

Miia Siljander

# SAAMELAISKULTTUURIN HEIKENTÄMISKIELTO YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatin tutkielma  
Toukokuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Miia Siljander: Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello ympäristöoikeudessa

Kandidaatin tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Toukokuu 2020

---

Tutkielmassa tarkastellaan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon merkitystä ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja etenkin saamelaiskulttuurin turvaamisen kannalta. Tutkimusmenetelmänä on käytetty lainoppia ja sitä täydentämään on hyödynnetty erilaisia perusoikeusoppeja kuten perusoikeuskonkurrensssia ja perusoikeuksien heikennyskieltoa.

Saamelaisella kulttuurilla on erityinen suhde luontoon ja siksi ympäristöön kohdistuvat toimet saamelaisten kotiseutualueella vaikuttavat heidän kulttuurinsa säilyvyyteen merkittävästi. Saamelaisten oikeus omaan kulttuuriinsa ja sen kehittämiseen on turvattu perustuslailla. Julkisen vallan tehtävänä on taata perusoikeuksien toteutuminen ja edistettävä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Tämän toteuttamisvelvoitteen käänttöpuolena puhutaan perusoikeuksien heikentämiskiellosta, joka kieltää perusoikeuden toteuttamisessa jo saavutetun tason heikentämisen.

Saamelaiskulttuurin turvaaminen ja sen yhteys ympäristöön konkretisoituu heikentämiskiellon muodossa ympäristöä koskevassa lainsäädännössä. Ympäristöperusoikeuden mukaan jokaisella tulee olla mahdollisuus vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi saamelaiskäräjälaissa on säädetty julkisen vallan neuvotteluelvoitteesta saamelaiskäräjien kanssa asioista, jotka vaikuttavat heidän asemaansa alkuperäiskansana. Käytännössä nämä oikeudet on toteutettu kuulemisina, jolloin saamelaiset eivät ole tosiasiallisesti päässeet vaikuttamaan heitä koskevaan päätöksentekoon.

Tutkielmassa havaittiin, että saamelaisten oikeuksien toteutumisessa on ollut monelta osin vakaviakin puutteita. Saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen ja edistämisen kannalta heikentämiskiellon sisällyttäminen ympäristöoikeudelliseen lainsäädäntöön olisi tärkeää. Ympäristöperusoikeus alikehittyneenä perusoikeutena ei riitä takamaan riittävää suojaa etenkin haavoittuvien ryhmien osalta. Heikentämiskiello ympäristölainsäädännössä ilmentää monia eri perusoikeuksia konkurrenssiopin mukaisesti ja näin ollen edistää tulkintaa eri perusoikeuksien vuorovaikutuksellisuudesta. Lainsäädäntöuudistuksia tehdessä, etenkin menettelyllisten oikeuksien laiminlyöminen saattaa vaikuttaa negatiivisesti myös aineellisten oikeuksien toteutumiseen. Heikentämiskiello lainsäädännössä ei ainoastaan edistäisi saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana vaan auttaisi turvaamaan saamelaisten omaperäistä kulttuuria, joka on koko ajan heikkenemässä. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello laintasolla tunnustaisi paremmin ympäristön ja saamelaiskulttuurin yhteyttä toisiinsa sekä kehittäisi perusoikeuksien asianmukaista tulkintaa parantaen perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista yhteiskunnassa.

Avainsanat: Saamelaiskulttuuri, perusoikeudet, heikennyskiello, perusoikeuskonkurrenssi, alkuperäiskansa

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällys

<b>LÄHTEET</b>	<b>IV</b>
<b>1. Johdanto</b>	<b>7</b>
<b>2. Saamelaiskulttuuri</b>	<b>8</b>
<b>3. Saamelaisten oikeudet</b>	<b>11</b>
3.1 <i>Oikeus omaan kulttuuriin ja kulttuurillinen itsehallinto</i>	11
3.2 <i>Menettelylliset oikeudet</i>	15
3.3 <i>Julkisen vallan turvaamisvelvoite</i>	17
<b>4. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto</b>	<b>20</b>
4.1 <i>Perusoikeuskonkurrensi</i>	20
4.2 <i>Perusoikeuksien heikentämiskielto</i>	22
4.3 <i>Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto</i>	25
4.4 <i>Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto metsähallituslaissa</i>	27
<b>5. Johtopäätöksiä</b>	<b>29</b>

## LÄHTEET

**Kirjallisuus ja artikkelit**

*Brax, Tuija*: Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa *Kokko, Kai*: Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi 2010.

*Guttorm, Juha*: Saamelaisten itsehallinto – Päättösvaltaa vai oikeutta mielipiteen esittämiseen? *Oikeus* 4/2019, s. 439–448.

*Heinämäki, Leena*: The Right to Be a Part of Nature: Indigenous Peoples and the Environment. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2010.

*Heinämäki, Leena*: The Protection of the Environmental Integrity of Indigenous Peoples in Human Rights Law. Teoksessa *Heinämäki, Leena*: The Right to Be a Part of Nature: Indigenous Peoples and the Environment. Lapin yliopistokustannus, s. 99–150. Rovaniemi 2010.

*Heinämäki, Leena*: Saamelaisten oikeudet Suomessa. Teoksessa *Leena Heinämäki – Christina Allard – Stefan Kirchner – Alexandra Xanthaki – Sanna Valkonen – Ulf Mörkenstam*: Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: Kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017. Valtioneuvoston kanslia 2017.

*Heiskanen, Heta*: Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case-Law of the European Court of Human Rights. Tampere University Press. Tampere 2018.

*Kaarlo, Tuori & Lavapuro, Juha*: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Alma Talent Fokus. Helsinki 2004. [Verkkojulkaisu, päivitetty 1/2011].

*Korpijaakko, Kaisa*: Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa. Lakimiesliiton kustannus Kustannus. Helsinki 1989.

*Kuusiniemi, Kari*: Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Alma Talent Fokus. Helsinki 2004. [Verkkojulkaisu, päivitetty 4/2013].

*Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli*: Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6/2013, s. 1011–1031.

*Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli*: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015, s. 28–53.

*Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin*: Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo &*

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Alma Talent Fokus. Helsinki 2004. [Verkkajulkaisu, päivitetty 2/2010].

*Portin, Anja*: Kollektiiviset oikeudet ihmisoikeuksina ja niiden merkitys alkuperäiskansojen suojelussa. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 1999.

*Rautiainen, Pauli*: Perusoikeuksien heikennyskielto. Oikeus 3/2013, s. 261–283.

*Vihervuori, Pekka*: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. Alma Talent Fokus. Helsinki 2004. [Verkkajulkaisu, päivitetty 10/2009].

*Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo & Heinämäki, Leena*: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014.

*Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta & Raskulla, Siina*: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109.

## Virallislähteet

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

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE: Länsman et al.v. Finland, Communication No. 511/1992

KHO 2002:86

KHO 2014:111

PeVL 1/2016 vp – HE 132/2015 vp.

## Muut

Eduskunnan Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuuleminen hallituksen esityksen HE 132/2015 johdosta. Saamelaiskäräjät Dnro: 67/D.a.4/2016

Maa- ja metsätalousministeriö. Uusi metsähallituslaki hyväksyttiin eduskunnassa. 2016. [[https://mmm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/uusi-metsahallituslaki-hyvaksyttiin-eduskunnassa#cb6d59d8](https://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-metsahallituslaki-hyvaksyttiin-eduskunnassa#cb6d59d8)]

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

Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma 2006. Ympäristöministeriö.

[[https://www.ym.fi/download/Saamelaisten\\_kestavan\\_kehityksen\\_ohjelmapdf/463a8622-2bc0-43ad-ae4d-c0f70b3c2f85/27643](https://www.ym.fi/download/Saamelaisten_kestavan_kehityksen_ohjelmapdf/463a8622-2bc0-43ad-ae4d-c0f70b3c2f85/27643) ]

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Dno-2015-496.

Saamelaiskäräjät. [<https://www.samediggi.fi/ydintehtava/>]

## 1. Johdanto

Saamelaisten oikeuksista Suomessa on keskusteltu jo pitkään ja se on myös poliittisesti hyvin tulenarka aihe, sillä usein valtion ympäristönkäytön intressit joutuvat törmäyskurssille saamelaisten oikeuksien kanssa. Saamelaisten oikeuksiin liittyy monenlaisia kipukohtia itsemääräämiseen liittyen sekä osallistumisesta päätöksentekoon. Suomi on allekirjoittanut vuonna 1989 ILO 169 -sopimuksen, joka koskee alkuperäiskansojen kulttuurillisia oikeuksia, mutta Suomi ei ole edelleenkään ratifioinut sopimusta. Saamelaisten oikeuksien selvittämisessä ja ratifioinnin hankaluudessa eniten hankaluuksia tuottaa maa-oikeus. Saamelaisilla on vain käyttöoikeus maahan, joka kolonialismin tuotoksena on nykyään valtion omistuksessa<sup>1</sup>.

Perustuslaissa (731/1999) 17§:n 3. momentissa on taattu Saamelaisille asema alkuperäiskansana ja oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tätä oikeutta on tarkennettu muussa lainsäädännössä muun muassa osallistumisoikeutena päätöksentekoon, joka vaikuttaa heidän elinympäristöönsä. Saamelaisten korkein hallintoelin Saamelaiskäräjät ovatkin ottaneet, usein hyvin selväsanaisesti, kantaa esimerkiksi erilaisiin lakihankkeisiin, jotka saattavat heikentää heidän oikeuksiaan turvata oma kulttuurinsa.<sup>2</sup> Saamelaiset ovat alkuperäiskansana haavoittuvassa asemassa muuhun väestöön nähden ja siksi heidän oma ympäristönsä ja kulttuurinsa säilyminen vaatii erityisiä suojelutoimia, etenkin laintasolla.

Saamelaisten suhde luontoon on hyvin erityinen, sillä siitä riippuu esimerkiksi heidän tärkein elinkeinonsa poronhoito, joka on osa myös oman kulttuurin harjoittamista. Saamelaisilla on oma erityinen luontosuhteensa, joka näyttäytyy heidän säästeliäässä luonnonvarojen käytössä sekä heidän kokonaisuuttaan korostavassa, holistisessa maailmankuvassaan. Biodiversiteetin suojelu on osa heidän kansallista elämäntapaansa, jossa luonnonvarat, kulttuuri ja identiteetti ovat toisistaan riippuvaisia. Näin ollen saamelaisilla on erityinen intressi esimerkiksi luonnonsuojelun ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä saralla. Kiinnostus ympäristöön ei ole vain ympäristöllistä, vaan saamelaisten kohdalla on kyse myös oman kulttuurin turvaamisesta ja omasta identiteetistä. Siksi ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa tulisi ympäristö vaikutusten lisäksi ottaa mukaan arvioita

---

<sup>1</sup> Korpijaakko 1989 s. 590

<sup>2</sup> Saamelaiskäräjät Dnro: 67/D.a.4/2016

vaikutuksista saamelaiseen kulttuuriin. Samaan aikaan esimerkiksi ilmastonmuutos on iso uhkaava tekijä saamelaiskulttuurin säilyvyydelle, sillä ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät vahvimmin juuri pohjoisella pallon puoliskolla, saamelaisten kotiseutualueella.<sup>3</sup>

Saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan on käännetty monessa yhteydessä saamelaiskulttuurin heikentämiskielloksi.<sup>4</sup> Useisiin ympäristöoikeuden erityissäännökseen on saamelaisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi lisätty kohta saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Tutkimuskysymyksessä tutkielmassani on se, mikä merkitys saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla on ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, etenkin saamelaiskulttuurin turvaamisen kannalta. Heikentämiskiello on joihinkin ympäristöoikeudellisiin erityislakeihin otettu mukaan, mutta joihinkin ei.

Vuonna 2016 tuli uusi laki metsähallituksesta (234/2016), johon oli alun perin kirjattu erillinen luku koskien saamelaisten oikeuksia sisältäen heikentämiskiellon. Saamelaisten oikeuksia koskeva luku kuitenkin poistettiin kokonaan ja laki tuli voimaan ilman heikentämiskielloa. Käyn läpi metsähallituslakia koskevia lausuntoja sekä arvioita siitä, miten lain voimaantuleminen ilman heikentämiskielloa vaikuttaa saamelaisten oikeuksiin. Metsälain tarkastelu toimii esimerkkinä tässä tutkielmassa siitä, mikä merkitys heikentämiskiellolla tavallisessa laissa on erilaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tutkimusmetodina hyödynnän lainoppia, jota täydennän erilaisilla perusoikeusopeilla.

## 2. Saamelaiskulttuuri

Saamelaiskulttuurin erityisyytenä voidaan pitää sen erityistä suhdetta luontoon ja ympäristöön sekä sen käyttöön. Saamelaiskulttuurissa luonto, ihmiset ja kieli ovat yhtä, eikä niitä eroteta toisistaan. Esimerkiksi saamen kieli sisältää paljon erilaista ja täsmällistä sanastoa luontoon liittyen, joka kuvastaa saamelaisten erityistä tuntemusta luontoa ja ympäristöä kohtaan. Luontoon liittyvä sanasto on saamen kielessä paljon rikkaampaa, kuin esimerkiksi Suomen kielessä. Myös ihmisen ja luonnon välinen vuorovaikutuksen syvä tuntemus on osa saamelaista perinnetietoa. Saamelainen ympäristökäsitys käsittää luonnonympäristön, kulttuurillisen-, sosiaalisen- ja kielellisen ympäristön

---

<sup>3</sup> Portin 1999 s. 94

<sup>4</sup> HE 264/2014 vp s. 8



luoden kokonaisuuden, jossa kaikki elävät tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Saamelainen elämäntapa rakentuu luonnonympäristön luomille mahdollisuuksille ja rajoituksille.<sup>5</sup>

Saamelaisten holistinen maailmakuva ja vahva tietämys sekä pitkät perinteet biodiversiteetin suojelussa, ovat tärkeää ja arvokasta tietoa, joka on nykyään eri sopimusten ja eri tahojen tavoite ympäristön ja luonnon suojelussa.<sup>6</sup> Saamelaisten kulttuurissa näkyy vastuu ”luontoäitiä” kohtaan sekä myös vastuu turvata tulevien sukupolvien mahdollisuus hyödyntää luontoa osana kulttuurinsa harjoittamista<sup>7</sup>. Ilmasto ja ympäristö asioiden ollessa paljon pinnalla tällä hetkellä, voisi monella taholla, sekä valtion, mutta myös kansainvälisellä tasolla on paljon opittavaan saamelaisten luonnon käytöstä, sillä intressit ovat kuitenkin jossain määrin samat. Saamelaisten perustavanlaatuisista tietämystä luonnosta tulisi hyödyntää, ottamalla saamelaiset paremmin mukaan päätöksentekoon sekä kansallisella että myös kansainvälisellä tasolla, tuoden tärkeää taustatietoa päätöksenteon tueksi.<sup>8</sup>

Saamelaisten vaikutusmahdollisuudet esimerkiksi kansainvälisellä tasolla ovat jääneet suhteellisen huonoksi, sillä heidän osallistumisensa päätöksentekoon ovat lähinnä erilaisten julkisesta vallasta erillään olevien järjestöjen varassa.<sup>9</sup> Kansainväliselläkin tasolla kuitenkin pitäisi kuulla paremmin saamelaisia, sillä ilmastonmuutos vaikuttaa eniten juuri pohjoisella pallon puoliskolla, saamelaisten kotiseutualueella. Niinpä ilmastonmuutoksen tuomat haasteet koettelevat saamelaisten kulttuurin säilyvyyttä ja mahdollisuutta harjoittaa omaa kulttuuriaan. Ilmastonmuutoksesta johtuvat vaikutukset saattavat johtaa saamelaisten ihmis- ja perusoikeuksien rikkomiseen, mikäli kansainväliset toimijat eivät ota saamelaisia huomioon ilmastopolitiikkaa tehdessään.

Saamelaisiin arvoihin kuuluu luonnon kunnioittaminen ja sen hyödyntäminen vain sen verran, että tullaan toimeen, ei sen enempää. Luonnon muuttaminen ja muokkaaminen ei ole saamelaisarvojen mukaista vaan ihmiset sopeutuvat luontoon. Saamelaisten elinkeinot ovat olleet riippuvaisia luonnon kestävästä käytöstä, sillä luonto on kautta aikojen elättänyt saamelaisia. Perinteisiin elinkeinoihin kuuluu mm. poron hoito, kalastus ja metsästys, joita harjoitetaan sellaisia menetelmiä käyttäen, jotka mahdollisimman vähän vaikuttavat kala- tai riistakantoihin. Myös perinteiset saamelaiset käsityöt ja

---

<sup>5</sup> Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma 2006, s. 10–11

<sup>6</sup> Portin 1999 s. 94

<sup>7</sup> Heinämäki 2010 s. 79

<sup>8</sup> Heinämäki 2010 s. 102

<sup>9</sup> Heinämäki 2010 s. 78

luonnontuotteiden keräily ovat luonnosta riippuvaisia ja ne tehdään kestäväällä tavalla luontoa kunnioittaen.<sup>10</sup>

Maiden ja resurssien käyttö luonnon sietokyvyn rajoissa on ollut saamelaisten sääntöjen, säädöksiensä sekä lakien ja muiden toimien sekä käytäntöjen perusta. Tämä perinnetieto on kulkeutunut sukupolvilta toisille lähinnä sanallisessa, esimerkiksi erilaisten kertomusten muodossa, sekä toiminnallisessa muodossa. Vain vähän saamelaisten perinnetiedosta on päätynt kirjalliseen muotoon. Perinteiset perinnetietoon perustuvat elinkeinot vaativat laajoja alueita ja erilaiset päällekkäiset elinkeinot kuten esimerkiksi koneellinen kullin kaivuu tai metsäteollisuus ei ole mahdollista. Perinnetieto siirtyy seuraaville sukupolville vain aktiivisessa toiminnassa ja kulttuurin säilyvyys on jo heikentynyt sillä nuoremmat saamelaissukupolvet kokevat esimerkiksi poronhoidon kannattamattomaksi, sillä kamppaileminen muiden maankäytönmuotojen kanssa on kovaa. Siksi perinnetietojen siirtyminen on vähentynyt huomattavasti ja saamelaiskulttuurin heikkeneminen ja jopa katoaminen on todellinen uhka.<sup>11</sup> Erilaiset metsäteollisuuden hankkeet voivat siis edesauttaa saamelaisen kulttuurin heikkenemistä, varsinkin jos saamelaisten perinnetietoa ei otetta tarpeeksi huomioon päätöksenteossa ja jos jo valmiiksi luodaan vaikeat olosuhteet harjoittaa omaa erityistä kulttuuriaan perinteisten elinkeinojen muodossa. Saamelaisen perinnetiedon ja sitä mukaan saamelaisen kulttuurin jatkuminen siirtyy seuraaville sukupolville toiminnan muodossa eli kulttuurin harjoittamisen kautta, joten tämän toiminnan hankaloittaminen heikentää saamelaiskulttuurin asemaa.

Saamelaisilla on vankkaa tietoa elinalueidensa luonnosta ja syvää ymmärrystä siitä, miten kotiseutualueensa luonnonvaroja tulee käyttää. Kuitenkin saamelaisten vaikutusmahdollisuudet alueiden kehittämiseen ovat rajatut. Saamelaisten tietämys luontoa kohtaan on tunnustettu tasa-vertaiseksi lähdeaineistoksi vain arktisessa neuvostossa. Mikäli perinnetietoa ei oteta huomioon ja se jää valtaväestön tietotulvan alle, on saamelaiskulttuurin säilyminen todellisessa vaarassa.<sup>12</sup> Perinnetiedon huomioonottaminen eri prosesseissa olisi tärkeää perinnetiedon jatkuvuuden kannalta. Esimerkiksi uutta ympäristönsuojelulakia tehtäessä, yhteistyö saamelaisten on tärkeää ja edesauttaa ympäristön suojelua, mutta myös saamelaiskulttuurin jatkuvuutta. Valtion tasolla on myös

---

<sup>10</sup> Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelma 2006, s. 11

<sup>11</sup> Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelma 2006 s. 9–10

<sup>12</sup> Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelma 2006 s. 11

mahdollisuus saada saamelaisyhteisöltä tärkeää tietoa luonnon tilasta, joka auttaa erilaisten arvioiden tekemisessä ja on sitä myötä päätöksenteon tärkeänä tukena.

## 3. Saamelaisten oikeudet

### 3.1 Oikeus omaan kulttuuriin ja kulttuurillinen itsehallinto

Suomen kyvyttömyydestä ratifioida ILO169 sopimus johtuen kansainvälisesti merkittävin sopimus saamelaisten kulttuurillisten oikeuksien kannalta on YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja etenkin sen 27 artikla. KP-sopimuksen artikla 27 kuuluu:

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. (KP-Sopimus 8/1976)

Yksilöiltä ei saa kieltää oikeutta harjoittaa kulttuuriaan yhdessä ryhmänä, joka tunnustaa oikeuden omaan kulttuuriin myös kollektiivisena oikeutena, jolla on tärkeä merkitys tulkittaessa oikeuden sisältöä. Artikla edustaa kannanottoa yhteiskunnan monikulttuurisuuden itseisarvosta ja vähemmistöjen kulttuurillisen identiteetin säilyttämisestä, jonka kehittäminen rikastuttaa yhteiskuntaa.<sup>13</sup>

Kansainvälisellä tasolla on ollut ongelmia tunnustaa saamelaiskulttuurin ja ympäristön yhteys toisiinsa, joten pääasiallinen vastuu tästä jää kansalliselle tasolle. Kotimainen lainsäädäntö tunnustaa luontosuhteen huomattavasti paremmin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole tähän mennessä onnistunut käytännössään yhdistämään saamelaiskulttuurin erityistä suhdetta luontoon ja maahan. Syy tähän pääasiassa on faktojen puute. Tästä syystä ihmisoikeustuomioistuimen eteen ei juurikaan viedä juttuja, koska ihmisoikeus tuomioistuimella on puutteita alkuperäiskansojen oikeuksien tunnistamisessa.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ojanen & Scheinin 2004, III Yksittäiset perusoikeudet, 13 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

<sup>14</sup> Heiskanen 2018 s. 132–133

Perustuslain tasolla keskeisintä on pykälässä 17.3 § tunnustettu Saamelaisen status alkuperäiskansana ja heidän oikeutensa ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan (PL 731/1999). Tarkoituksena on kielellisten ja kansallisten vähemmistöryhmien omaperäisen kulttuurin säilyminen. Säännöksellä on läheinen yhteys pykälään 6 §, jossa säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 6 on tarkoitus taata oikeudellinen yhdenvertaisuus mutta myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuus pykälän perusteluissa onkin mainittu Romanien lisäksi Saamelaiset. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta voidaan turvautua positiiviseen erityiskohteluun perusoikeuden saavuttamiseksi, tässä tapauksessa omaperäisen kulttuurin säilyttämiseksi. Positiivinen erityiskohtelu on erilaista kohtelua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi erityistoimenpiteillä, joilla on tarkoitus parantaa tietyn ryhmän, yleensä heikommassa asemassa olevan ryhmän, asemaa ja olosuhteita yhteiskunnassa. Säännöksen perusteluissa kulttuuria ei rajata tyhjentävästi vaan puhutaan turvattavista kulttuurimuodoista, johon kuuluu muuan muassa elinkeinonakin harjoitetut poronhoito ja kalastus sekä metsästys.<sup>15</sup> Kulttuurimuodot jättävä tulkinnan varaa ja kattaa kaiken kulttuurillisen toiminnan. Saamelaisten kulttuurissa ympäristöllä ja luonnolla on iso osa monelta kannalta. Esimerkiksi poronhoito elinkeinona ja kulttuurillisena toimintana hankaloituu ilmastonmuutoksen myötä sekä valtion harjoittaman maankäytön takia. Varsinkin, jos Saamelaisia ei oteta mukaan asioiden valmisteluun ja vaikutusten arviointiin.

Perustuslain 17 § lisättiin perusoikeusluetteloon perustuslakiuudistuksen yhteydessä turvaamaan saamelaisten kulttuurillisia ja kielellisiä oikeuksia tarkoituksena säilyttää alkuperäiskansan omaperäinen kulttuuri.<sup>16</sup> Vanhemmilla perusoikeuksilla on paljon esitöitä, oikeuskirjallisuutta ja oikeuskäytäntöä tukemassa niiden tulkintaa. Niin sanotuilla uudemman sukupolven perusoikeuksilla ei tukea ole niin paljoa vielä kehittynyt, joten ne ovat alikehittyneitä vanhempiin perusoikeuksiin nähden. Tästä syystä perusoikeudet ovat kehittyneet eri tahtiin. Ne perusoikeudet, jotka ovat olleet perustuslaissa jo ennen perustuslakiuudistusta omaavat vankemman aseman oikeusjärjestyksessämme, kun taas uudistuksen yhteydessä lisätyt oikeudet ovat vielä vasta kehittymässä ja jopa ilman jäseneltyä aineellista merkityssisältöä.<sup>17</sup>

Uutena perusoikeutena saamelaisten oikeus omaan kulttuuriinsa perusoikeutena on heikommassa asemassa nähden muihin vanhempiin perusoikeuksiin. 17 § on vielä vakiintumaton perusoikeus vailla

---

<sup>15</sup> HE 309/1993 vp s. 65

<sup>16</sup> HE 309/1993 vp s. 25

<sup>17</sup> Neuvonen & Rautiainen 2013 s. 1019

kunnollista aineellista merkityssisältöä. Pykälän soveltamisesta on vähemmän oikeuskäytäntöä saatavilla, verrattuna moneen muuhun perusoikeuteen. Voi siis olla tehokkaampaa vedota tuomioistuimissa esimerkiksi yhdenvertaisuuteen, kuin suoraan pykälään 17, sillä Suomessa on ollut tapana ymmärtää perusoikeudet lähinnä erillisinä oikeuksina, kuin vuorovaikutteisina toisiinsa nähden.

Saamelaisten kielellisestä ja kulttuurillisesta itsehallinnosta on säädetty Perustuslain (731/1999) 121 §:n neljännessä momentissa: Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Pykälän perusteluissa mainitaan tarkoitus turvata kulttuurillinen itsehallinto ja yhdenvertaisuus verrattuna muihin väestöryhmiin. Kulttuurisella itsehallinnolla tarkoitetaan 17 §:n 3 momentin sisältöä eli oikeutta ylläpitää ja harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan. 121 pykälässä kulttuuri on myös ymmärrettävä laajemmin, eli se ei liity pelkästään kielen turvaamiseen ja ylläpitoon, vaan ottaa huomioon erilaiset kulttuurin muodot. Sen mukaan kuin laissa säädetään, viittaa siihen, että muussa lainsäädännössä on enemmän konkretisoitu saamelaisten kulttuurilliseen itsehallintoon liittyviä asioita.<sup>18</sup>

Saamelaiskärjälaisissa (974/1995) säädetään tarkemmin saamelaisten itsehallinnollista ja sen menettelyllisistä oikeuksista. Lain tarkoitus on turvata saamelaisille kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto omalla kotiseutualueellaan. Laissa myös eritellään saamelaisten korkeimman hallinnollisen elimen saamelaiskäräjien toimivaltuudet ja tehtävät. (974/1995). Perustuslain tasoisten oikeuksien toteutumisen kannalta olennainen Saamelaiskärjälain 9 §, jossa säädetään neuvotteluelvoitteesta. Viranomaisten on neuvoteltava saamelaisten kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimista. Pelkkä kuuleminen asian tiimoilta ei ole riittävä saamelaisten oikeusturvan kannalta.

Itsehallintoon liittyviä tehtäviään varten saamelaiset valitsevat joukostaan korkeimman hallinnollisen elimen saamelaiskäräjät, joka toimii oikeusministeriön hallinnonalalla ollen kuitenkin itsenäinen elin valtion viranomaisista. Rahoituksensa saamelaiskäräjät saa valtion budjettirahoituksesta. Saamelaiskäräjien tärkein tehtävä on toteuttaa saamelaisille kuuluvia perusoikeuksia eli toteuttaa saamelaisille kuuluvaa kulttuurillista itsehallintoa ja sekä turvata kulttuurinsa säilyminen ja sen kehittäminen. Korkeimpana hallinnollisena elimenä saamelaiskäräjät ilmaisevat saamelaisten

---

<sup>18</sup> Brax 2010 s. 20

virallisen kannan ja voivat antaa viranomaisille esityksiä, aloitteita sekä lausuntoja.<sup>19</sup> Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä (974/1995).

Perustuslainsäädännöstä 121.4 § (PL 731/1999) sekä laki saamelaiskäräjistä (974/1995) muodostavat yhdessä saamelaisten itsehallintolainsäädännön. Itsehallintolainsäädännön tavoitteena on muodostaa itsehallinnolle perustuva hallinnollis-poliittinen -asema, jotta saamelaiset alkuperäiskansana voisivat enemmän vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan koskevaan päätöksentekoon. Saamelaisten asemaa alkuperäiskansana tulee parantaa luomalla saamelaisille mahdollisuus osallistua myös päätöksenteon valmisteluun julkisessa hallinnossa. Tällä on tarkoituksena turvata saamelaisten yhdenvertainen kohtelu muuhun väestöön nähden.<sup>20</sup>

Saamelaisten itsehallintoa koskeva lainsäädännön sisältöä ja laajuutta ei ole säädetty tyhjentävästi, vaan lainsäädäntökokonaisuus on luonteeltaan dynaaminen, jotta myös saamelaiset voisivat itse kehittää sitä. Itsehallinnon sisältöä ja laajuutta oli tarkoitus täsmentää muilla laeilla, joita tullaan säätämään saamelaiskäräjälain jälkeen eli vuodesta 1995 eteenpäin. Saamelaiskäräjälakiin ei ole kuitenkaan sen voimaantulon jälkeen tehty mitään merkittävää muutosta kehittääkseen saamelaisten itsehallinnollista asemaa yhteiskunnassamme. Julkinen valta kohtelee saamelaisia koskevaa itsehallintoa staattisena eikä dynaamisena, mikä alun perin oli tarkoitus. Saamelaisille ei siis ole tavoitteiden mukaisesti luotu tarpeeksi tehokkaita oikeudellisia keinoja oman itsehallintonsa kehittämiseen lainsäädännöllisellä tasolla. Saamelaiskäräjillä on edelleen lähinnä vain neuvoa-antava asema julkisessa päätöksenteossa. Itsehallintosäädännöstä on tulkittu siitä lähtökohdasta, että se mahdollistaa saamelaisten itsehallinnon kehittämisen sen sijaan että se velvoittaisi julista valtaa kehittämään sitä.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Saamelaiskäräjät <https://www.samediggi.fi/ydintehtava/>

<sup>20</sup> Guttorm 2019 s. 440

<sup>21</sup> Guttorm 2019 s. 441

### 3.2 Menettelylliset oikeudet

Oleellinen osa saamelaisten itsehallintoa koskevaa sääntelyä koskee nimenomaan menettelyllisiä oikeuksia ja etenkin neuvotteluelvoitetta heitä koskevissa asioissa. Itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta neuvotteluelvoite saamelaisten kanssa heitä koskevissa asioissa korostuu. Tämä tukee ajatusta siitä, että menettelyllisten oikeuksien toteutuminen on askel siihen suuntaan, että oikeuksien aineellinenkin puoli tulee turvatuksi. Monia menettelyllisiä oikeuksia on johdettu kansainvälisistä sopimuksista koskien alkuperäiskansojen oikeuksia. Kansainvälisten sopimusten oikeudet on tuotu osaksi suomalaista oikeusjärjestystä lainsäädännöllisin toimin.

ILO 169 -sopimus on allekirjoitettu Suomen toimesta vuonna 1989, mutta Suomi ei ole sopimusta vielä ratifioinut osaksi omaa oikeusjärjestystään. Viimeksi ratifiointi laitettiin alulle vuonna 2014 hallituksen esityksessä (264/2014), mutta ratifiointi peruttiin seuraavan vuoden alku puolella. Yleissopimuksen tarkoituksena olisi ollut vahvistaa alkuperäiskansojen oikeudellista asemaa monella tapaa, esimerkiksi kehittää oikeutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon jo asioiden valmisteluvaiheessa. Keskeisin tavoite oli turvata ja edistää saamelaisten oikeus nauttia ihmisoikeuksista ja perusvapauksista ilman esteitä tai syrjintää. Alkuperäiskansojen tulee saada säilyttää kulttuurinsa ja kehittää sitä.<sup>22</sup>

ILO 169 -sopimus on syytä ottaa huomioon saamelaisten oikeuksia tarkastellessa, vaikka sopimusta ei olekaan vielä ratifioitu. Yleissopimus on silti ohjaamassa lainsäädännön kehittämistä ja lainsäädäntö uudistuksissa tulee ottaa huomioon ILO 169 -sopimuksen tavoitteet. Kykenemättömyys ratifioida ILO 169 -sopimusta johtaa tilanteeseen, jossa on entistä tärkeämpää turvata muulla lainsäädännöllä saamelaisten oikeuksien normipohjaa.<sup>23</sup> Myös perustuslakivaliokunta on käytännössään ottanut huomioon yleissopimuksen määräyksiä, vaikka sopimusta ei ole ratifioitu ja on myös katsonut, että lainsäädäntöä ei saa kehittää yleissopimuksen vastaisesti.<sup>24</sup> Suomi on saanut lukuisilta ihmisoikeuksien valvontaelimiltä suosituksia ratifioida yleissopimus ja ratkaista siihen liittyvät oikeudelliset ongelmat. Myös maakohtaisissa raporteissa on Suomea kehoitettu ratifioimaan sopimus suurella prioriteetilla.<sup>25</sup> Ratifiointin epäonnistuminen ja kansainvälisten valvontaelimien

---

<sup>22</sup> HE 264/2014 vp s. 5

<sup>23</sup> Saamelaiskäräjät lausunto Dnro: 67/D.a.4/2016

<sup>24</sup> HE 264/2014 s.6

<sup>25</sup> Heinämäki 2010 s. 116

huomautuksista johtuen on syytä miettiä, onko ihmisoikeussopimusten kansainvälinen minimitaso alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisen kohdalla täysin toteutunut Suomessa.

ILO 169 -sopimuksen artiklat 6 ja 7 asettavat perusteet asettavat perustan neuvotteluvollisuudelle. Hallituksen on neuvoteltava alkuperäiskansojen ja heidän edustuselintensä kanssa asianmukaisella tavalla aina kun harkitaan joitakin hallinnollisia tai lainsäädännöllisiä toimia, joilla saattaa olla välitön vaikutus alkuperäiskansoihin. Vuonna 2010 ILO 169:n asiantuntijakomitea on antanut tulkintasuosituksen, että vastuu neuvotteluelvoitteesta toteutumisesta kuuluu hallitukselle.<sup>26</sup>

Saamelaiskäräjälain 9 § velvoittaa kaikkia viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa yhteistyössä kaikista toimista, jotka saattavat merkittävästi tai laajakantoisesti vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, joko välillisesti tai erityisellä tavalla. Pykälä sisältää kuusi asiakohtaa, jossa neuvotteluvollisuus tulee ottaa huomioon. Kolme ensimmäistä liittyy maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön. Neljän koskee saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja viides saamelaisopetusta sekä sosiaali- ja terveyspalveluja. Kuudes kohta edellyttää neuvotteluvollisuutta muissakin asioissa, jotka vaikuttavat saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana (Saamelaiskäräjälaki 974/1995). Kuudes kohta tuo ilmi sen, että asialista ei ole tyhjentävä, vaan saamelaisten kanssa on neuvoteltava kaikista asioista, jotka saattavat vaikuttaa heidän perusoikeuksiinsa.

Oikeudesta osallistua päätöksentekoon säädetään myös ympäristöperusoikeuden kautta. Perusoikeuksiin on kirjattu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Vastuu näistä kuuluu kaikille (PL 731/1999 20.1§). Perustuslain 20 §:n toinen momentti kuuluu: julkisen vallan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. 20 § tunnustaa näin ollen ympäristön suojelemisen tärkeänä yhteiskunnallisena arvona. Ensimmäinen momentti on lähinnä julistuksen omainen, sillä se ei aseta varsinaisia velvoitteita kenellekään. Vastuu kuuluu kaikille, yksityisille subjekteille ja julkiselle vallalle. Ensimmäistä momenttia on säädetty täydentämään muita lakeja, joiden tärkeys korostuu ympäristön suojelussa ja siihen kohdistuvassa käytössä.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> ILO 169

<sup>27</sup> Kuusiniemi 2004, I Perusteet, 4 Perusoikeudet ja ympäristö



Ympäristöperusoikeus asettaa julkiselle valalle menettelyllisiä toimintavelvoitteita. Menettelyllinen tavoite tarkoittaa sitä, että julkisen vallan tulee antaa ihmisille mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, johon kuuluu kuulemis-, muistutus- ja valitusmenettelyjen kehittämistä niin, että vaikutusmahdollisuuksia laajennetaan varsinaisen asianomaispiiriä laajemmalle.<sup>28</sup>

Menettelyllisiä oikeuksia kumpuaa monelta eri tasolta, ja ne ovat merkittäviä oikeuksia etenkin haavoittuvaisessa asemassa oleville. Menettelyllisten oikeuksien toimivuus takaa paremmin myös oikeuksien aineellisen sisällön toteutumisen. Saamalaisten oikeuksia koskevassa päätöksenteossa on todettu olevan menettelyllisiä puutteita, sillä neuvotteluelvoitetta on toteutettu lähinnä vain kuulemisten muodossa<sup>29</sup>. ILO 169:n asiantuntijakomitean tulkintasuositusten mukaan vastuu neuvotteluelvoitteesta kuuluu hallitukselle, joten valtio on vastuussa neuvotteluiden järjestämisestä ja toteuttamisesta. Julkisen vallan on turvattava yksilöille sekä ryhmille heidän menettelylliset oikeudet, johon kuuluu mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, mutta myös asianmukaiset valitus- ja muutoksenhakukeinot oikeusturvan toteutumiseksi. Ilman asianmukaisia neuvotteluja saamelaisyhteisön kanssa, saattavat päätökset vaikuttaa merkittävästi saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja edesauttaa saamelaiskulttuurin heikkenemistä.

### 3.3 Julkisen vallan turvaamisvelvoite

Toimintavelvoitteita kumpuaa Yhdistyneiden Kansakuntien KP-sopimuksesta 27 artiklasta, jossa vähemmistöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muun ryhmänsä kanssa nauttia omasta kulttuuristaan tai kielestään (KP-sopimus 8/1976). Vaikka oikeus on kirjattu negatiiviseen muotoon niin YK:n ihmisoikeuskomitea on kuitenkin antanut tulkintasuosituksia korostaen myös valtion positiivisia velvoitteita. Nykyisen tulkinnan mukaan artikla suojaa vähemmistöjen kulttuuria ja oikeutta elää rauhassa sekä suojattuna valtion vallan kohdistamilta toimilta, mutta asettaa lisäksi valtiolle velvollisuuden tukea aktiivisesti vähemmistöjä heidän kulttuurinsa ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.<sup>30</sup> Sopimusmääräystä on tulkittava laajasti, joten artikla 27 saattaa puoltaa tai jopa edellyttää positiivista erityiskohtelua alkuperäiskansojen kulttuurin suojelemiseksi.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Kuusiniemi 2004, I Perusteet, 4 Perusoikeudet ja ympäristö

<sup>29</sup> Heinämäki 2017 s. 38

<sup>30</sup> Brax s. 19–20

<sup>31</sup> Ojanen & Scheinin 2004, III Yksittäiset perusoikeudet, 13 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

Perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä pykälä täydentää yksittäisen perusoikeussäännöksen erityisiä toimeksiantoja ja omaa siten yleisen turvaamisvelvoitteen aseman. Säännös tulee sovellettavaksi vain jonkin toisen perusoikeuden tai ihmisoikeuden kanssa, joten se ei ole itsenäinen säännös. Julkisen vallan aktiivinen toiminta perusoikeuden turvaamiseksi on yleensä liitetty TSS-oikeuksiin, mutta 22 § liittyy turvaamisvelvoitteen muihinkin perusoikeuksiin, kuten esimerkiksi kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin. Turvaamisvelvollisuus on perustuslain esitöissä liitetty perusoikeuksien tosiasiallisiin toteutumisedellytyksiin ja nämä toteutumisedellytykset vaativat valtiolta aktiivisia toimia, jotta perusoikeudet tulisi suojatuksi.<sup>32</sup> Kun pykälää 22 tulkitaan yhdessä 17 §:n kanssa, niin perustuslaki velvoittaa julkista valtaa sallimaan, mutta myös tukemaan kulttuurillista kehittämistä. 17 §:n toteutuminen asettaa siis valtiolle toimintavelvoitteita saamelaiskulttuurin säilyttämiseksi ja kehittämiseksi.<sup>33</sup>

Vaikka ympäristöperusoikeutta luonnehditaan julistuksenomaiseksi ei siihen tule liikaa tarttua sillä ympäristöperusoikeus pitää sisällään vahvan velvoitteen julkiselle vallalle aktiivisesti kehittää ihmisten vaikutusmahdollisuuksia osallistua ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon ja turvata terveellinen ympäristö. Myös perustuslakivaliokunta on toistuvasti monissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota ympäristöperusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaan punnintaan ja niiden hyväksyttävyytsvaatimuksiin.<sup>34</sup>

Ympäristöperusoikeuden toinen momentti sisältää velvollisuuksia julkiselle vallalle. Säännös nimittäin sisältää toimeksiannon kehittää ympäristösääntelyä niin, että terveellinen ympäristö turvataan, joka on perusoikeuden aineellinen tavoite. Tämä tavoite ei kuitenkaan liity ainoastaan terveellisyteen, vaan elinkelpoinen ympäristö tulee ymmärtää laajemmin, ettei sen tila välillisesti tai välittömästi aiheuta ihmisille sairastumisriskiä. Myös viihtyvyyden ulottuvuus on osa ympäristöperusoikeutta.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Tuori & Lavapuro 2004, III Yksittäiset perusoikeudet, 18 Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §)

<sup>33</sup> Brax 2010 s. 19

<sup>34</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki 2014 s. 15

<sup>35</sup> Kuusiniemi 2004, I Perusteet, 4 Perusoikeudet ja ympäristö

Ympäristöperusoikeussäännöstä ei ole kirjattu kollektiiviseen eikä yksilölliseen oikeuden muotoon, vaan muotoon, joka viittaa julkisen vallan tehtävään turvata ympäristöperusoikeus. Ympäristöperusoikeus eroaa kuitenkin esimerkiksi perusoikeudesta maksuttomaan perusopetukseen (PL 16§), joka sisältää subjektiivisen oikeuden, eli siihen voidaan suoraan vedota esimerkiksi tuomioistuimissa. Ympäristöperusoikeuteen subjektiivista oikeutta ei ajatella sisältyvän.<sup>36</sup> Kun ympäristöperusoikeuteen ei sisälly subjektiivista oikeutta samalla tavalla, kuin esimerkiksi PL 16 §:ään, niin ympäristöperusoikeuden konkretisoituminen jää vajaaksi perustuslaintasolla. Siksi ympäristöperusoikeus tarvitsee tuekseen muuta, paljon täsmällisempää sääntelyä laintasolla, ympäristöperusoikeuden toteutumiseksi.

Ympäristöperusoikeus on verrattain suhteellisen nuori perusoikeus ja se on syntynyt yhteiskunnallisesta muutoksesta, joka on tunnustanut tarpeen suojella ympäristöä ja luontoa. Ympäristöperusoikeuden juuret kumpuavat lähinnä kansainvälisestä sääntelystä<sup>37</sup> ja perusoikeusuudistuksen esitöissäkin viitataan huomattavan paljon kansainvälisiin instrumentteihin ja tulkintakannanottoihin ympäristöperusoikeuden kohdalla. Uudemmissa perustuslakivaliokunnan tai kansallisten tuomioistuinten käytännöissä ei kuitenkaan yhteys kansainvälisiin instrumentteihin ei kuitenkaan ole kovinkaan suurta. Ympäristöperusoikeutta käytetään lähinnä tilanteissa, joissa lainsäädännössä on jokin aukko, mutta muuten oikeuslähteenä ympäristöperusoikeus on vähän käytetty. Tästä seuraa, että ympäristöperusoikeus on alikehittynyt kansallisessa oikeuskäytännössä muihin perusoikeuksiin verrattuna.<sup>38</sup>

YK:n ja Euroopan neuvoston toimielinten käytännön hyödyntäminen kansallisesti on myös suhteellisen hitaasti kehittyvää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioimista kansainvälisellä tasolla ei juurikaan ole, yhtäkään Suomea koskevia ympäristötapauksia ei ole siellä vielä käsitelty. YK:n sopimukset mahdollistavat yksilövalituksen ympäristötapauksissa, mutta sitäkin ovat hyödyntäneet lähinnä vain saamelaiset. Saamelaisten tekemissä valituksissa on vedottu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (8/1976) 27 artiklaan, jossa kyseessä vähemmistöjen oikeudesta nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitea korostaa artiklan 27 valossa, että saamelaisilla on oltava tehokas keino vaikuttaa päätöksentekoon, jolla on suoranaista vaikutusta heidän kulttuurinsa sekä elinkeinoihinsa, maiden ja luonnonvarojen käytön kautta. Myös positiiviset erityistoimenpiteet eli

---

<sup>36</sup> Kuusiniemi 2004, I Perusteet, 4 Perusoikeudet ja ympäristö

<sup>37</sup> Vihervuori 2004, III Yksittäiset perusoikeudet, 16 Oikeus ympäristöön (PL 20 §)

<sup>38</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki 2014 s. 17

positiivista diskriminointia voidaan edellyttää, jotta vähemmistöjen tosiasiallinen asema yhteiskunnassa saadaan turvattua.<sup>39</sup>

YK:n ihmisoikeuskomitea on ollut luomassa merkittävintä kansainvälistä oikeuskäytäntöä saamelaisten osalta. Etenkin saamelaiskulttuurin luontosuhde on tunnustettu ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä. Alkuperäiskansojen kulttuurin selviytyminen on yhteydessä heidän perinteisiin kulttuurillisiin käytäntöihinsä, jotka ovat läheisesti sidoksissa heidän kotiseutualueidensa maankäytön ja luonnonvarojen kanssa. Tämä on todettu esimerkiksi jutussa Ilmari Länsman et al. v. Finland (1992), jossa saamelaiset olivat vedonneet KP-sopimuksen artiklaan 27.<sup>40</sup> Ympäristöasioista ei ole juurikaan Suomessa valitettu YK:lle paitsi juuri saamelaisten toimesta.<sup>41</sup>

Vuonna 2014 julkaistun tutkimuksen mukaan ympäristöperusoikeuden toteutumisessa on puutteita, jotka olisivat suhteellisen helposti korjattavissa. Raportin suosituksissa on esimerkiksi oikeuden vahvistamisesta mainittu perusoikeusopin heikennyskiellon huomioonottaminen ympäristöperusoikeuden kehittämisessä. Ympäristöperusoikeus on usein tiiviisti kytköksissä yhteiskunnan heikommassa asemassa oleviin ryhmiin<sup>42</sup>, ja siitä syystä on ensiarvoisen tärkeää ottaa saamelaiskulttuurin heikentämiskielto huomioon ympäristölainsäädännössä. Heikentämiskielto luo ympäristöperusoikeudelle turvaverkon taloudellisesti niukkenevien voimavarojen vallitessa ja nykyinen suojelutaso pitää vähintäänkin säilyttää<sup>43</sup>.

## 4. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto

### 4.1 Perusoikeuskonkurrensi

Perustuslain yksittäisiä perusoikeuksia ei ole tarkoitus tulkita toisistaan erillisinä vaan niiden väliset kytkennät tulee huomata ja ottaa huomioon tuomioisuimissa ja viranomaisten työssä. Perustuslakiin lisättiin ympäristöperusoikeus ja lainvalmistelu aineistossa on tunnustettu se tosi asia, että ympäristön pilaantumattomuus on tae muiden oikeuksien toteutumiselle. Ympäristösäännöksen mukaan ottaminen vastasi kansainvälistä kehitystä ja otti huomioon muuttuvan yhteiskunnan, jossa ympäristökysymykset ovat saaneet isomman merkityksen ja kestävä kehityksen periaate on

<sup>39</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki 2014 s. 15

<sup>40</sup> Länsman v. Finland, Comm. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/49/D/511/1992 (HRC 1993)

<sup>41</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki 2014 s. 18

<sup>42</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki 2014 s. 24

<sup>43</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova & Heinämäki 2014 s. 65

olennainen osa ihmisen ja luonnon sopusointuista elämää.<sup>44</sup> Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tae on se, että perusoikeuksien keskinäiset suhteet otetaan huomioon, jolloin myös saamelaiskulttuurin suojeleminen ja säilyttäminen tarkoittaa myös ympäristöllisten aspektien huomioon ottamista saamelaisten kotiseutualueella. Ympäristöoikeuden alalla tätä kytkentää on tuotu esiin saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla, joka nivoo yhteen eri oikeusvaikutuksia.

Perusoikeuksien välistä vuorovaikutusta ja kytkentää on kutsuttu perusoikeuskonkurrenssiksi. Perusoikeuskonkurrenssi tarkoittaa tilannetta, jossa useampi perusoikeus suojaa samaa toimintaa. Suomessa perusoikeuskonkurrenssiopista ei ole paljoa keskusteltu, kun esimerkiksi Saksassa sillä on vakaa asema perusoikeuksien kehittämisessä. Perusoikeuskonkurrenssin hahmottaminen ja sen omaksuminen edistää kykyä jäsentää perusoikeuksia ja niiden suhteita toisiinsa, joka mahdollistaa paremman perusoikeuksien soveltamisen oikeusjärjestyksessämme. Paremman soveltamisen mahdollisuus näkyisi sekä jälkikäteisen että etukäteisen perustuslakikontrollin yhteydessä.<sup>45</sup>

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä painottaa etukäteisnormikontrollia, joten jo lainsäätämävaiheessa tulisi ottaa huomata ja systematisoida tilanteet, missä on kyse useamman kuin yhden perusoikeuteen liittyvästä asiasta. Lainsäädäntöhankkeella edistäessä, rajoittaessa ja säädettäessä useampaan perusoikeuteen liittyviä asioita, tulee perusoikeuksien sisältöä, asemaa ja suhdetta toisiinsa pyrkiä hahmottamaan mahdollisimman hyvin. Jos tässä epäonnistutaan, niin perusoikeusjärjestelmään saattaa jäädä aukkoja, jotka näkyvät negatiivisina vaikutuksina lainsoveltamistilanteissa. Tämä ei ole etukäteisnormikontrollin mukaista, sillä lain tulkinta siirtyisi lainsoveltajalle sekä tuomioistuimille, joka toimii normien jälkikäteisvalvojana.<sup>46</sup>

Perusoikeuksien tehtävänä asettaa alemman asteisille normeille aineelliset rajat, joka ylläpitää oikeusjärjestyksen sisäistä koherenssia. Näin ollen konkurrenssitilanteen hahmottamisella on myös systemaattinen syy, jolla pyritään hahmottamaan nykyistä paremmin kysymyksiä perusoikeuksien keskinäisiin suhteisiin. Tavallinen lainsäädäntö ei ole pelkästään yksittäisen perusoikeuden johdannainen, vaan yksittäinen laki tai jopa yksittäinen pykälä voi liittyä samaan aikaan moneen eri perusoikeuteen. Vaikka Suomessa on tunnustettu perusoikeuksien limittyminen, niin silti perusoikeuskonkurrenssi tilanteisiin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Edelleen perusoikeusuudistuksenkin jälkeen Suomessa keskitytään ainoastaan yksittäisen perusoikeuden

---

<sup>44</sup> HE 309/1993 s.20

<sup>45</sup> Neuvonen – Rautiainen 2013 s. 1011–1014

<sup>46</sup> Neuvonen – Rautiainen 2013 s. 1014

aineellisen sisällön selventämiseen. Konkurensiajattelun kehittämisen sijaan on keskitytty perusoikeuskontrollin yleisiin lähtökohtiin ja niiden kehittämiseen, joka on johtanut tilanteeseen, jossa perusoikeuksien keskinäisiä suhteita tarkastellaan lähinnä vain niiden yhteentörmäyksien kautta.<sup>47</sup>

Etukäteinen perusoikeuskontrolli Suomessa keskittyy lähinnä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, joten systemaattinen perusoikeustarkastelua ei ole riittävästi. Esimerkiksi lainvalmistelutilanteessa perusoikeuksien konkurenssitilanteita ei tunnisteta tarpeeksi ja siksi lakihankkeissa ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota perusoikeusjärjestelmään kokonaisuutena ja konkurenssitilanteet ovat jääneet jäsentymättömiksi jo lainsäädäntövaiheessa. Jos jo lainsäätämisvaiheessa otettaisiin paremmin huomioon konkurenssikysymykset niin lakien perusoikeuskytkennät saataisiin paremmin yhdistettyä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja silloin ennakkollinen ja jälkikäteinen perusoikeuskontrolli pysyisi paremmin tasapainossa.<sup>48</sup>

#### **4.2 Perusoikeuksien heikentämiskielto**

Perusoikeuksien heikentämiskielto kieltää jo saavutetun tason heikentämisen perusoikeuksien toteutumisessa. Suomalaisessa perusoikeuskeskustelussa heikentämiskiellosta puhutaan perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen kääntöpuolena.<sup>49</sup> Perusoikeuden toteuttamisvelvoite tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta ryhtyä aktiivisiin toimiin jonkin perusoikeuden toteutumiseksi. Toteuttamisvelvoite liittyy valtion positiiviseen velvoitteeseen edistää perusoikeuksia aktiivisin toimin. Tämä tarkoittaa, että valtion tulee erilaisin toimin, esimerkiksi rahallisesti tukea jonkin vähemmistöryhmän kulttuuria.<sup>50</sup> Julkisen vallan tulee edistää perusoikeuksien toteutumista esimerkiksi ryhtymällä vaadittaviin lainsäädäntötoimiin, talousarviopäätöksiin sekä tosiasialliseen toimintaan.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Neuvonen – Rautiainen 2013 s. 1015–1017

<sup>48</sup> Neuvonen – Rautiainen 2012 s. 1026

<sup>49</sup> Rautiainen 2013 s. 261

<sup>50</sup> Tuori & Lavapuro 2004, III Yksittäiset perusoikeudet, 18 Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §)

<sup>51</sup> Rautiainen 2013 s. 261

Perusoikeudet toimivat toimeksiantoina alemman asteisen lainsäädännön asettamiseen ja talousarviopäätöksiin, jotka niitä konkretisoivat. Perustuslailliset toimeksiannot voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensinnäkin perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa pidättäytymään tietynlaisista lainsäädäntötoimista, talousarviopäätöksistä sekä tosiasiallisesta toiminnasta, jotka johtavat tietynlaiseen asiantilaan. Tätä kutsutaan perusoikeuksien torjuntaoikeudelliseksi ulottuvuudeksi, jota yleensä jäsennetään perusoikeuksien rajoitusedellytysopin avulla. Rajoitusedellytysopin kautta arvioidaan sitä missä määrin jokin perusoikeusnormi kieltää julkista valtaa ryhtymästä sellaisiin toimiin, jotka ovat siinä tilanteessa arvioitavana.<sup>52</sup>

Toiseksi perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa aktiivisiin toimiin tietyn asiantilan saavuttamiseksi erilaisin lainsäädäntötoimin, talousarviopäätösten ja tosiasiallisen toiminnan keinoin. Tätä kutsutaan perusoikeuksien turvaamisoikeudelliseksi ulottuvuudeksi, joka voidaan jakaa kolmeen eri osatekijään, jotka edistävät perusoikeuksien turvaamista. Julkisen vallan on suojattava perusoikeudet myös yksityisten välisissä suhteissa. Lisäksi on luotava vaadittavat organisatoris-menettelylliset - puitteet, jotta perusoikeudet toteutuisivat.<sup>53</sup> On luotava järjestelmä, jossa on mahdollista vaikuttaa omia oikeuksia koskevaan päätöksentekoon sekä turvattava tehokkaat muutoksenhakukeinot. Perusoikeuksien toteuttamisveloitteen sosiaalisesti ulottuvuudeksi katsotaan kuuluvan kolmannen komponentin: tarpeellisten puitteiden luominen, jotta perusoikeuden aineellinen sisältö toteutuisi tosiasiallisesti<sup>54</sup>.

Perusoikeuksien aineellisen sisällön tosiasiallinen toteutuminen edellyttää sitä, että menettelylliset oikeudet on luotu. Heikoimmassa asemassa olevien ihmisten perusoikeuksien toteutuminen ja kehittäminen monesti alkaakin sillä, että luodaan tarvittavat puitteet lainsäädännön keinoin vaikuttaa omia oikeuksia koskevaan päätöksentekoon. Lainsäädännön turvatessa organisatoris-menettelyllisoikeudet perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen on lähempänä, sillä julkisen vallan eri toimijoiden on toimittava lainsäädännön puitteissa. Saamelaiset ovat haavoittuvassa asemassa muuhun väestöön sekä julkiseen valtaan nähden, joten ilman menettelyllisten oikeuksien turvaamista alkuperäiskansoille, on heidän perusoikeuksiensa tosiasiallinen toteutuminen uhattuna.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Rautiainen 2013 s. 264

<sup>53</sup> Rautiainen 2013 s. 264

<sup>54</sup> Rautiainen 2013 s. 264

<sup>55</sup> Heinämäki 2017 s. 35

Mikäli perusoikeuden heikentämiskielto liittyy ehdottomaan toteuttamisvelvoitteeseen, niin se on ymmärrettävä sääntötyyppiseksi käskyksi, joka on ehdoton. Tämä turvaa perusoikeuden minimisuoajatason, jonka alapuolelle valtio ei saa missään nimessä mennä. Minimisuoajataso sisältää perusoikeuden aineellis-oikeudellisen -ulottuvuuden vähimmäistason, jonka alapuolelle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ei voida missään tilanteessa mennä. Valtion on ryhdyttävä toimiin jotta aineellis-oikeudellinen -sisältö pysyy vähintään vähimmäistasolla. Tämä perusoikeuksien minimisuoajataso on eri asia kansallisten ihmisoikeuksien minimisuoajan kanssa, koska ihmisoikeudet asettavat minimisuoajan kansalliselle oikeudelle eli perusoikeuksien minimisuoajatasoa ei voida asettaa alhaisemmalle tasolle mitä se on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Minimisuoajatason määrittämisen ongelma liittyy siihen, että sen sisällöstä vallitsee erimielisyyksiä. Koska minimisuoajatasosta ei löydy systemaattista linjaa, niin valtion positiivisten toimintavelvoitteiden tarkka sisältö on jäänyt tarkentamattomaksi. Vain subjektiivisten perusoikeuksien kohdalla systematisointia ja sisältöä on jollain tapaa saatu selkeytettyä.<sup>56</sup>

Saamelaisten oikeuksissa on paljon puutteita eivätkä ne ole toteutuneet siinä määrin, että saamelaiskulttuuri saataisiin asianmukaisesti turvattua. Kilpailevat ympäristönkäytön muodot heikentävät tälläkin hetkellä merkittävästi saamelaiskulttuurin ylläpitoa saamelaisten kotiseutualueella.<sup>57</sup> Saamelaiskulttuurin koko ajan heikentyessä voidaan todeta, että jopa kansainvälisten sopimusten velvoittama minimisuoajataso on vaarantumassa, jonka takia saamelaiskulttuurin heikentämiskielto voidaan nähdä valtiota velvoittavana ehdottomana käskynä, jonka minimisuoajatason alapuolelle ei saa missään nimessä mennä. Suojaamisvelvoitteen mukaan valtion olisi ryhdyttävä toimiin vähimmäistason saavuttamiseksi. Tätä tukee myös monet kansainvälisten elimien osoittamat huolestuneet lausunnot Suomen valtion lainsäädäntöhankkeista, joissa ei ole turvattu tarpeeksi saamelaisten oikeuksia.

Lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrolli on avainasemassa, kun puhutaan heikentämiskiellon valvonnasta. Heikentämiskielto kytkeytyy lainsäätämisen vaiheeseen sekä talousarviopäätöksiin, koska niillä konkretisoidaan perusoikeuksien toteuttamisvelvoitetta. Kuitenkin heikentämiskiellon valvonta tulee perustuslakivaliokunnassa esiin vain tilanteissa, jossa on kyse jostain sellaisesta laista, joka konkretisoi jotakin perusoikeutta sitä heikentäen. Harvoin perustuslakivaliokunnassa käsitellään lakiehdotuksia, jossa heikennyskielto on valtion positiivisten velvoitteiden lähtökohta.

---

<sup>56</sup> Rautiainen 2013 s. 267–269

<sup>57</sup> Saamelaiskäräjät lausunto Dnro:67/D.a.4/2016



Lainsäädännön tehtävänä on toteuttaa perusoikeuksia ja jos lainsäädäntöön ei kohdisteta perusoikeusarviointia, niin lainsäätämisen tilanteessa ei myöskään kiinnitetä tarpeeksi huomiota voimavaroihin. Kohdistettavat voimavarat ovat linkittyneet tiiviisti perusoikeuksien toteuttamiseen, mutta voimavaroista päättäminen on kuitenkin hyvin väljästi säänneltyä. Eduskunnan talousarviopäätöksistä puuttuvat sellaiset valtiosääntöiset rajat, jotka ovat lainsäädäntövallan käytössä. Tätä voidaan heikentämiskiellon ja koko perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisena.<sup>58</sup>

Suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa joitakin perusoikeuskysymyksiä pidetään enemmän poliittisena, kuin oikeudellisina. Valtion toiminnalliset velvoitteet on kuitenkin sisällytetty perustuslain 22 §:ään, joten toimintavelvoitteilla on myös oikeudellinen luonne, joista valtio ei voi omassa toiminnassaan sivuuttaa.<sup>59</sup> Jotta heikentämiskiello edistäisi sen tarkoittamaa tarkoitusta, tulisi selkeästi tunnistaa todellinen oikeuden toteutumisen tila yhteiskunnassa ja sitoa se paremmin juridiseen puoleen eikä pelkästään poliittiseen päätöksentekoon.

#### 4.3 Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello

Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello tarkoittaa sitä, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvat tai vaikutuksiltaan ulottuvat hankkeet olisi laadittava ja toteutettava siten, että ne eivät olennaisesti heikennä alkuperäiskansana saamelaisille kuuluvia oikeuksia harjoittaa ja ylläpitää kulttuuriaan. Tällä turvataan Perustuslain 17.3 § oikeudet kulttuurin ylläpitämiseen ja harjoittamiseen. Saamelaiskäräjät ovat ottaneet moneen lakihankkeeseen kantaa, että säännöksen ”olennaisesti” tulee korvata ”vähäistä suuremmissa määrin”, joka tekisi tulkinnasta jonkin verran tiukempaa nimenomaan suojelun kannalta.<sup>60</sup> ”Vähäistä suuremmissa määrin” on jo nyt kirjattu esimerkiksi Vesilaissa heikentämiskiellon yhteyteen (587/2011). Nykyisessä Metsähallituslaissa (234/2016) 6.2 § on velvoite, että luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen saamelaisten kotialueilla niin, että kulttuurin harjoittamisen edellytykset huomioidaan.

Nykyinen metsähallituslaki ei siis sisällä saamelaiskulttuurin heikentämiskielloa, toisin kuin vesilakiin se sisältyy. Tämä rikkoo oikeusjärjestelmän koherenssia monella tavalla, ei pelkästään perusoikeuksien ja tavallisen lain välistä vuorovaikutusta vaan myös ympäristöoikeuden alan

---

<sup>58</sup> Rautiainen 2013 s. 277

<sup>59</sup> Rautiainen 2013 s. 279

<sup>60</sup> Työryhmämuistio mmm 2014:2 s. 9

kokonaisuutta. Myös tavallisen lain tasolla tulisi pyrkiä yhtenäiseen ja selkeään sääntelyyn, mutta tämä ei toteudu, jos osassa maankäyttöä koskevissa laeissa heikentämiskielto ja osassa ei. Lainsäädännön eroavaisuus saman oikeudenalan alla voi olla ongelmallinen saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta ja oikeuteen saattaa jäädä turhia aukkoja tai epäselvyyksiä.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon tarkoitus on turvata saamelaisille ihmisoikeuksista peräisin olevaa ajatusta siitä, että turvataan alkuperäiskansojen aineellinen eli sisällöllinen sekä proseduraalinen eli menettelyllinen ulottuvuus. Saamelaisten osalta tämä tarkoittaa, että lainsäädännössä tulee turvata heidän sisällöllisiä oikeuksiaan ja erikseen myös se turvattaisiin oikeus vaikuttaa esimerkiksi heitä koskevan lainsäädännön kehittämiseen ja suunniteluun. Menettelyllisten oikeuksien turvaamiseen kuuluu myös toimivat muutoksenhaku- ja valituskeinot. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon sisällyttäminen lakeihin voisi mahdollistaa Saamelaiskäräjien oikeuden hakea muutosta suoraan sillä perustella, että hallintopäätös on heikennyskiellon vastainen, joka turvaisi saamelaisten menettelyllisiä oikeuksia. Tätä ehdotettiin lisättäväksi metsähallituslakiin.<sup>61</sup>

Jos Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto sisällytettäisiin systemaattisesti kaikkiin ympäristölainsäädäntöön, niin se lisäisi lainsäädännön koherenssia ja vahvistaisi monella tavalla saamelaisten oikeuksia. Saamelaisten perusoikeuksia on tarkasteltava tavallisen lain tasolla, sillä perusoikeusjärjestelmässä lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö on se, joka määrittää perusoikeuden sisältöä ja soveltamisalaa<sup>62</sup>. Tuomioistuimien kynnys soveltaa heikentämiskieltoa oikeuden käytössään saattaisi madaltua, joka edistäisi perusoikeuskonkurrensia, kehittäen perusoikeuksien toimivaa tulkintaa mahdollistaen niiden paremman toimivuuden.

Oikeudellisen ympäristön luomisessa ja kehittämisessä keskeisessä asemassa onkin kotimaiset tuomioistuimet, jotka soveltavat ihmis- ja perusoikeuksia ja niiden yleisiä oppeja, kuten heikentämiskieltoa ja konkurrensia. Kansalliset tuomioistuimet ovat keskeisessä asemassa mm. luomassa tulkintaa valtion positiivisista velvoitteista.<sup>63</sup> Esimerkiksi tapauksessa Vuotos KHO 2002:86 Korkein hallinto-oikeus on ollut merkittävänä ympäristöoikeuden kehittäjänä poiketen muista tapauksista luoden uudenlaista tulkintaa. Tulkinnaa tuotiin esiin ympäristö tärkeänä

---

<sup>61</sup> Heinämäki 2017 s. 35

<sup>62</sup> Neuvonen & Rautiainen 2015 s. 52

<sup>63</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla 2016 s. 87

yhteiskunnallisena arvona perustuslain 20 §:n valossa. Tällä tapauksella vahvistettiin Suomalaisessa oikeuskäytännössä ympäristömyönteistä tulkintaa. (KHO 2002:86).

Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon oikeudellista merkitystä ympäristöoikeuden erityislainsäädännössä korostaa tapaus KHO 2014:111, jossa oli kyse kullanhuhdonnasta saamelaisten kotiseutualueella. Ratkaisussaan Korkein hallinto-oikeus katsoi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston laiminlyöneen saamelaisten yhteistyömenettelyvelvollisuutta eli saamelaisten menettelyllisiä oikeuksia. Myös vaikutusten arviointia saamelaiskulttuurille ei ollut riittävästi huomioon. Ratkaisussa painotettiin nimenomaan saamelaisten oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan ja kehittää sitä, jolloin saamelaiskulttuurin heikentämiskielto kaivoslaissa (621/2011) oli merkittävässä osassa ratkaisun muodostumisessa saamelaisten hyväksi. (KHO 2014:111).

#### **4.4 Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto metsähallituslaissa**

Uusi metsähallituslaki tuli voimaan 15.4.2016. Lailla siirrettiin Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta valtion omistamaan metsätalousosakeyhtiöön. Tarkoituksena oli uudelleen organisoida metsätalousliiketoimintaan EU:n säädösten edellyttämällä tavalla, jota kilpailu olisi neutraalia ja että liiketoiminnan harjoittaminen jäisi edelleen valtion haltuun. Metsähallituksen tehtävänä on hoitaa, käyttää ja suojella maa- ja vesiomaisuutta kestävästi.<sup>64</sup> Saamelaisten kotiseutualueesta 91% on valtion omistuksessa, joten sen toimet vaikuttavat suuresti saamelaisten kotiseutu-ympäristöön ja sitä kautta kulttuurin säilymiseen.<sup>65</sup> Alun perin lakimuutos sisälsi luvun koskien saamelaisten oikeuksia ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. Luku kuitenkin poistettiin kokonaan ja laki hyväksyttiin. Luvussa oli myös saamelaisten oikeus muutoksenhakuun sellaisia toimia vastaan, jotka olisivat heikentämiskiellon vastaisia. Luvussa olisi myös taattu saamelaisten aineelliset oikeudet alkuperäiskansana ja menettelylliset oikeudet eli oikeudet toimia oikeuksiensa toteutumiseksi.<sup>66</sup> Nämä perustelut olivat hyvin sopuinnassa perusoikeuksien aineellisten ja menettelyllisten tavoitteiden kanssa, sekä oli edistänyt ILO 169 -sopimuksen tavoitteita.

Saamelaiskäräjät antoivat lausuntonsa uudesta muutetusta esityksestä metsähallituslaiksi. Saamelaiskäräjät ottavat kantaa koko lainsäädäntöprosessin puutteisiin, sillä muutos esitykseen

---

<sup>64</sup> Maa- ja metsätalousministeriö

<sup>65</sup> Saamelaiskäräjät lausunto Dnro: 67/D.a.4/2016 s. 2

<sup>66</sup> Työryhmämuistio mmm 2014:2, s. 6.

tehtiin käytännössä salassa ja aikaisemmin esitetyt pykälät saamelaisten oikeuksista oli jätetty pois ilman minkäänlaisia neuvotteluja saamelaisten edustajien kanssa.<sup>67</sup> Tämä ei tue perustuslain menettelyllistä vaatimusta vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksen tekoon ja uhkaa sitä kautta myös saamelaisten kulttuurin ylläpitoa.

Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä heikentämiskiellon sisällyttämistä metsähallituslakiin, jotta perustuslain 17.3 § ja 121.4 § oikeuksia saataisiin edistettyä. Metsähallituksen toiminnan merkitys saamelaisten oikeuksiin on erittäin suurta. Perustuslakivaliokunnan kannanotot puolsivat aikaisempien, saamelaisten oikeuksia koskevien pykälien ottamista mukaan lakiin. Myös kansainvälisten sopimusten valossa olisi pykälät tulleet sisällyttää lakiin. Perustuslakivaliokunta silti ei nähnyt, miksei lakia voisi säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>68</sup>

Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitänyt hyvin tärkeänä, että Metsähallituslakiin olisi erikseen kirjattu saamelaiskulttuurin heikentämiskiello. Metsähallituksen 6.2 § ei sellaisenaan riitä turvaamaan Perustuslaissa tavoiteltua oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudet eivät ole toteutuneet tähän mennessä toivotulla tavalla ja näin ollen saamelaisten kokonaisvaltainen suojelu ei ole onnistunut.<sup>69</sup> Metsähallituslaissa on siis puutteita myös yhdenvertaisuuden osalta. Yhdenvertaisuus perusoikeutena on monien muiden perusoikeuksien perusta ja siksi sen toteuttaminen yhteiskunnassa olisi ensiarvoisen tärkeää.

Metsähallituslaki vietiin läpi kiireellä ja saamelaistenoikeuksia koskevan luvun pois jättäminen tuli saamelaisyhteisölle yllätyksenä. Saamelaisten edustajaa kuultiin siinä vaiheessa, kun kaikki oli jo käytännössä päätetty. Näin ollen neuvotteluvollisuus jäi vain kuulemisen tasolle. Saamelaisyhteisön lisäksi monet muutkin tahot kritisoivat Maa- ja metsätalousministeriön toimintaan saamelaisten ihmis- ja perusoikeuksien kannalta. Myös YK:lta tuli nuhteita Suomen suuntaan saamelaisten oikeuksien sivuuttamisesta. YK:n ihmisoikeusvaltuutettu ilmaisi huolensa, että uusi metsähallituslaki saattaa heikentää saamelaisten oikeuksia maiden ja luonnonvarojen käytössä.<sup>70</sup>

Puolustuksessaan Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoitti, että metsähallituslain pääasiallinen tarkoitus ei ole ratifioida ILO 169 -sopimuksen velvoitteita vaan säätää metsähallituksen liiketoiminnan yhtiöittämisestä. Saamelaisten aseman sanottiin pysyvän ennallaan ja muut

---

<sup>67</sup> Saamelaiskäräjät lausunto Dnro: 67/D.a.4/2016 s. 2

<sup>68</sup> PeVL 1/2016 vp

<sup>69</sup> Yhdenvertaisuusvaltuutettu VTTDno-2015-496

<sup>70</sup> Heinämäki 2017 s. 37-38

saamelaisten oikeuksiin liittyvät kysymykset ratkaistaan ratifioinnin yhteydessä. Eduskunnan sosiaalivaliokunta on huomauttanut, että jo ennen ILO 169 -sopimuksen ratifiointia tulisi ottaa sen tuomat oikeudet huomioon lainsäädännössä.<sup>71</sup> Huomionarvoista on se, että samoihin aikoihin oli käynnissä ILO 169 -sopimuksen ratifiointi, kun oltiin uutta metsähallituslakia muuttamassa. Hallituksen esityksessä (264/2014) oli jo kirjattuna luvut saamelaisten oikeuksista, jotka olisivat tulleet uuteen metsähallituslakiin. Saamelaisten oikeuksia koskevan luvun sisällyttäminen olisi siis edistänyt ILO -sopimuksen tavoitteita.

## 5. Johtopäätöksiä

Nykyisessä yhteiskunnassa vallitsee ihmis- ja perusoikeuksien myönteinen tulkinta. Esimerkiksi perusoikeuksiin voidaan vedota suoraan, helpommin kuin ennen. Ihmis- ja perusoikeuksien edistäminen on katsottu julkisen vallan yhdeksi tärkeäksi tehtäväksi. Metsähallituslaki sai monelta taholta moitteita ja kirvoitti tunteita. Erilaisten lausuntojen ja kansainvälisten elinten pohjalta voidaan todeta, että uudessa metsähallituslaissa ei otettu tarpeeksi huomioon perustuslaillisuutta eikä myöskään yhteiskunnassa vallitsemaa ajatusta ihmis- ja perusoikeusmyönteisyydestä sekä niiden edistämisen tehtävästä. Kansainväliseltäkin tasolta tuli huoli siitä, että laki saattaa jopa heikentää saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana.

Ihmisoikeuksien tehtävä on taata vähimmäistaso ja kansallisten perusoikeuksien on tarkoitus turvata pidemmälle menevää suojaa. Kansallisten elinten huomautukset liittyen metsähallituslakiin puoltavat tätä ajatusta. Metsähallituksen toiminta vaikuttaa suuresti saamelaisiin heidän kotiseutualueellaan ja kansainvälisissä elimissä oltiin huolestuneita lainsäädännön uudistamisesta, sillä sitä ei ollut tehty ILO 169 -sopimuksen hengessä. Kun kansainväliseltä tasolta tulee huomautuksia, niin on syytä miettiä, onko tämä vähimmäistasokaan turvattu kunnolla. Vaikka Suomi ei ole vielä ratifioinut sopimusta, niin sen tulee silti ottaa siinä vallitseva henki huomioon lainsäädäntöä uudistaessa.

Silmiinpistävää oli etenkin menettelyllisten oikeuksien vajavaisuus, sillä saamelaisia ei ollut otettu kunnolla neuvotteluihin mukaan. Neuvotteluvaatimusta ei voida ajatella vain kuulemisena, vaan saamelaisyhteisö tulee ottaa myös mukaan valmisteluun ja vaikutusten arviointiin. Saamelaisilla on

---

<sup>71</sup> Heinämäki 2017 s. 38–39

kuitenkin tärkeää perinnetietoa liittyen heidän kotialueensa ympäristöön ja luontoon. Menettelyllisten oikeuksien puute voi pahimmassa tapauksessa, johtaa aineellistenkin oikeuksien puutteeseen. Haavoittuvaisilla ja heikommilla ihmisryhmillä menettelyllisten oikeuksien kehittäminen voi parhaimmillaan taata tosiallista oikeuksien toteutumista eli saavuttaa oikeuksien aineellisen tavoitteen.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto olisi tärkeä sisällyttää ympäristöoikeuden lainsäätöihin säädöksiin, jotta saamelaisten perusoikeuksien toteutumista saataisiin kehitettyä. Saamelaiset alkuperäiskansana ovat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa yhteiskunnassa, joten tarvitaan aktiivisia toimia heidän kulttuurinsa säilyttämiseksi. Kyse on nimenomaan saamelaiskulttuurin säilymisestä, sillä sitä uhkaa monet asiat eikä kehittymisen merkkejä julkiselta vallalta ole tullut riittävästi.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto edustaa perusoikeuksien tulkintaa, jossa otetaan huomioon monia perusoikeuksia toisiaan täydentävinä, jotka toimivat vuorovaikutuksessa keskenään. Heikentämiskielto siis ottaa huomioon eri oikeuksia, joilla on merkitystä saamelaiskulttuurin säilyvyyden kannalta. Kulttuurillinen oikeus on taattu jo valtiosääntöoikeudellisesti mutta sen tosiasiallisen toteutumisen kannalta on keskeistä ymmärtää muiden oikeuksien suhde saamelaisten oikeuteen omaan kulttuuriinsa. Erilaiset menettelylliset oikeudet, ympäristöperusoikeus sekä turvaamisvelvoitteet yhdessä nivottuna saamelaiskulttuurin heikentämiskielloksi vievät lähemmäksi saamelaisten perusoikeuden toteutumista harjoittaa ja kehittää omaa kulttuuriaan. Saamelaisten oikeuksien toteutumisen vajavaisuus on jo todettu tilanne, joten ensiaskel parempaan suuntaan on ottaa huomioon kulttuurin säilyvyys ja sitä kautta sen heikentämiskielto lainsäädännöllisin toimin.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon sisällyttäminen ympäristölainsäädäntöön tunnustaisi oikeudellisella tasolla saamelaisten kulttuurin ja ympäristön tiiviin yhteyden toisiinsa. Ympäristöä ja siihen liittyviä toimia on tulkittava osana saamelaiskulttuurin säilyvyyttä mikä tarkoittaa sitä, että kaikki heidän kotiseutualueelleen ulottuvat ympäristökäytön eri muodot vaikuttavat heidän kulttuuriinsa. Niinpä lainsäädännöllä, jotka koskevat maankäyttöä saamelaisten kotiseutualueella, on aina merkitystä saamelaisten kulttuurin säilyvyyden kannalta. Saamelaisten kulttuuriin kuuluva laaja ja syvä tietämys ympäristöstä ja luonnosta tarjoaisi paljon arvokasta tietoa, mitä voisi hyödyntää valtionkin tasolla. Esimerkiksi uutta ympäristönsuojelulakia tehtäessä saamelaisyhteisön mukaan ottaminen edistäisi heidän omia oikeuksiaan, mutta myös toisi päättäjille sellaista tietoa ympäristöstä ja sen käytöstä, joka ilman saamelaisia jäisi piiloon.

Se miksi on juuri tärkeää ottaa saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ympäristöoikeuden säännöksiin johtuu siitä, että ympäristöperusoikeus on edelleen suhteellisen alikehittynyt perusoikeutena. Sen toteutumisessa yhteiskunnassamme on useita puutteita monelta osalta ja nämä puutteet kolahtavat juuri pahiten yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin, joilla yleensä on puutteita muidenkin oikeuksien toteutumisessa. Alikehittyneisyytensä takia ympäristöperusoikeus paljolti konkretisoituu tavallisen lain tasolla.

Suhteellisen tuoreena perusoikeutena myös saamelaisten oikeus omaan kulttuurinsa on alikehittynyt oikeusjärjestelmässämme. Alikehittyneisyys siis kumuloituu kahden perusoikeuden kautta, kun puhutaan saamelaiskulttuurista ja sen yhteydestä ympäristöön ja sen käyttöön. Näiden oikeuksien vahvistaminen oikeusjärjestelmässämme tulisi tarpeeseen, jotta uudet perusoikeudet saisivat syvemmän merkityksen, jotta ne tosiasiallisesti toteutuisivat yhteiskunnassamme. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon lisääminen ympäristölainsäädäntöön madaltaisi esimerkiksi tuomioistuimien kynnystä soveltaa heikentämiskieltoa, jolloin perusoikeuksien kehittymiselle vaadittua oikeuskäytäntöä syntyisi enemmän ja nämä toistaiseksi alikehittyneet perusoikeudet yltäisivät yhdenvertaiseen asemaan muiden, vanhempien perusoikeuksien kanssa.

Heikentämiskielto ei sellaisenaan ole kirjattuna perustuslakiin, mutta se on sieltä peräisin johdettu. Saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja se on käännetty heikentämiskielloksi osassa ympäristöoikeuden säännöksissä. Heikentämiskielto terminä kertoo ehkä jo jotain yhteiskunnastamme ja julkisen vallan asenteesta alkuperäiskansoja kohtaan. Metsään kohdistuvat toimet vaikuttavat saamelaisten kotiseutualueella merkittävästi ja siksi heikentämiskiellon sisällyttäminen olisi ollut tärkeää sekä oikeudellisesti, mutta myös yhteiskunnallisesti. Oikeuksien turvaaminen vähemmistöille ja sitä kautta heidän asemansa parantaminen on tärkeitä julkisen vallan tehtäviä yhteiskunnassamme. Valtioon kohdistuvia toimintavelvoitteita kumpuaa monelta eri oikeuden -tasolta ja ne ovat keskeisessä osassa perusoikeuksien kehittämistä. Nähtäväksi jää, miten paljon metsähallituslaki tosiasiallisesti vaikuttaa saamelaisten kulttuurin suojeluun. Perusoikeuksien toteutumisen ja niiden kehittämisen kannalta liittyen saamelaisten oikeuksiin, on Suomessa valtiolla vielä paljon kehitettävää eikä metsähallituslaki tätä työtä ole ainakaan edistänyt.