinkylien asuttajista, mutta eivät mahdu saamelaismääritelmän sisälle?

Kaivoslain uudistamisen jälkeen saamelaiskäräjät on valittanut suurimmasta osasta kullanhuuhdonnan lupahakemuksista vedoten kaivoslain saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon. Suurimpana haittana on ollut luvanhakijoiden näkökulmasta lupaprosessin venyminen. Varsinainen oikeudellinen ongelma tässä menettelyssä on kuitenkin ollut se, että valituksen perusteet ovat olleet varsin yleisluontoisia ja näin jää epäselväksi mikä on olennaisen haitan rajana. Epäselvää on myös se kuka selvittää hakemusten alaisen toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuuriin ja kuka viime kädessä tulkitsee tämän haitan laajuutta. Tilanne jossa toiminnan vaikutuksen merkityksen saamelaiskulttuurille arvioi luvan myöntävä viranomaisen johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa saamelaiskäräjillä on mahdollisuus asemaansa alkuperäiskansan edustajana nojaten aina kiistää selvityksen riittävyys ja oikeellisuus.

Nähdäkseni olisi perusteltua pohtia, millä tavalla yleissopimuksen ratifiointi tulisi vaikuttamaan maankäyttöön saamelaisten kotialueella kun on kyse yksityisistä maanomistajista. Yleissopimus ja KP- sopimus eivät tee eroa maanomistajien välillä, vaan ne velvoittavat sopimusvaltiota turvaamaan oikeudet maankäytöltä. Lupaperustaisen maankäytön osalta tämä on mahdollista kytkeä lupamenettelyyn. Sen sijaan yksityisten metsätaloustoiminnan, jota etnisyyteen katsomatta myös saamelaisten kotiseutualueella metsänomistajat harjoittavat vaikutusten huomioimiseen ei ole tällä hetkellä vahvistettua menettelyä. Metsätaloustoiminnan aiheuttama haitta kun ei riippune maanomistajasta.

## **6.6 Kulttuurin heikentämiskielto kaivoslaissa**

Uudistetun kaivoslain voi katsoa onnistuneen erinomaisesti, kun on kyse alkuperäiskansan vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä maankäyttöön. Kaivoslain uudistamisen seurauksena uusia kullanhuuhdontalupia ei ole myönnetty vuoden 2011 jälkeen. Tämä tilanne on johtunut saamelaiskäräjien tekemistä valituksista TUKES:n päätöksistä ja epäselvyydestä siinä, mitä lain yhteistyövelvoite ja kulttuuriin kuuluvan elinkeinon olennainen haitta käytännössä

tarkoittaa, ja kuka siitä päättää<sup>192</sup>. Kirjoitushetkellä ei asiasta ole olemassa KHO:n ratkaisua, jossa TUKES:n katsottaisiin tämä velvoite täyttäneen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus sen sijaan 1.9.2016 antamassaan päätöksessä katsoi TUKES:n toiminnan täyttäneen lain tältä osin<sup>193</sup>, mutta en ole saanut varmistusta, onko tämä päätös lainvoimainen vai päätyikö se KHO:n käsiteltäväksi.

Kaivoslain 621/2011 voimassaoloaikana saamelaiskäräjien ja lupaviranomaisena toimivan TUKES:n välisiä kyllähuuhdonta koskevia tapauksia on KHO antanut kolme päätöstä, jotka toimivat asiaa koskevinä ennakkoratkaisuinä. Päätöksissään KHO ei ole ottanut kantaa kyllähuuhdonnan vaikutuksesta saamelaisten oikeuteen kulttuuriinsa kuuluviin perinteisiin elinkeinoihin, vaan painopiste on ollut lupaprosessin tarkastelussa. Kaivoslain 38§:n nojalla lupaviranomaiselle on asetettu velvoite selvittää lupaharkinnassa yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kyllä-alueella kyllätien kyläkokouksen kanssa luvan vaikutukset saamelaisten oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan ja siihen perinteisesti kuuluvia elinkeinoja. Olennaisesti saamelaisten oikeuksia heikentävä toiminta on peruste luvan epäämiselle ellei sitä kyetä poistamaan lupamääräyksin.<sup>194</sup>

Oikeustapauksia tarkastelemalla käy ilmi, että osapuolilla on ollut varsin eriävät näkemykset siitä mitä yhteistyömenettely kyseisessä lupaharkinnassa tarkoittaa. TUKES katsoi tehtäväkseen toimittaa saamelaiskäräjille tarvittavan materiaalin näiden haittojen arvioimiseksi. Saamelaiskäräjät katsoi lain taas velvoittavan TUKES:ia arvioimaan haitat, johon myös KHO yhtyi.<sup>195</sup>

Ongelmaksi lupaprosessissa on noussut saamelaiskäräjien vastustus myönnettäville luvulle, joka on perustunut varsin yleisluonteisiin haitan arviointeihin ja oletuksiin. Tämän voi nähdä johtuvan osaksi saamelaiskäräjien puutteellisista resursseista, mutta myös saamelaiskäräjien asemasta alkuperäiskansan kulttuuriin kuuluvien elinkeinojen asiantuntijana, missä sen toimintaa on varsin hankala arvioida. Kun on kyse yksittäisinä hankkeina ja

---

<sup>192</sup> KHO 273/2015, KHO 274/2015, KHO 275/2015.

<sup>193</sup> Pohjois-Suomen HO 16/0254/1.

<sup>194</sup> HE 273/2009 vp.

<sup>195</sup> KHO 273/2015, KHO 274/2015, KHO 275/2015.

kokonaisuudessaan mittakaavaltaan kohtuullisen pienestä toiminnasta, on siihen tarvittavien resurssien tarve suhteeton toiminnan rahalliseen arvoon nähden. Ongelmallista saamelaiskäräjien arvioissa on ollut myös, että niiden perusteella lupaviranomainen ei ole voinut tarkastella, pystyttäisiinkö mahdollisesti aiheutettava haitta estämään lupaehtoin. Tämä olisi kaivoslain nojalla myös mahdollista ja lainsäädännön esitöiden perusteella lain uusimisen tavoitteena.<sup>196</sup>

Kullanhuuhdonnan osalta asian voi sanoa olevan vielä kesken, sillä KHO ei ole uudistetun kaivoslain aikana antanut päätöstä, jossa arvioitaisiin kullanhuuhdonnan vaikutusta saamelaisten oikeuteen harjoittaa kulttuuriinsa kuuluvia elinkeinoja. Yleisarviona uudistettua kaivoslakia voi pitää hyvänä, sillä se todella takaa ohittamattoman vaikutusmahdollisuuden alkuperäiskansalle arvioida maankäytön vaikutuksia oikeuksiinsa. Tätä myös YK:n alkuperäiskansaoikeuksien erityisraportoija Victoria Tauli-Corpuz on kiitellyt<sup>197</sup>. Koska kyse on kuitenkin saamelaisten osalta perusoikeudesta, on arvioni mukaan mahdotonta muokata kullanhuuhdontalupien lupaprosessia toimivammaksi ilman joko merkittävää kullanhuuhdonnan vaikutustenarvioinnin lisäresurssointia tai osapuolten välistä sopimusta asiasta. Nykyresursseilla ei kuitenkaan näytä todennäköiseltä, että osapuolet löytäisivät yhteisen sävelen vaikutustenarviointiin.

## 6.7 Paliskunnat

Paliskunnat ovat poronhoitolain 848/1990 6 §:n 1 momentin mukaan alueellaan poronhoitoa toteuttava osakkaistaan koostuva osuuskunta, johon kuuluminen on pakollista. Paliskunnan tehtävänä on olla vastuussa osakkaidensa poronhoitotöiden suorittamisesta ja siitä, etteivät porot aiheuta vahinkoa tai mene toisen paliskunnan alueelle lain 848/1990 7 §:n nojalla. Äänivaltaa paliskunnissa käyttävät poronhoitolain 848/1990 15§:n nojalla poronhoitajat porolukunsa perusteella, kuitenkin niin ettei yksittäisen poronomistajan äänimäärä voi nousta yli viiden prosentin.

---

<sup>196</sup> KHO 273/2015, KHO 274/2015, KHO 275/2015.

<sup>197</sup> YLE Uutiset 1.9.2015: ”Suomen kaivoslaille tunnustusta YK:n erityisraportoijalta”. Luettavissa: <http://yle.fi/uutiset/3-8269546>

Paliskunta ei sellaisenaan voida pitää perinteisenä saamelaisena poronhoitoyksikkönä. Saamelaista poronhoitoa on perinteisesti toteutettu perhe- tai tokkakunnittain, joilla ei ole laissa vahvistettua asemaa. Poronhoitolaki 848/1990 ei kuitenkaan suoraan estä tokkakuntien toimintaa vaan ne ovat osissa paliskuntia edelleen se käytännön taso, joka päättää ja suorittaa varsin itsenäisesti toteutettavat poronhoitotyöt. Virallisesti päätösvalta on poronhoitolain mukaan kuitenkin paliskunnalla. Paliskunnat on kuitenkin muodostettu aikanaan paikallisia olosuhteita tukeviksi ja paikallisten toimesta. Verrattuna Ruotsin ja Norjan sameby järjestelmään on kuitenkin todettava, että jo luonnonolojen takia paliskunnista on muodostunut pinta-alaltaan pienempiä ja usein sellaisia, etteivät ne aina mahdollista alueen jakoa kesä- ja talvilaidunalueisiin.

Muiden pohjoismaiden käytännöt poronhoidon ja saamelaisten suhteen tarjoavat hyvän vertailukohdan. On korostettava sitä tosiasiaa, että mailla on identtinen pohja poronhoitoa ja saamelaisia koskeville asioille. Vuoteen 1809 asti Suomen Lappi kuului hallinnollisesti Västerbottenin läänin alaisuuteen ja näitä asioita käsittelevä lainsäädäntö ja hallinnollinen ohjaus tulivat myös sieltä<sup>198</sup>. Ruotsin vallan aikaiset lait olivat myös voimassa sellaisenaan Suomen Lapissa varsin pitkään, ensimmäinen varsinainen muutos olikin vuoden 1852 rajasulku.

Poronhoidon aseman erilaisuutta Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa voi kuvata seuraavasti. Poronhoito on ensisijassa oikeus Ruotsissa ja Norjassa, jonka oikeuden loukkaaminen on ollut ja on rajoitetumpaa muiden maankäyttömuotojen toimesta kuin Suomessa.<sup>199</sup> Ruotsin ja Norjan saamelaiskylille (sameby) kuuluu myös porojen laidunnuksen lisäksi oikeus sijoittaa poronhoidolle tarpeellisia rakennuksia ja laitoksia valtion maalle, oikeuden polttopuuhun ja puutavaraan sekä oikeuden metsästykseseen ja kalastukseen.<sup>200</sup>

Suomessa poronhoito nähdään ensisijaisesti oikeutena hyödyntää toisen omistuksessa olevaa maata, jolla ei ole pääsääntöisesti huomioitavaa asemaa maata käytettäessä. Poronhoitoa ei

---

<sup>198</sup> Joona 1993: s.66.

<sup>199</sup> Joona 1993: s.87.

<sup>200</sup> Joona 1993: s. 73.

saa aktiivisesti estää, mutta jos sen harjoittaminen hankaloituu tai loppuu alueella yksittäisen maanomistaja harjoittamien toimenpiteiden johdosta, ei poronhoito nauti suojaa tätä tilannetta vastaan.<sup>201</sup> Poronhoitoa suojataan kuitenkin suuremmilta maankäyttöhankkeilta, kuten tekoaltaiden rakentamiselta, lähinnä erillislainsäädännöllä.<sup>202</sup> Näissäkin tapauksissa paliskunnat ovat ensisijassa oikeutettuja tulla kuulluiksi, korvauksiin ja haittojen vähentämiseen suunnitteluvaiheessa. Poronhoidon asema maankäyttöä suunniteltaessa on siis aina ollut toissijainen, muttei oikeudeton.

Poronhoitoa harjoitetaan maan hallinta- ja omistusoikeudesta riippumatta. Tämän takia paliskuntien asema maankäytöstä päätettäessä on myös haavoittuvainen. Poronhoitajilla on toisaalta vahvistettu oikeus maankäyttöön, mutta tämän oikeuden haavoittuvaisuus käy ilmi tilanteista kun alueella harjoitetaan toimintaa joka pysyvästi vaikeuttaa poronhoidon harjoittamista. Kaavoitusta tehdessä paliskunnat ovat kyllä puhevaltaisia, maankäyttö ja rakennuslain 132/1999 62 §:n nojalla, mutta sen sijaan kaavoituksella aiheutetusta haitasta he eivät ole oikeutettuja korvauksiin kuin poikkeustapauksissa. Erityisen haavoittuvainen asema on yksityisten henkilöiden maankäyttöä vastaan.

On kuitenkin huomattava, että perinteisesti laajemmat hankkeet kuten tekojärvien tai nykyisin tuulivoimahankkeiden haittoja poronhoidolle arvioidaan erikseen hanketta toteutettaessa<sup>203</sup>. Sen sijaan yksittäisten pienien, mutta kumuloituessaan merkittävien kaavoitustoimien merkittävyyttä ei juuri arvioida. Tämän voi nähdä ongelmalliseksi jos kaavoituksella ryhdytään ajan kuluessa laajentamaan merkittävästi muuhun kuin luontaiselinkeinoihin tarkoitettun maa-alueen määrää. Tähän ei tällä hetkellä ole myöskään vakiintunutta välineistöä, joka sekin itsessään on ongelma.

### **6.7.1 Paliskuntajärjestelmä ILO 169 ratifioinnin näkökulmasta**

Yleissopimus nro 169 ratifioinnin tapahtuessa on myös mielenkiintoista nähdä, mihin suuntaan menee saamelaiskäräjien ja paliskuntien puhevalta poronhoitoa koskevissa asioissa.

---

<sup>201</sup> Joona poro

<sup>202</sup>

<sup>203</sup> Joona 1993: 158-159. Nieminen: s. 38. RKTL 2012.

Paliskunta on kuitenkin käytännön poronhoitoa harjoittava elin, mutta se ei sellaisenaan ole alkuperäiskansan perinteinen instituutio. Saamelaisten kotiseutualueella paliskuntien osakkaat ovat kuitenkin 80%:sti saamelaisia ja eloporoistakin 85% on saamelaisten poronomistajien<sup>204</sup>. Äänivalta paliskunnissa on siis pitkälti saamelaisilla poronomistajilla. Missä kulkee siis rajankäynti saamelaiskäräjien ja paliskuntien puhevallan välillä ja kumman ääntä tosiasiallisesti kuullaan maankäyttöön liittyvissä asioissa? Kysymyksen ristiriitaisuutta kuvastaa hyvin se, että paliskunnan äänivalta koskee elinkeinoa, joka on kulttuurinen oikeus osalle sen harjoittajista. Saamelaiskäräjien äänivalta taas ulottuu asiaan ensisijaisesti kulttuurisista lähtökohdista. Kumpi olisi siis se taho, jonka ääni ratkaisee ristiriitatilanteessa? Kulttuurisen itsehallinnon edustajan vai sen, jonka sisällä itse elinkeinoa harjoitetaan?

Perinteisen saamelaisen poronhoidon ja sen perusoikeuksiin perustuvan vahventamisen kysymys on sen sijaan perin hankala. Toisaalta asiaa tiukasti katsottuna voi katsoa, ettei nykyinen paliskuntajärjestelmä lainsäädännön perusteella sitä estä. Paliskunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä, jotka voivat yhdistyä ja jakaantua niin halutessaan ja harjoittaa sellaista poronhoitotapaa, joka soveltuu parhaiten paliskuntaan. Poronhoitotapaan ei sinällään puututa.

Käytännössä asia on kuitenkin monimutkaisempi. Poronhoitoa tarkastelevissa päätöksissä viranomaisen harkintavalta painottuu vahvasti poronhoidon kokonaisuuteen. Näin esimerkiksi Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto ei suostunut vahvistamaan Näkkälän paliskunnan jakoa, vaikka paliskunnan enemmistö sitä kannatti vedoten poronhoitomallien erilaisuuteen. Asia on tällä hetkellä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden käsiteltävänä, joten lainvoimainen päätös ei kuitenkaan ole ja tämän päätöksen perusteella ei pitävästi voi arvioida tullaanko asiassa painottamaan paliskunnan näkemystä, jolle saamelaiskäräjät, saamelaisneuvosto ja porosaamelaiset ry ovat tukensa antaneet. KP-sopimuksen 27 artiklan ja AVI:n päätöksessä esitettyjen seikkojen osalta tälle on kuitenkin perusteet jos asiaan eivät vaikuta sellaiset muut olennaiset seikat, jotka eivät AVI:n päätöksestä käy ilmi.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> Kemppainen et al , Kala ja Riistaraportteja nro 281, 2003: s. 36.

<sup>205</sup> Lapin AVI :19.3.2015: s.1-11.

Kun puhutaan kuitenkin vakiintuneesta järjestelmästä, jonka toimijoilla on kullakin omat tavoitteensa ja etunsa ei ole realismia edes kuvitella, että tämä järjestelmä kehittyisi siihen suuntaan maankäytön osalta, missä se oli ennen vuotta 1852 tai paliskuntajärjestelmän syntymistä. Järjestelmästä, joka ei tietty ole perinteisiin saamelaisiin poronhoitoyksiköihin perustuva on kuitenkin aikaa myöten muodostunut osissa saamelaisalueen paliskuntia sellainen kokonaisuus, jossa on pystytty harjoittamaan tätä elinkeinoa järjestelmän perinteettömyydestä huolimatta.

## **6.8 Kunnat: maankäyttö alkuperäiskansan oikeuksien näkökulmasta**

Saamelaisten kotiseutualue koostuu kolmesta kunnasta ja Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueesta. Alueen kuntien tehtävät eivät poikkea muun Suomen kuntien tehtävistä, mutta jo perustuslain nojalla myös nämä kunnat ovat velvoitettuja edistämään saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana. Kuntien on saamelaisten kotiseutualueella huolehdittava, että sen päätökset on saatavilla saamen kielillä ja palveluntarjonnassa on huomioitava saamelaisväestön kielelliset oikeudet.

Kuten muuallakin Suomessa näiden kuntien merkittävin sananvalta maankäyttöön tulee sen kaavoitusvallasta. Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 ei kuitenkaan suoraan velvoita poronhoidon tai saamelaisten perinteisten elinkeinojen huomioimiseen suoraan. Tämä on ristiriidassa ILO:n yleissopimus nro 169:n 14 artiklan tavoitteiden kanssa, vaikka kuntien tekemällä kaavoituksella ei mittavia maa-alueita käsitelläkään. Alueen paliskunnilla ja saamelaiskäräjillä ovat oikeutettuja lausumaan saamelaisten kotiseutualueella toteutettaviin yleis- ja asemakaavoihin ja velvoite alkuperäiskansa-aseman huomiomisesta ulottuu myös kaavoitukseen. Näin vaikutusmahdollisuus on taattu, tosin vain jälkikäteisesti, sillä lainsäädäntö ei erikseen velvoita kuntaa osallistamaan heitä kaavoituksen suunnitteluprosesseihin. KHO:n aiempaa kaivoslakia koskevien ratkaisujen nojalla nojalla on katsottavissa, että viranomaisella on velvoite arvioida toiminnan haittoja kulttuurille sen nimenomaisen velvoitteen puuttumisesta huolimatta<sup>206</sup>. Toinen kysymys on toteutuuko tällainen velvoite tehokkaasti ilman sen nimenomaista säätämistä.

---

<sup>206</sup> KHO 111/2014 ja KHO 179/2014



## 6.9 Yhteenveto

Metsähallituksen toiminnan itsensä voi katsoa täyttävän ILO:n 169 yleissopimuksen 6 artiklan neuvotteluelvoitteen. ILO:n asiantuntijakomitean tulkintasuosituksen<sup>207</sup> mukaisesti neuvotteluita saamelaiskäräjien ja perinteisiä saamelaiselinkeinoja edustavien saamelaisten, lähinnä paliskuntien, kanssa käydään säännöllisesti. Asioiden käsittelyn voi näissä tapaamisissa katsoa tapahtuvan. Sen sijaan neuvotteluiden vilpittömyyden ja pyrkimyksen alkuperäiskansan hyväksynnän saamisesta tai yhteisymmärrykseen pääsemisestä voi halutessaan tulkita joko tapahtuvan tai ei. Maanomistaja ei kuitenkaan ole sidottu neuvotteluosapuolen näkemykseen. Tämä ei kuitenkaan ole olennaista niin kauan kunhan yleissopimuksen 6 artiklan velvoitteet täytetään. 6 artikla ei itsessään velvoita yksimielisyyteen päätöksissä, vaan aitoon vaikutusmahdollisuuteen ja oikean tiedon saantiin.<sup>208</sup>

Varsinaisen maanomistuskysymyksen ratkaisu ei sen sijaan ole Metsähallituksen käsissä, joten siihen liittyvien epäselvyyksien ratkaisu ei voikaan tapahtua pääasiallisen maanomistajan omana toimintana. Yhteenvetona voi todeta, ettei uusi Metsähallituslaki 234/2016 täyttänyt ILO:n yleissopimuksen nro 169 velvoitteita kuin osin. Se ei sellaisenaan poistaisi yleissopimuksen 14 artiklaan liittyviä ongelmakohtia maanhallinnan ja tehokkaiden vaikutuskeinojen osalta.

Kuntakohtaisten neuvottelukuntien edistäminen voi katsoa tukevan yleissopimuksen velvoitteiden toteutumista, mutta yleissopimuksen 14 artiklan tarkoittamaa maanomistus- ja hallintakysymystä se ei ratkaise. Sinänsä neuvottelukuntien voisi katsoa tiivistävän paikallista yhteistyötä metsähallituksen ja sidosryhmien välillä, joka itsessään on kannatettavaa ja ristiriitoja selventävää, mutta keinona yleissopimuksen implementoinniksi

---

<sup>207</sup> International Labour Conference, 100th Session, 2011. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*: s.786.

<sup>208</sup> International Labour Conference, 100th Session, 2011. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*: s. 786-788

se ei ole riittävä. Se ei takaa vahvaa vaikuttamiskeinoa maankäyttöön vaan oikeuden tulla kuulluksi, jättäen asiasta päättävälle viranomaiselle ratkaisuvallan.

Norjassa yleissopimuksen merkittävin vaikutus oli erillisen maata hallinnoivan itsenäisen Finnmarkin maanhallinta komission luominen Norjan pohjoisimpaan lääniin Finnmarkiin. Tälle elimelle luovutettiin siihen asti Norjan valtion hallinnoimat maat, eli n. 96 % Finnmarkin läänin maista. Komission työtä johtaa seitsenhenkinen valtuusto, joista Finnmarkin kunnat valitsevat kolme ja Norjan saamelaiskäräjät kolme, joista yhden tulee olla poronhoitaja. Seitsemännen jäsenen nimittää Norjan kuningas. Järjestelyä on kritisoitu Norjassa erityisesti saamelaiskäräjien toimesta. Komissiota on tähän mennessä kritisoitu poronhoidon puutteellisesta huomioinnista, mutta kritiikki ei kuitenkaan ole johtanut hallinnollisiin muutoksiin.<sup>209</sup>

Yleishavaintona voi todeta saamelaisten kotiseutualueen maanomistuksen ja -käytön poikkeavan muusta Suomesta. Paikallisen väestön oikeudet metsästykseseen, kalastukseen ja maanomistajan velvoite huomioida nämä käyttömuodot ovat ajan saatossa muodostaneet osin monimutkaisinkin maanhallinnan kokonaisuuden, jonka muuttamisen käytännön seurauksia on hankala täysin hahmottaa. Oma kysymyksensä on se pitäisikö näitä oikeuden haltijoita rajata ja jos näin tehtäisiin, miten meneteltäisiin henkilöiden suhteen, jotka eivät täyty saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää? Näiden oikeuksien historiallisen haltijuuden perusteella muuta kuin saamelaisväestöä olisi perusteltua jaotella, mutta toisaalta tällainen jaottelu vaatisi lähes sukututkimuksen tasoista tutkimusta.

---

<sup>209</sup> Joonatanja: s. 183 - 184. 2011

# 7 Yhteenveto ja johtopäätökset

## 7.1 Yleissopimuksen ratifioinnin nykytila

Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa on epäselvää ratifioidaanko Suomessa tätä yleissopimusta. Se ei kuitenkaan tarkoita alkuperäiskansojen unohtumista täälläkään. On hyvin mahdollista, että lähitulevaisuuden merkittävin saamelaisia koskeva muutos tulisi olemaan pohjoismainen saamelaissopimus.<sup>210</sup> En poissulje, etteikö tämä osaltaan myös edistäisi ILO:n yleissopimus nro 169:n tavoitteita ja tekisi sen ratifioinnin ajankohtaiseksi. Ei ole kaukaa haettua epäillä, että pohjoismaisella saamelaissopimuksella voitaisiin ratkoa niitä solmuja, joita Suomella on ollut etenkin yleissopimuksen 34 artiklan paikallisten erityisolosuhteiden osalta. Pohjautuuhan pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarve pitkälti samoihin kansainvälisen oikeuden sitoumuksiin, mitä varten yleissopimus nro 169:kin on aikoinaan laadittu. Lähtökohtakin pohjoismaisessa saamelaissopimuksella on pitkälti paikallinen, pohjoismaihin ja sen alkuperäiskansa saamelaisiin keskittyvä.

Pohjoismainen saamelaissopimus ei kuitenkaan ole ILO:n yleissopimus nro 169. On perin valitettavaa, ettei tällä hetkellä ole käytettävissä mitään materiaalia vuonna 2016 valmisteltavan pohjoismaisen saamelaissopimuksen sisällöstä, jonka varassa sitä voisi arvioida ILO:n yleissopimuksen nro 169:n lähtökohdista.

Tässä tutkielmassa ei ole otettu saamelaismääritelmän sisältöön kantaa. Tämä on ollut tietoinen ratkaisu, sillä katson määritelmäkysymyksen olevan ensisijaisesti saamelaisyhteisön sisäinen asia. Suomen oikeuslaitoksessa on ollut tässä toki tärkeä rooli, sillä viime kädessä oikeuslaitos on vastuussa siitä, että normit täyttävät sekä oman että kansainvälisen lainsäädännön vaatimukset ja toteuttavat niiden kohteen perus- ja ihmisoikeuksia. Saamelaisyhteisön ulkopuolella tehtävät ratkaisut saamelaisuudesta ja äänioikeudesta saamelaiskäräjävaaleissa ovat aina, perustellustikin, kyseenalaistettavissa ja vähintään sellaisia etteivät ne tässä tilanteessa nauti osapuolten luottamusta. Oman lisänsä tuo alkuperäiskansojen oikeuksia jo 1980-luvulta koskenut periaate, että heillä ja vain heillä on oikeus päättää alkuperäiskansan jäsenyydestä. Oman epäselvyytensä tilanteeseen tuo se

---

<sup>210</sup> Yle Uutiset 23.11.2016: Pohjoismainen saamelaissopimus eteni Rovaniemellä - sisältöä ei kerrota.

tosiseikka, että saamelaiskäräjälain 3 §:n saamelaismääritelmä ei ole valtion antama vaan se kuvastaa saamelaiskäräjien tuonhetkistä näkemystä. KHO ei sinänsä ole lähtenyt määrittelemään saamelaisuutta uudestaan vaan arvioinut sitä, sekä kansallisen että kansainvälisten oikeuslähteiden valossa että yksilökohtaisen kokonaisarvioinnilla<sup>211</sup>. On kuitenkin ihmisoikeuskomitean ratkaistavissa onko KHO:lla ollut tähän oikeutta.

Tällä hetkellä ihmisoikeuskomitean käsiteltävänä oleva tapaus KHO:n päätöksistä vuoden 2015 saamelaiskäräjävaaleissa oli ennakoitavissa oleva päätös. En usko, että määritelmäkysymys tulee ratkeamaan ihmisoikeuskomitean antaessa ratkaisunsa tähän, mutta uskon sen antavan selvyuden siihen, ovatko saamelaiskäräjien soveltamat kriteerit asiassa olleet objektiivisia. Tällä hetkellä ratkaisun sisältöä on mahdotonta ennustaa, sillä ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytäntö on tapauskohtaisesti korostanut molempia. Sekä yksilön oikeutta tulla tunnustetuksi alkuperäiskansan jäsenenä<sup>212</sup> että alkuperäiskansan oikeutta päättää yhteisönsä jäsenistä<sup>213</sup>.

## 7.2 Vaikutuksista yhdenvertaisuuteen

Tutkielmani perusteella jaan yleissopimuksen vaikutukset yhdenvertaisuuteen kahteen osaluueeseen. Ensimmäiseksi on todettava, että yleissopimuksella edistetään ihmisten välistä yhdenvertaisuutta. Se tarjoaa alkuperäiskansoille vahvan ylikansallisen nojan ja velvoitteen heidän kuulemiseensa ja huomioimiseensa päätöksenteossa. Se luo turvaa myös alkuperäiskansojen kulttuurille ja elinoloille valtiosta riippumatta.

Yhdenvertaisuuden kannalta kuitenkin on myös kyseenalaistettavissa, miten 14 artikla tulisi käytännössä soveltaa. On kiistämätön tosiasia, että saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa. Täten he ovat myös luonteva yleissopimuksen subjekti. Mutta kun huomioidaan se historiallinen tausta, jossa yleissopimuksen ratifiointi Suomessa tapahtuisi, tämän rajauksen voi myös kyseenalaistaa. Ei ole selkeää yleissopimukseen nojaavaa perustetta miksi juuri saamelaiset saamelaiskäräjälain tarkoittamalla tavalla olisivat juuri se ryhmä, joka olisi historiallisten lapinkylien väestön oikeuksien omistaja tai perijä, kun

---

<sup>211</sup> KHO 2015/148

<sup>212</sup> Sandra Lovelace v. Canada, Communication No. 24/1977.

<sup>213</sup> Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985: 9.7 ja 9.8.

näiden jälkeläisetkin ovat tunnistettavissa. Varsinkin kun lapinkylien jäsenien kohtalona oli assimiloitua esivallan painostuksen edessä ja tuella. Tällä assimilaatiolla ei kuitenkaan murrettu maankäytön perinnettä, joka elää tänäänkin. Missä määrin tämän valtion rajojen muodostumisen aikaan maata asuttanut väestöryhmä on kadottanut kulttuurinsa, kun perinteiset elinkeinotkaan eivät ole heiltä hävinneet? Pidän virheellisenä aikaisempien ratifointiyritysten lähtökohtaa Suomessa, jonka nojalla saamelaisten kotiseutualueen muu väestö on katsottu ”muuksi väestöksi”, jota on toki kuultu, muttei huomioitu yleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

ILO:n yleissopimuksen nro 169:n 1 artiklan valossa ei ole poissuljettua katsoa, että sopimuksen soveltamisala kattaa muitakin kuin sen väestöryhmän, joka rajautuu saamelaiskäräjälain 3 §:n alle. Katson, että saamelaisten alkuperäiskansastatuksesta riippumatta myös se kansanosaa, joka polveutuu aluetta historiallisesti asuttaneista ja perinteisesti maata käyttäneistä, on yleissopimuksen 1 artiklassa määritetty sopimuksen subjekti, oli sillä alkuperäiskansastatusta tai ei. Katson, että tämän asian huomioiminen myös vaatisi muutosta siinä, miten yleissopimuksen edellyttämää dialogia käytäisiin. Tällä hetkellä ei ole osoitettavissa saamelaiskäräjien lisäksi muuta tahoa, joka edustaisi yleissopimuksen subjekteja. Pidän tätä erityisen ongelmallisena koska näin yleissopimuksen ratifointi rajautuu koskemaan vain sitä väestönosaa, joka mahtuu vuoden 1962 tehdyn väestönlaskennan perusteella tehtyyn kielellisen saamelaismääritelmän alle.

Yleissopimuksen 34<sup>214</sup> ja 23<sup>215</sup> artikloiden perusteella ratifioinnin vaikutusta voidaan myös suunnata luontaiselinkeinoihin, joilla on Suomen saamelaisten kotiseutualueella tänäänkin muuta maata suurempi merkitys, sekä taloudellisesti että kulttuurisesti<sup>216</sup>. Tämä mahdollistaisi toisaalta asian tarkastelun laajemminkin kuin lainsäädännössämme olevan

---

<sup>214</sup> Artikla 34: Tämän yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien toimenpiteiden luonne ja laajuus on ratkaistava joustavasti kunkin maan erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

<sup>215</sup> Artikla 23:

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 kestävä ja tasapuolisen kehityksen tärkeyden..

<sup>216</sup> Vatanen et al. 2006: s. 435-436.

alkuperäiskansamääritelmän ja alkuperäiskansan kulttuurin viitekehyksessä. Vaihtoehtona on toki kulttuurin heikentämiskieltojen kaltainen järjestely lainsäädännössä, mutta katson tämän edellyttävän yhdenvertaisuusnäkökulmasta tarkkaa kulttuurin määrittelyä ja sen määrittelyä sovitaanko tällaisessa järjestelyssä pelisäännöistä yleissopimuksen 6 artiklaan nojaten vai siitä, että saamelaiskäräjillä on käytännössä veto-oikeus tässä kontekstissa tehtävissä päätöksissä.

### 7.3 Toimenpide-ehdotukset

Nähdäkseni yleissopimuksen 14 artiklan voimaansaattamiseksi on haarukoitavissa kolme linjaa. Ensimmäiseksi jos halutaan yleissopimuksen lisäksi täyttää ja vahventaa muita alkuperäiskansaoikeuden tavoitetta erityisesti itsemääräämis- ja itsehallinto-oikeuden osalta olisi mahdollista lähteä toteuttamaan Norjan Finnmarkin tapaista maanhallintoa. Yleissopimus ei suoraan tällaista edellytä, mutta ihmisoikeussopimusten tarkoitus onkin turvata perus- ja ihmisoikeuksien minimitaso. Paikallisista tahoista olisi muodostettavissa Norjan mallinen hallintoneuvosto, jossa yksikään ryhmä ei olisi enemmistössä. Toinen asia on sitten, miten tämä olisi käytännössä toteutuva ja mikä olisi osapuolten näkemys edustuksensa riittävydestä. Tällaisen järjestelyn voisi katsoa tukevan myös alkuperäiskansan itsemääräämis- ja itsehallinto-oikeutta myös heidän ollessa nykyistekin kiinteämmin osana päätöksentekoa ja päästessään hyötymään maankäytöstä aiheutuvasta hyödystä.

Toisena vaihtoehtona on myös nykytilan kehittäminen jo olemassaolevilla keinoilla. Katson nykytilan täyttävän pitkälti yleissopimuksen velvoitteet käytännön tasolla. Ongelmana tässä on kuitenkin se, että nykyinen Metsähallituksen soveltama maankäytön suunnittelu ja päätösjärjestelmä on juridisesti katsottuna vapaaehtoinen. Tämän taas ei voi katsoa täyttävän yleissopimuksen velvoitetta tehokkaiden vaikutuskeinojen suhteen, vaikka käytännössä näin olisikin. Laintasoinen säätely on nähdäkseni välttämätöntä jos 14 artiklan velvoitteita lähdetäisiin näin toteuttamaan. Tällaisen järjestelyn etuna näen sen, että jo nykyiset osallistavan suunnittelun keinot tavoittavat varsin laajan joukon paikallisia maankäyttäjiä ja intressitahoja. Välineiksi tähän näen jo olemassaolevien suunnittelu- ja päätös käytänteiden muuttamisen erityisesti Metsähallituksen osalta lakisääteiseksi. Tämä sitoisi myös osapuolia osallistumaan näihin prosesseihin, kun näillä olisi lainsäädännöllinen pohja.

Kolmantena keinona näen myös 14 artiklan sitomisen historiaan. Ei ole mahdotonta lähteä myös kolttalain esimerkin mukaisesti erityislainsäädännön tielle. Tätä tukisi myös eri saamelaisryhmien erilaisuus ja eri elämäntavat. Enontekiön vielä isojaossa tilajärjestelmän ulkopuolelle jääneet suurporonhoitajat poikkesivat aikanaan ja poikkeavat vielä tänäänkin maankäyttönsä ja elintapansa osalta muista saamelaisista. Saman voi sanoa tilajärjestelmän piiriin 1850-luvulta alkaen siirtyneistä inarinsaamelaisista, Tenojoen kalastustilallisista ja koltta-alueen kolttasaamelaisista. Tällainen jako kenties mahdollistaisi määritelmäkysymyksen ratkaisun näiden ryhmien kesken ja edistäisi eri saamelaisryhmien kulttuurisen omaleimaisuuden säilymistä. Ongelmana tässä on kuitenkin se eri saamelaisryhmien sekoittuminen alueellisesti ja elintapojen yhdenmukaistuminen ajansaatossa. Eri saamelaisryhmät asuivat jo historiallisesti limittäin ja nykypäivään vietyinä tällainen jako ei todennäköisesti olisi enää mahdollista.

Elinkeinojen lähtökohdista on todettava, että vaikka poronhoitolainsäädännöllä ei suoraan estetä perinteisen saamelaisten harjoittamista niin ei sitä myös suoraan edistetä. Nykyinen poronhoitojärjestelmä on lain tasolla säilynyt lähes muuttumattomana vuodesta 1932. Asettaisiko poronhoitoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus ja sen maankäytöllisen aseman uudelleenmäärittely merkittäviä riskejä kannattavuutensa kanssa kamppailevalle, mutta kulttuurisesti korvaamattomalle elinkeinolle? Tämä on kuitenkin vain pohdintaa vailla käytännön kosketuspintaa ja katson, että elinkeinon mahdollinen uudistuminen ja uudistuminen on ensisijassa sen sisäinen asia

On myös muita osin yleissopimuksella perusteltavia toimenpiteitä, jotka yksittäisinä ovat pieniä, mutta joilla on tosiasiallista merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Yhtenä tällaisena näen yleissopimuksen 28 artiklan tuoma suoja sopimuksen subjektien kielille. Tämän kyseisen artiklan valossa istuvan hallituksen toteutumaton toimenpideohjelma<sup>217</sup> saamen kielten elvyttämiseksi opetuksen rahoitusta saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella ovat kyseenalaisia ja tosiasiasa tuhoisia. Asiaa ei yhtään helpota, että tehdyllä leikkauksella syntyy kyllä satojentuhansien säästöt, mutta saadaan myös aikaan se, että näiden uhanalaisten kielten koulutus ei tavoita sitä joukkoa, joka jo

---

<sup>217</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö. 3.7.2016.: Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpideohjelmaksi Saamen kielen elvyttämiseksi.

pääosin asuu muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella. On todettava, että laintasolla saamen kielten asema ei ole huono, mutta se ei kuitenkaan tosiasiallisesti toteudu ja tähän syynä vaikuttaa olevan resurssien vähyys, joka ei euromääräisenäkään päästä huimaa. Etenkin kun puhutaan katoamisen uhan alla olevista kielistä.

Tärkeimpänä näen kuitenkin sen, että yleissopimuksen subjektien rajaus pelkästään saamelaiskäräjälain 3§:n nojautuen jättää nykyisellään ulkopuolelle sen väestönosan, joka juuri on asuttanut aluetta rajojen muodostumisen ja kolonisoimisen aikaan. Tällä taas asetetaan nähdäkseni henkilöt eri asemaan, joka ei ole perusteltavissa ILO:n yleissopimuksen nro 169:n lähtökohdista.