



Ympäristöministeriö  
[kirjaamo.ym@ymparisto.fi](mailto:kirjaamo.ym@ymparisto.fi)

**Asia: Saamelaiskäräjien lausunto LuTU-toimintasuunnitelmaehdotuksesta (15.12.2010)**  
**Viite: Lausuntopyyntönne 16.12.2011 (YM016:04/2007)**

## 1. Saamelaiskäräjien lausunnon tiivistelmä

- a) Saamelaiskäräjät näkee LuTU-toimintasuunnitelman hyvin tärkeänä.
- b) Saamelaiskäräjille tulee turvata riittävät resurssit osallistua LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanoon. Saamelaiskäräjät esittää, että saamelaiskäräjille turvataan rahoitus ympäristöasioiden esittelijän ja saamelaiselinkeinokoordinaattorin tehtäviä varten.
- c) Toimintasuunnitelman toteutuksessa tulee huomioida YK: alkuperäiskansaraportoija James Anayan suositukset, alkuperäiskansajulistuksen velvoitteet ja biodiversiteettisopimuksen osapuolikokousten päätökset.
- d) Toimintasuunnitelmasta tulee järjestää saamelaiskäräjälain § 9 mukaiset neuvottelut.
- e) Saamelaiskäräjät näkee, että Suomen valtion ja saamelaiskäräjien tulisi alkaa laatia ilmastonmuutoksen varautumissuunnitelmaa saamelaisten kotiseutualueelle.
- f) LuTU-toimintasuunnitelmassa tulee huomioida poronhoidon hallinto- ja tukijärjestelmän uudistaminen.
- g) Saamelaiskäräjät näkee, että saamelaisporonhoidon tukijärjestelmää ja hallintajärjestelmää tulee valmistella biodiversiteettisopimuksen artikla 8(j):n ja 10(c):n sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti omassa työryhmässään.
- h) Toimintasuunnitelman toimeenpanossa tulee erityisesti panostaa kaavoitusviranomaisten koulutukseen, ohjaukseen ja vastuuttamiseen, jotta toimenpiteet voidaan huomioida kaavoituksessa.
- i) Saamelaiskäräjät näkee, että LuTU-toimintasuunnitelman toteuttaminen edellyttää, että kaavoittajalta tulee vaatia paikallistuntemusta.
- j) Saamelaiskäräjät näkee, että alueiden kehittämislakia (1651/2009) tulisi muuttaa ja kiristää ministeriöiden ohjausvaltaa maakuntien liittoihin aluekehittämisen ohjaamisessa.
- k) Esityksissä, jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueen maankäytöä ja -ohjausta tai poronhoitoa, vastuutahona tulee olla saamelaiskäräjät.
- l) Saamelaiskäräjät näkemyksen mukaan saamelaisten kotiseutualueelle tulisi laatia Akwé:Kon ohjeistusta täydentävä konkreettinen opas, miten vaikutustenarvointia ja maankäytön suunnittelua tulee tehdä saamelaisten kotiseutualueella kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.
- m) Paliskunnilla tulee turvata resurssit porotaloussuunnitelmien laatimiseen. Saamelaisten kotiseutualueella suunnitelmat tulee tehdä saamelaiskäräjien ja paliskuntien yhteistyönä.
- n) Tunturit-luontoyyppijäon tulee sisältää saamelaisten kotiseutualue kokonaisuutena.
- o) Saamelaisten perinteinen tieto tulee asianmukaisesti huomioida laiduninventoinneissa ja inventointien teossa olla enemmän vuorovaikutusta poronhoitajien kanssa.
- p) LuTU-toimintasuunnitelmasta tulee tiedottaa saamen kieellä.
- q) Saamelaiskäräjät esittää, että ympäristöministeriö tulee esittelemään LuTU-toimintasuunnitelmaa seuraavaan saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien yhteistyökokoukseen.
- r) Tunturit-asiantuntijaryhmää tulee täydentää saamelaiskäräjien edustajilla.

- s) LuTU-toimintasuunnitelman velvoitteet tulee ottaa osaksi ministeriöiden budjettiohjausta sekä eri viranomaisten tulossopimuksia ja resursointia, jotta tavoitteita toimeenpanaan kautta koko sektorin.

## 2. LuTU-toimintasuunnitelman yleisistä lähtökohdista

Saamelaiskäräjät on antanut kommentin ja lausunnon LuTU-toimintasuunnitelmasta (3.5.2010 ja 31.8.2010).

LuTU-toimintasuunnitelmaehdotuksessa puhutaan saamelaispaliskunnista (mm. tiivistelmä). Saamelaisten kotiseutualueella ei toimi saamelaispaliskuntia, vaikkakin enemmistö saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien osakkaista on saamelaisia. Saamelaispaliskunta antaa virheellisen kuvan. Saamelaiskäräjillä toki kannattaa lämpimästi näkemystä siitä, että saamelaispalonhoidolla olisi oma hallintamallinsa. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin tarkoitukseenmukaisempaa puhua saamelaisten kotiseutualueen paliskunnista.

Saamelaiskäräjät näkee LuTU-toimintasuunnitelman hyvin tärkeänä ja saamelaiskäräjät haluaa osallistua aktiivisesti suunnitelman toimeenpanoon saamelaisten kotiseutualuetta koskevien esitysten osalta. Saamelaiskäräjille tulee turvata riittäväät resurssit osallistua LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanoon. Nykyisellä resurssitasolla saamelaiskäräjillä ei ole mahdollisuksia osallistua LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanoon. Saamelaiskäräjät näkee, että LuTU-toimintasuunnitelman resursoinnissa tulee kiinnittää huomiota myös saamelaiskäräjien resurssitasoon. Saamelaiskäräjät on esittänyt eri ministeriölle, että saamelaiskäräjille perustettaisiin ympäristöasioiden esittelijän virka. Esittelijän tehtäväänä olisi mm. biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoon liittyvien tehtävien hoito ja myös LuTU-toimintasuunnitelman toteuttaminen saamelaiskäräjille kuuluvien tehtävien osalta. Ilman saamelaiskäräjien toiminnan resursointia LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpano jää toteutumatta. Saamelaiskäräjät viittaa YK:n alkuperäiskansajulistuksen velvoitteisiin. Suomi on allekirjoittanut julistuksen ilman varaumia.

Saamelaiskäräjät tukee keskeisiä toiminta-esityksiä. Saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota siihen, että alkuperäiskansajulistuksen artiklan 19 mukaan valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Samanlaisia velvoitteita sisältävät mm. Akwé:Kon ohjeistus ja biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksen päätökset. LuTU-toimintasuunnitelman toteutuksessa tulee huolehtia siitä, että toimenpiteillä on saamelaiskäräjien suostumus. Vaikka saamelaiskäräjät kannattaa suunnitelman keskeisiä esityksiä, suunnitelman tavoitteet ovat vielä yleisellä tasolla ja käytännön toteutuksessa tulee tarkasti selvittää vaikutuksia saamelaiskulttuuriin biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon ohjeistuksen mukaisesti. Saamelaiskäräjät korostaa, että LuTU-toimintasuunnitelman toteuttamisessa tulee noudattaa alkuperäiskansajulistuksen velvoitteita. Julistuksen artiklan 38 mukaan valtioiden tulee yhdessä neuvottelen alkuperäiskansojen kanssa määräätä lainsäädännölliset ja muut toimet julistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Artikla 39 edellyttää, että alkuperäiskansoilla on oikeus saada valtioilta taloudellista ja teknistä apua, jotta he voivat nauttia julistukseen sisältyvistä oikeuksista.

YK:n alkuperäiskansa-asioiden erityisraportoija James Anaya on antanut Suomelle suosituksia miten saamelaisten alkuperäiskansa-asemaa voidaan parantaa. Anaya suosittaa Suomea tur-

vaamaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden erityisesti saamelaiselinkeinoja, kielitäh, kulttuuria ja saamelaisten kotiseutualueen maan hallintaa koskevissa asioissa. Saamelaiskäräjille tulee antaa riittäväät resurssit toimia. Anaya kehottaa Suomea suojaamaan erityistoimenpitein saamelaistoronhoidon aseman, koska poronhoito on keskeinen saamelaiselinkeino, osa saamelaiskulttuuria ja kulttuuriperintöä. Anaya kehottaa myös Suomea hoitamaan petokantaa siten, että saamelaistoronhoitoyhteisöt säilyvät elinvoimaisena ja korvaamaan poronhoitajille petojen aiheuttamat vahingot. Alkuperäiskansaraportoija on antanut nämä suosituksset YK:n ihmisoikeusneuvostolle ja hän tulee seuraamaan, miten suosituksia toimeenpannaan. Saamelaiskäräjät näkee, että LuTU-toimintasuunnitelman toteutuksessa tulee kiinnittää huomiota alkuperäiskansaraportojan suosituksiin. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, että saamelaistoronhoidon elinvoimaisuutta ei heikennetä.

Saamelaiskäräjät toteaa, että LuTU-toimintasuunnitelman toteutuksessa tulee kiinnittää huomiota biodiversiteettisopimuksen 10 osapuolikokouksen päätöksiin koskien artikla 8(j):tä. Kokouspäätökset koskevat luonnollisesti myös uudistettavaa biodiversiteettistrategiaa. Valtioita kehotetaan luomaan artikla 8(j):n toimeenpanemiseksi kansallisia verkostoja ja nimeämään vastuuhenkilöt artikla 8(j):n soveltamisen ja toimeenpanemisen kehittämiseksi. Saamelaiskäräjät näkee, että yhteyshenkilön tehtävän perustaminen on ensiarvoisen tärkeää myös LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanemiselle. Tehtävä tulisi perustaa saamelaiskäräjien yhteyteen.

Artikla 8(j):n uudistetussa monivuotisessa työohjelmassa otetaan syvätkasteluun artikla 8(j):n ja 10(c):n yhtymäkohdat. Saamelaiskäräjät on tyytyväinen, että LuTU-toimintasuunnitelmassa on kiinnitetty huomiota artikla 10(c):n velvoitteisiin. LuTU-toimintasuunnitelman seurannassa käytettäväissä indikaattoreissa tulee huomioida osapuolikokouksen hyväksymät uudet indikaattorit: a) alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamien alueiden maankäytön ja -hallinnan tilanne ja kehittyminen ja b) perinteisten elinkeinojen harjoittamisen tilanne ja kehittyminen. Erityisen tärkeää on huomioida nämä indikaattorit LuTU-toimintasuunnitelman seurannassa, koska osa toimenpide-esityksistä tuo suoria vaikutuksia saamelaiselinkeinojen asemaan ja elinkeidon harjoittamismahdollisuksiin.

LuTU-toimintasuunnitelma on arvioitu sosiaalivaikutusten arvointilain, ns. SOVA-lain, § 3 mukaisesti. Saamelaiskäräjät pitää valitettavana, että toimintasuunnitelman kulttuurisia vaikuttuksia ei ole selvitetty riittävästi erityisesti saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvien esityksien osalta.

Saamelaiskäräjät näkee, että toimintasuunnitelmasta tulee järjestää saamelaiskäräjälain § 9 mukaiset neuvottelut.

### **3. Saamelaiskäräjien yksityiskohtaiset huomiot LuTU-toimintasuunnitelmaan**

#### *1.2.8. Tunturit*

Tunturiluonto-kappaleessa todetaan, että tunturiluontotyyppejä tilan heikkenemisen syynä on poroluvun nousu, muuttuneet ja tehostuneet poronhoitomenetelmät, laidunalueiden supistuminen ja pirstoutuminen muun maankäytön takia. Heikentyneiden luontotyyppejä tilaa parantaisi poroluvun säätely ja laidunkierron kehittäminen siten, että laidunkierrossa huomioitaisiin mahdollisimman hyvin ympäristöolosuhteita. Maastoliikenteen valvonta ja retkeilyreittien kulumisen vähentäminen parantaisivat tunturiluonnon tilaa.

Saamelaiskäräjät toteaa, kuten aikaisemmissakin LuTU-lausunnoissaan, että saamelaisten kotiseutualueen uhanalaisten luontotyyppien ja saamelaiskulttuurin säilymisen turvaaminen edellyttää kilpailevien maankäyttömuotojen pienentämistä. Poronhoidon hallinto- ja tukijärjestelmää tulisi muuttaa, mikäli porolukua alennettaisiin. Saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota YK:n alkuperäiskansaraportoijan raportin poronhoitoa koskeviin suosituksiin (liite ).

### *1.2.11 Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus*

Saamelaiskäräjät toteaa, että ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat tulevaisuudessa olla suurin saamelaistorahoidon tulevaisuutta uhkaava tekijä. Ilmastonmuutosten vaikutusten selvittäminen edellyttää pitkääikaista seurantaa. YK:n alkuperäiskansaraportoija James Anaya suosittaa raportissaan, että valtioiden tulee yhdessä saamelaisten kanssa pohtia ja tehdä toimenpiteitä, miten ilmastonmuutoksen kielteisiä vaikutuksia saamelaiskulttuurille voidaan hillitää. LuTU-suunnitelmassa todetaan, että lämpötilan nousu johtaisi tunturipaljakan voimakkaaseen vähennemiseen. Jos skenaario toteutuu, ilmastonmuutos tulee muuttamaan porojen laidunkiertoa, ravinnoa ja koko poronhoitomallia. Saamelaistorahoidon tulevaisuus vaarantuu. Nykyisin esimerkiksi kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa ei huomioida ilmastonmuutosta juuri lainkaan. Rakentamista ohjataan edelleen tulvaherkille alueille eikä kaavoituksessa huomioida kumulatiivisia vaikutuksia saamelaiskulttuurille suhteessa kilpaileviin maankäyttömuotoihin ja ilmastonmuutokseen.

Saamelaiskäräjät näkee, että Suomen valtion ja saamelaiskäräjien tulisi alkaa laatia ilmastonmuutoksen varautumissuunnitelmaa saamelaisten kotiseutualueelle.

#### *3.1. Toimenpide-esitykset*

Toimenpide-esityksessä 1 viitataan SYKE:n selvitykseen luonnonsuojelu- ja erämaalaain toimivuudesta. Saamelaiskäräjät toteaa, että SYKE ei kuullut selvityksen teon aikana saamelaiskäräjiä eikä saamelaiskäräjille ole toimitettu SYKE:n kyselyä, toisin kuin selvitys antaa olettaa. Koska tarkastelukohteena on erityisesti erämaalaain toimivuus, saamelaiskäräjien näkemys on ensiarvoisen tärkeä selvitettäessä lain toimivuutta. Erä maiden eräänä keskeisenä tarkoituksena on turvata saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset ja se olisi jo edellyttänyt, että lain toimivuuden arvioinnissa olisi kuultu saamelaiskäräjiä. Saamelaiskäräjät näkee, että toimivuuden arvioinnista tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa.

#### *3.1.7. Poronhoitolaki*

(9) *Selvitetään mahdollisuksia uudistaa poronhoitolakia, sen toimeenpanoa sekä poronhoidon tukimuotoja siten, että niillä voitaisiin parantaa uhanalaisten ja silmälläpidettävien luontotyyppien tilaa ja toteuttaa samalla biodiversiteetisopimuksen alkuperäiskansoja koskevia velvoitteita (artiklat 8j ja 10c). (MMM, Paliskuntainyhdistys, Saamelaiskäräjät, YM, 2011–14)*

Kappaleessa todetaan edelleen, että poromäärien säätely ja poronhoidon (tuki)järjestelmien kehittäminen on kuitenkin monitahoinen seikka ja LuTU-tarkastelua laajempi asiakokonaisuus, joka vaatii selvityksiä ja arvointeja. Asian selvittely aloitetaankin erityisessä maa- ja metsätalousministeriön asettamassa työryhmässä, missä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, mitä vaikutuksia erilaisilla toimenpiteillä on tunturi- ja metsäluonolle.

Saamelaiskäräjät näkee päinvastoin kuin LuTU-toimintasuunnitelmaesitys: poronhoidon tukijärjestelmän kehittäminen, saamelaisporonhoidon tulevaisuuden turvaaminen Suomen kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen liittyvät kaikki yhteen. Saamelaisporonhoidon tulevaisuus on riippuvainen luonnon monimuotoisuudesta. Jos poronhoitaja ei saa riittävää toimeentuloa poronhoidosta, hän joutuu kasvattamaan poroeloaan, ottamaan muita elinkeinoja poronhoidon rinnalle tai lopettamaan poronhoidon. Poronhoidon tukijärjestelmällä on konkreettisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Saamelaiskrääsät on esittänyt LuTU-toimintasuunnitelmaan otettavaksi saamelaisporonhoidon omaa tukijärjestelmää, paimennustukea; joka turvaisi saamelaisen perinteisen laidunkertojärjestelmän jatkumisen. Porolukuja arvioitaessa tulee huomioida saamelaisten perinteinen tieto ja poromiesten omat arviot laidunten kunnosta. Saamelaissa poronhoidossa poroja ei lisäruokita kuin talvisin erityistarpeen mukaan. Saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien poronhoito on ollut nykyisin kohtuullisen kannattavaa, toisin sanoen luonnonlaitumet ovat riittäneet porojen ravinnoksi.

Saamelaiskäräjät näkee hyvänä, että poronhoidon tukijärjestelmän uudistamista aletaan valmistella. Saamelaiskäräjät toteaa, että maa- ja metsätalousministeriöjohtoinen asioiden valmistelutapa ei ole tarkoitukseenmukainen eikä Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukainen. Maa- ja metsätalousministeriö ei tunnusta saamelaisporonhoidon erityisyyttä vaan näkee, että suomalainen ja saamelainen poronhoito ovat samanlaisia elinkeinoja. Saamelaisporonhoitoa ei ole erityissuojattu erityisläeissä ja poronhoito tulkitaan maa- ja metsätalousministeriössä maatalouden osaksi. Saamelaiskäräjien tietojen mukaan ministeriön tietämys saamelaisporonhoidosta, sen harjoittamistavasta, kulttuurisesta jatkuvuudesta ja olosuhteista on vähäinen. Saamelaiskäräjät näkee, että saamelaisporonhoidon tukijärjestelmää ja hallintajärjestelmää tulee valmistella biodiversiteettisopimuksen artikla 8(j):n ja 10(c):n sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti omassa työryhmässään. Suomi on sitoutunut ratifioimaan pohjoismaisen saamelais-sopimuksen viiden vuoden kuluessa. Saamelaissopimus sisältää artikloja, jotka koskevat saamelaisporonhoidon suojaa ja tukea ja perinteisen saamelaisporonhoidon siitajärjestelmän kunnioittamista. Saamelaiskäräjät näkee, että tässä yhteydessä olisi tarkoitukseenmukaista tarkastella saamelaisporonhoidon hallinto- ja tukijärjestelmää kokonaisuutena saamelaiskäräjien ja asianmukaisten ministeriöiden yhteistyössä. Koska asia koskettaa oleellisesti biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa, tulee asian valmistelussa olla mukana ympäristöministeriön edustus.

Saamelaiskäräjät toteaa edelleen, että paliskuntain yhdistys ei voi edustaa saamelaisporonhoitoa poronhoidon tukijärjestelmää koskevissa hankkeissa, vaan Suomen perustuslain § 17.3 ja saamelaiskärälain §:ien 5-6 mukaisesti vain saamelaiskäräjät voi edustaa virallisesti saamelaisia saamelaiseen poronhoitoon liittyvissä kysymyksissä.

(17) *Varmistetaan, että tieto uhanalaista luontotyypeistä on mahdollisimman kattavasti käytettävissä kaavoituksessa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa. (ELYt, YM, maakuntien liitot, kunnat, 2011–)*

(18) *Kehitetään valtakunnallista ohjeistusta ja kaavoituskäytäntöjä uhanalaisten luontotyyppeiden sekä yhtenäisten arvokkaiden luontokokonaisuuksien huomioon ottamiseksi alueiden käytön suunnittelussa, mm. valtakunnallisten alueidenkäytötavoitteiden toimeenpanossa. (YM, ELYt, maakuntien liitot, kunnat, 2011–)*

(27) *Ottamalla huomioon uhanalaiset luontotyypit tulvariskien hallintasuunnitelmissa ja käytäällä ekologisia menetelmiä (mm. tulvatasanteiden suosiminen perkausten sijaan, kosteikko-*

*(jen ennalistaminen valuma-alueella) parannetaan tulvasta riippuvaisten luontotyypin tilaa. (MMM, YM, ELYt, SYKE, Tapiola, metsäkeskuksia, maakunnan liitot, kunnat, 2012–)*

Saamelaiskärjät pitää esityksiä kannatettavana, mutta on huolissaan miten toimenpide-esitykset toteutetaan käytännössä. Erityisesti tulee panostaa kaavoitusviranomaisten koulutukseen, ohjaukseen ja vastuuttamiseen, jotta toimenpiteet voidaan huomioida kaavoituksessa. Saamelaisten kotiseutualueella tilanne on kaavoituksen kannalta hyvin ongelmallinen.

Kaavoitus ja sen vaativat selvitykset tilataan pääosin ulkopuolisilta konsulteiltä, jotka toimivat saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaiskärjät on havainnut, että toimintamalli on aiheuttanut suuria ongelmia, koska konsulttien paikallistuntemus on heikko. Kaavoituksen ja siihen sisältyvien selvityksien laatu on heikentynyt ja ohjaavien viranomaisten ja saamelaiskärjien on toistuvasti puututtava puutteellisiin selvityksiin ja kaavoituksen virheisiin. Maankäyttö- ja rakennuslain (§ 10) mukaan kaavoittajan tulee olla pätevä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 13 §:n mukaan kaavoittajalla tulee olla soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä kokemus. Saamelaisten kotiseutualueella on kaavoitusta valmistellessa oltava ehdottomasti alueen asiantuntemusta, jotta eri maankäyttömuotojen kumulatiiviset vaikutukset uhanalaisiin luontotyypeihin voidaan tunnistaa kaavoituksessa. Saamelaisten kotiseutualueella on kunnallisessa kaavoituksessa suunniteltu toistuvasti rakentamista ja toimintoja uhanalaisille luontotyypeille eikä kumulatiivisia vaikutuksia pystytä aina tunnustamaan. Tilanne on hyvin ongelmallinen erityisesti LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanoa ajatellen. Jotta toimintasuunnitelmaa voidaan toteuttaa, tulee kaavoituksessa huomioida pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti LuTU-toimintasuunnitelman tarpeet ja kunnilla tulee olla omaa asiantuntemusta kaavoituksessa.

Saamelaiskärjät näkee, että LuTU-toimintasuunnitelman toteuttaminen edellyttää, että kaavoittajalta tulee edellyttää paikallistuntemusta. Ympäristöministeriön tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että mitä vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon kuuluva kaavoitus siirtymisessä konsulttien hoidettavaksi on maankäytön ohjaukseen ja kunnalliseen itsehallintoon.

LuTU-toimintasuunnitelman toimenpano edellyttää riittävästi resursseja maankäytön ohjaukseen ja kaavoittajien asiantuntemuksen turvaamista. Saamelaiskärjät näkee tärkeänä, että kaavoituksessa turvataan saamelaisten osallisuus hankkeissa nykyistä paremmin. Nykytilanne on hyvin ongelmallinen saamelaiskärjien näkökulmasta. Kunta voi samanaikaisesti valmistella useita hyvin laajakantoisia ja suuria saamelaisten oikeusasemaan vaikuttavia kaavoja. Koska samanaikaisesti valmistellaan useita eri kaavoja samalle alueelle, kaavojen kumulatiivisten vaikutusten selvittäminen on vaikeaa saamelaiskärjien nykyisellä resurssitasolla. Käytännössä saamelaiskärjillä ei ole riittäviä mahdollisuuksia huolehtia siitä, että kaavoituksessa huomioidaan asianmukaisesti uhanalaiset luontotyypit, luonnon monimuotoisuus ja saamelaisten perinteinen tieto.

Jotta uhanalaiset luontotyypit voidaan ottaa huomioon kaavoituksessa kattavammin, tulee asiaa säätää yksityiskohtaisemmin lailla. Saamelaisten kotiseutualueella ja Lapissa ylipäätään alueiden käytön ohjaus pohjautuu nykyisin matkailun ja muiden työvoimaintensiivisten elinkeinojen tarpeille. On tyypillistä, että täällä kehitetään vastoin ministeriön ohjausta ja lainsäädäntöä erilaisia ympäristölle ja uhanalaisille luontotyypeille haitallisia hankkeita. Esimerkiksi maakuntakaavoitusta ohjaava Lapin liitto suunnittelee jatkuvasti LuTU-toimintasuunnitelmalle haitallisia hankkeita kuten Vuotoksen allasta (Kemijoen monitoimiallassa). Saamelaiskärjät näkee tilanteen hyvin ongelmallisena. Saamelaiskärjät näkee, että asiaan tulisi kiinnittää huomiota ministeriöiden aluekehittämisen ohjauksessa. Vastuu olisi ennen kaikkea työ- ja elinkeinoministeriöllä oh-

jata maakuntaliittoja valtioneuvoston linjausten ja lainsäädännön mukaiseen aluekehittämiseen. Saamelaiskäräjät näkee, että alueiden kehittämislakia (1651/2009) tulisi muuttaa ja aluekehittämisen ohjaamisessa ministeriöiden ohjausvaltaa tulisi kiristää maakuntien liittoihin nähden.

*(32) Valtion talouskäytössä olevien alueiden hoidossa ja käytössä ylläpidetään ja kehitetään menettelytapoja (esim. Metsätalouden ympäristöopas, luonnonvarasuunnitelmat) uhanalaisten luontotyyppien säilyttämiseksi ja tilan LuTU-toimintasuunnitelmaehdotus 15.12. 2010 53 parantamiseksi käyttämällä myös hyväksi valtion maiden muodostamia aluekokonaisuksia. (MH, MMM, YM, 2011–)*

Saamelaiskäräjät näkee tavoitteen hyvin tärkeänä. Saamelaisten kotiseutualueella valtion talouskäytössä olevien alueiden hoidossa ja käytössä yhteistyökumppanina tulee olla myös saamelaiskäräjät.

### *3.4.5 Tunturialueet*

Kappaleessa käsitellään porojen laidunnuspainetta, maastoruokintaa ja poromääriä. Saamelaiskäräjät pitää hyvänä, että kappaleessa suositellaan saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa sovellettavaksi kansallisen lainsäädännön puitteissa Akwé:Kon –ohjeita saamelaisten perinteisen tiedon turvaamiseksi ja kestävän luonnonkäytön edistämiseksi. Saamelaiskäräjät toteaa, että esitys tulisi olla omana toimenpide-esityksenä. Suomi on jo hyväksynyt ohjeet biodiversiteetisopimuksen 5. osapuolikokouksessa.

*(35) Edistetään tunturialueiden maankäytön kokonaisvaltaista suunnittelua. Vähennetään poronhoidon ja muun alueiden käytön välisiä ristiriitilanteita parantaen samalla edellytyksiä turvata tunturiluontoa. (Maakuntien liitot, MH, kunnat, YM, ELY-keskus, Paliskuntain yhdistys, paliskunnat 2011–).*

Viitaten saamelaiskäräjien lainsäädännöllisen asemaan ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin saamelaiskäräjät toteaa, että vastuutahona tulee olla myös saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjälain § 9 ja metsähallituslain § 4 jo itsessään edellyttäävät saamelaiskäräjien osallisuutta. Esitystä tulee ehdottomasti täydentää. Saamelaiskäräjät toteaa edelleen, että paliskuntain yhdistyksellä ei ole valtuuksia edistää saamelaistoronhoidon tarpeita (vrt saamelaiskäräjälain §:t 5-6) ja saamelaiskäräjien kokemuksen mukaan sillä ei ole asiantuntemusta eikä kiinnostusta huomioida ja turvata saamelaistoronhoitoa. Saamelaiskäräjät toteaa, että jos tämän tavoitteen halutaan toteutuvan, tavoitteen toteutuminen vaatii resursseja, ohjeistusta ja yhteistyötä. Saamelaiskäräjien kokemuksen mukaan erityisesti kuntien kaavoituksessa saamelaistoronhoito joutuu aina väistymään muiden maankäytömuotojen väliltä ja saamelaistoronhoitoa syyllistetään hankkeiden vastustamisesta. Ristiriitilanteiden välttäminen toteutuisi parhaiten siten, että saamelaisten kotiseutualueella noudataтсяиin Akwé:Kon ohjeita ja alueiden käytöstä ja -suunnittelusta vastaavia kouluttaisiin Suomen kansainvälisen ja kansallisen velvoitteiden huomioimisesta alueiden käytön suunnittelussa. Saamelaiskäräjät näkemyksen mukaan kaavoituksessa ei aina osata soveltaa kansainvälisiä eikä kansallisiaakaan velvoitteita. Esimerkiksi haitan arvioiminen saamelaistoronhoidolle on hyvin vaikeaa vaikutusten arvioinnissa eri konsultteille. Saamelaiskäräjät näkee, että saamelaisten kotiseutualueelle tulisi laatia Akwé:Kon ohjeistusta täydentävä konkreettinen opas, miten vaikutustenarviointia ja maankäytön suunnittelua tulisi tehdä saamelaisten kotiseutualueella kansallisten ja kansainvälisen velvoitteiden mukaisesti. Saamelaiskäräjät esittää, että ympäristöministeriö ja saamelaiskäräjät aloittavat oppaan työstämisen.

Saamelaiskäräjät myös toteaa, että Suomessa tunturialueella toimii maakunnista Lapin liitto. Muiden maakuntien alueella ei ole tunturialuetta.

*(36) Edistetään luonnonlaitumiin perustuvaan poronhoitoa pohjoisilla tunturialueilla ja hyödynnetään saamelaisen perinteisiä menetelmiä poronhoidossa. Kannustetaan paliskuntia laatimaan monitavoitteisia porotaloussuunnitelmia. Parannetaan tiedonvaihtoa Metsähallituksen kanssa uhanalaisista ja silmälläpidettävistä tunturiluontotyypeistä. (Paliskuntain yhdistys, paliskunnat, saamelaiskäräjät, MH, MMM, YM, RKTL, 2011–)*

Saamelaiskäräjät toteaa, että paliskunnilla ei ole resursseja laatia porotaloussuunnitelmia ja suunnitelmien laatinminen edellyttää, että paliskunnilla olisi käytettäväissään asianmukaisia resursseja ja asiantuntijatukea. Paliskuntain yhdistys on parhaillaan supistamassa porotalousneuvuja-verkostoaan. Saamelaiskäräjät on esittänyt, että saamelaiskäräjille perustettaisiin saamelaiselinkoordinaattorin virka. Koordinaattori tukisi saamelaiselinkeron harjoittajia, auttaisi ja kouluttaisi elinkeinon harjoittajia sekä tukisi niiden verkostoitumista. Saamelaiskäräjät näkee, että elinkeinokoordinaattori voisi tukea ja auttaa saamelaisen kotiseutualueen paliskuntia porotaloussuunnitelmien laadinnassa. Saamelaisen kotiseutualueella porotaloussuunnitelmien laatinminen edellyttää joka tapauksessa yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa, koska saamelaiskäräjät edustaa saamelaista poronhoitoa ja tiedonvaihdolla mahdollistettaisiin se, että saamelaiskäräjät voisi tukea porotaloussuunnitelmien toteutumista omassa toiminnaassaan. Porotaloussuunnitelmat tukisivat Akwé:Kon ohjeiden toimeenpanoa (alkuperäiskansojen omat ympäristöstrategiat) ja alkuperäiskansajulistuksen toimeenpanoa, mikäli ne tehtäisiin asianmukaisesti. Saamelaiskäräjät esittää, että sille varataan resurssit saamelaiselinkoordinaattorin tehtävää varten ja paliskunnille annetaan resursseja porotaloussuunnitelmien tekemiseen.

Vastuutahoksi on merkitty myös riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Saamelaisen kotiseutualueen poronhoitajat ovat toistuvasti raportoineet, että RKTL ei tunne saamelaispalonhoidon tarpeita ja kulttuurista harjoittamismallia eikä tutkimuksissa ole huomioitu saamelaisen perinteistä tietoa mm. porojen laidunalueista, petojen liikkumisesta ja kasvillisuudesta. RKTL on myös vain tutkimusorganisaatio. Saamelaiskäräjät näkee, että saamelaisen kotiseutualueella porotaloussuunnitelmien laatinminen tulee tapahtua saamelaiskäräjien ja ao. paliskuntien yhteistyönä.

*(37) Rajoitetaan tunturialueilla matkailurakentamisen, retkeilijöiden ja maastoliikenteen aiheuttamaa luonnon kulumista hyvällä reittien suunnittelulla ja aktiivisella opastuksella sekä toimivia ja kestäviä retkeilyrakenteita rakentamalla. (MH, maakuntien liitot, kunnat, YM, ELY-keskus, Metla, matkailuyrittäjät, matkailujärjestöt, paliskunnat, 2012–)*

Saamelaiskäräjät toteaa, että saamelaisen kotiseutualueella maankäytön suunnitteluun osallistuu aina myös saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät tulee täten olla myös vastuutahona suunnitelmassa. Saamelaiskäräjät pitää tavoitetta hyvänä, mutta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että uusia reittejä tulee arvioda kriittisesti LuTU-toimintasuunnitelmaan liittyen. Esimerkiksi parhailaan nyt suunnitellaan uusia reittejä Kilpisjärvelle uhanalaisten luontotyypien välittömään läheisyyteen. Olemassa olevaa reittiverkostoa tulee kehittää, mutta uusien reittien perustamisen osalta tulee tehdä erityisen huolellista tarveharkintaa suhteessa LuTU-toimintasuunnitelmaan. Tavoitetta ei tulla huomioimaan, ellei ympäristöministeriö huolehdi kuntien tarkemmasta ohjauksesta maankäytön suunnittelussa. Saamelaiskäräjät myös toteaa, että Suomessa tunturialueella toimii maakunnista Lapin liitto. Muiden maakuntien alueella ei ole tunturialuetta.

(40) Kehitetään luontotyypien luokitusta ja edistetään luontotyypien ominaisuuksiin liittyvää tutkimusta luontotyypien laadun osatekijöiden määrittelemiseksi ja laadun muutoksen arvioinnin parantamiseksi. (SYKE, YM, MMM, MH, Tapio, yliopistot, 2012–)

Saamelaisten kotiseutualueella luontotyypijako on hiukan ongelmallinen. Poronhoitoa koskevat toimenpiteet keskittyvät tunturiluontotyyppi-kappaleeseen, vaikka saamelaisten kotiseutualueella poronhoitoa harjoitetaan myös metsäalueella. Saamelaiskäräjät näkisi luontevana, että saamelaisten kotiseutualuetta käsiteltäisiin kokonaisuutena esimerkiksi Tunturi-alatyöryhmässä, luokituksen selitteissä voisi todeta työn koskevan myös saamelaisten kotiseutualueen metsävaltaista aluetta.

Tunturit-luontotyypin seurannan osalta esitetään, että seurantaa tulee kohdentaa ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Luontotyypien tilan inventointia ja seurantaa on tarpeen selkiyttää ja kehittää mm. seurannan toteuttamista ja työnjakoa laajemman ja yhtenäisemmän ympäristötiedon tuottamiseksi (SYKE, RKTL, Metla, MH). Mm porolaiduninventoinneissa laidunluokitusta tulisi kehittää luontotyypit paremmin erottelevaksi.

Saamelaiskäräjät toteaa ja kannattaa ajatusta että inventointia kehitetään. Metlan ja RKTL:n porolaiduninventoinneissa on ollut eroavaisuuksia ja inventoinneissa on päällekkäisyys. Inventoinneissa ei kuulla lainkaan saamelaisporonhoitajien näkemyksiä eikä huomioida saamelaisten perinteistä tietoa luonnonresursseista. Jotta inventoinnit antaisivat oikean kuvan laidunten tilasta ja saamelaisten perinteinen tieto tulisi asianmukaisesti huomioiduksi, tulisi inventointien teossa olla enemmän vuorovaikutusta poronhoitajien kanssa. Erityisen perustultu esitys on siksi, koska inventointien perusteella tehdään poronhoitoa ohjaavia päätöksiä. Biodiversiteettitoimenpiteissä, joita inventoinnit myös ovat, tulee huomioida artikla 8(j):n velvoitteet.

(45) Lisätään kaikille kansalaisille tarkoitettua tiedotusta uhanalaisista luontotyypeistä, niiden tilasta sekä keinoista, joilla esimerkiksi maanomistajat, vapaa-ajanasukkaat tai paikalliset järjestöt ym. voivat parantaa luontotyypien tilaa (YM, SYKE, OKM, MMM, MH, järjestöt, 2011–)

LuTU-toimintasuunnitelmasta tiedottaminen ja eri ryhmien sitouttaminen on todennäköisesti haasteellisin osa toimintasuunnitelmaa. LuTU-tietoa tulee olla saatavilla saamen kielellä erityisesti tunturit-luontotyypin koskevista asioista. LuTU-tietoa tulisi saada myös kouluissa ja tietoa tulee jakaa myös eri sidosryhmissä. Saamelaiskäräjät näkee, että Tunturit-alatyöryhmän ja ympäristöministeriön tulee lisätä vuorovaikutusta laajemmin eri sidosryhmiä kanssa LuTU-toimintasuunnitelmasta. Esimerkiksi saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien yhteistyökokoukset voisivat olla hyvä vuorovaikutuskeino. Saamelaiskäräjät toivoo, että ympäristöministeriö tulee esittelemään LuTU-toimintasuunnitelmaa seuraavaan saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien yhteistyökokoukseen. Vuorovaikutukseen ja tiedotukseen tulee resursoida ja järjestää kaavoituksesta vastaaville (mukaan lukien konsultit) koulutusta LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanoon liittyen.

(48) Vakiinnutetaan LuTU-asiantuntijaryhmien asema ja varmistetaan niiden toiminnan koordinointi. Jatketaan asiantuntijaryhmissä tietopohjan vahvistamista uhanalaisista luontotyypeistä ja annetaan asiantuntija-apua myös luontodirektiivin luontotyypien EU-raportointiin. (YM, SYKE, LuTU-asiantuntijaryhmät, 2011–16)

LuTU-arvointia saamelaisten kotiseutualueella valmistelee Tunturit-alatyöryhmä. Työryhmässä

on mm. tutkijoiden, Metsähallituksen ja Paliskuntain yhdistyksen edustus. Saamelaiskäräjät näkee, että Tunturit-alatyöryhmää tulee täydentää saamelaiskäräjien edustajalla. Paliskuntain yhdistyksen tehtävä on porotalouden kehittäminen. Saamelaiskäräjien lainsäädännöllisenä vastuuna (perustuslaki § 17.3 ja saamelaiskäräjälaki § 5) on kehittää ja turvata saamelaiskulttuuria, johon kuuluu saamelaiselinkeinot kuten poronhoito. Paliskuntain yhdistys ei voi edustaa saamelaistoronhoidon tarpeita (saamelaiskäräjälaki § 6). Saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota biodiversiteettisopimuksen velvoitteisiin, jotka tulee huomioida LuTU-toimenpiteitä valmistelevien elinten kokoonpanossa. Biodiversiteettisopimuksen artikla 8(j):n mukaan Suomen tulee biodiversiteettitoimenpiteissä turvata saamelaisten perinteisen tiedon, käytänteiden ja innovaatioiden säilyminen sekä turvata perinteisten luonnonkäyttötapojen säilyminen (artikla 10(c)). Biodiversiteettisopimuksen 5. osapuolikokouksen hyväksymän Akwé:Kon ohjeiden mukaan saamelaisten kotiseutualueelle suunniteltavien hankkeiden ja suunnitelmiien suunnitteluprosessissa tulee olla saamelaisten perinteisen tiedon asiantuntemusta. Suomi on hyväksynyt Akwé:Kon ohjeet.

Saamelaiskäräjät näkee, että biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksen päätökset velvoittavat siihen, että Tunturit-alatyöryhmää täydennetään saamelaiskäräjien edustajalla. Nyt Tunturit-alatyöryhmässä ei ole saamelaisten perinteisen tiedon asiantuntemusta biodiversiteettisopimuksen artiklojen ja osapuolikokousten velvoittamalla tavalla. Saamelaiskäräjät viittaa myös alkuperäiskansajulistukseen artiklaan 18, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin. Edelleen sopimuksen artikla 29 määräää, että alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ja suojella ympäristöä sekä maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojensa tuotantokykyä. Valtiot ottavat käyttöön ja panevat täytäntöön alkuperäiskansoille tästä säilyttämistä ja suojelua varten tarkoitettuja avustusohjelmia ilman syrjintää. LuTU-toimintasuunnitelman osalta on tulee varmistaa, että LuTU-toimenpiteiden kautta turvataan saamelaiskäräjille riittävät resurssit ja toimeenpanossa tuodaan esille saamelaisten omat kehitämistarpeet.

*(50) LuTU-toimintasuunnitelman toimeenpanon ensimmäinen väliarviointi suoritetaan vuonna 2014 sekä loppuarviointi 2019. Niiden pohjalta tarkistetaan suunnitelmaa ja tehdään tarvittavat päätökset jatkotoimenpiteistä. (YM, SYKE, MMM, TEM, MH, Meila, 2014, 2019)*

Kappaleessa todetaan, että Bd-seurantaryhmä seuraa toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja antaa tarvittaessa ohjeita ja toimeksiantoja. Suunnitelasta on syytä tehdä määräajoin toimeenpanon ja vaikuttavuuden arviointi.

Saamelaiskäräjät on huolissaan suunnitelman tavoitteiden ja käytännön toteutuksen ristiriidasta. Alueellisten toimijoiden taloudelliset ja kehittämisisäressit ovat usein ristiriidassa LuTU-toimintasuunnitelman tavoitteiden kanssa. On myös vaarana, että toimintasuunnitelma sivuuttaan esimerkiksi kaavoitusessa, mikäli suunnitelman toteuttamiseen ei saada velvoittavuutta.

Suunnitelma toteutuminen edellyttää resursointia, sitoutumista, seurantaa ja toteutumisen arviointia. Suuri osa suunnitelman esityksistä on lainsäädännön ja kansainvälisen velvoitteiden toimeenpanoa tukevaa. Esitysten toimeenpanoa on vastuutettu eri viranomaistahoille ja ministeriöille. On tärkeää, että suunnitelman toimeenpanoon osallistuu laaja joukko eri viranomaisia. Ohelman toteuttamiselle voi muodostua ongelmaksi ohelman toteuttamisen hajautettu vastuu ja käytännön toteutus. Jotta LuTU-toimintasuunnitelmaa toteutettaisiin, tulisi suunnitelman toteuttamisesta päättää hallitusohjelmassa.

Suomen biodiversiteetin suojelua ohjataan kansallisella biodiversiteettistrategialla, jota ollaan

parhaillaan päivittämässä. Strategia on valtioneuvoston periaatepäätös. Strategian saamelaisia koskevien tavoitteiden osalta on todettava, että niiden toimeenpano on ollut hyvin vähäistä ja toimeenpano on alkanut osittain vain kansallisen artikla 8(j)-työryhmän perustamisen kautta. Työryhmän perustaminen perustui saamelaiskäräjien aloitteeseen. Bd-strategian toteutumista seuraa bd-työryhmä ja toimeenpanosta vastaavat eri ministeriot ja toimenpiteet on aikataulutettu, mutta strategian toteutuminen ei siltikään ole täysmääräisesti toteutunut. Saamelaiskäräjien kokemuksen mukaan esimerkiksi kuntien viranomaisten tietämys bd-strategiasta ja sen velvoitavuudesta on vähäinen. Saamelaiskäräjät näkee, että LuTU-toimintasuunnitelmassa tulee hyvin tarkasti keskityä suunnitelman toimeenpanoon. Pelkkä seuranta ei riitä, vaan suunnitelman seurannan tulee johtaa toteutumisen puutteiden korjaamiseen.

Ministeriöiden resurssit ja liikkumavara ovat pienentyneet viime vuosina. Alueellisten viranomaisten resurssit ovat myös pienentyneet ja valtion tuottavuusohjelma on kutistanut henkilöstöresursseja samanaikaisesti kun muut tehtävät ovat lisääntyneet. LuTU-toimintasuunnitelman velvoitteet tulee ottaa osaksi ministeriöiden budjettiohjausta sekä eri viranomaisten tulossopimuksia ja resursointia, jotta tavoitteita toimeenpannaan kautta koko sektorin.

Enontekiöllä 7.2. 2011

Klemetti Näkkäläjärvi  
Saamelaiskäräjien puheenjohtaja

Suvi Juntunen  
puheenjohtaja avustaja

Lausunosta päätti puheenjohtaja 7.2.2011

Liite: YK:n alkuperäiskansaraportoija James Anayan suositukset



# Advance Unedited Version

Distr.: General  
12 January 2011

Original: English

## Human Rights Council

### Eighteenth session

#### Agenda item 3

Promotion and protection of all human rights, civil,  
political, economic, social and cultural rights,  
including the right to development

## Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya\*

### Addendum

## The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland

#### *Summary*

The present report examines the human rights situation of the Sami people of Norway, Sweden and Finland. It is based in a large part on information presented to the Special Rapporteur during a conference in Rovaniemi, Finland, from 14 to 16 April 2010 organized by the Sami Parliamentary Council. The conference gathered representatives of the Sami parliaments of Norway, Sweden and Finland, government officials from each of these countries, and representatives of Sami non-governmental organisations.

The Special Rapporteur is pleased that overall, Norway, Sweden, and Finland each place a high level of attention to indigenous issues, relative to other countries. In many respects, initiatives related to the Sami people in the Nordic countries set important examples for securing the rights of indigenous peoples.

Among these initiatives is the cross-border effort to develop a Nordic Sami Convention. The Special Rapporteur notes the important work already achieved toward this end, and he welcomes the commitment on the part of the Nordic States and the Sami parliaments to recommence negotiations in 2011 toward adoption of the Convention. Still, more remains to be done to ensure that the Sami people can pursue their self-determination and develop their common goals as a people living across more than one State.

\* The summary is being circulated in all official languages. The report, which is annexed to the summary, is being circulated in the language of submission only.

In addition, Nordic States should continue existing efforts to advance the rights of Sami people within each of the States in which they live. In his report, the Special Rapporteur pays particular attention to Sami self-determination at the national level, especially as exercised through the Sami parliaments; the rights of Sami to their lands, territories and resources; and efforts to revitalize Sami languages and provide Sami children and youth with culturally-appropriate education.

In the present report, the Special Rapporteur makes a series of recommendations, in light of relevant international standards, to assist with ongoing efforts to advance the protection and enjoyment of the rights of the Sami people.

## Contents

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–2	
II. The Sami People .....	3–8	
III. The general legal and policy framework .....	9–31	
A. Cross-border Sami institutions and initiatives .....	9–13	
B. Norway .....	14–20	
C. Sweden .....	21–26	
D. Finland .....	27–31	
IV. Areas of concern .....	32–70	
A. Self-determination .....	32–45	
B. Rights to lands, waters, and natural resources .....	46–61	
C. Maintaining languages .....	62–65	
D. Culturally appropriate education .....	66–70	
V. Conclusions and recommendations .....	71–88	
A. General legal and policy framework .....	71–72	
B. Self-determination .....	73–77	
C. Rights to lands, waters, and natural resources .....	78–86	
D. Language and education .....	87–88	

## I. Introduction

1. The present report examines the human rights situation of the Sami (also spelled Saami and Sámi) people of Norway, Sweden and Finland, and it includes a series of recommendations in light of international standards. It is based in a large part on information presented to the Special Rapporteur during a conference in Rovaniemi, Finland, from 14 to 16 April 2010, organized by the Sami Parliamentary Council, as well as on written submissions provided to the Special Rapporteur and independent research. The conference gathered representatives of the Sami parliaments of Norway, Sweden and Finland, government officials from each of these countries, and representatives from Sami non-governmental organisations from the Nordic countries and the Russian Federation. Although Sami from the Russian Federation participated as observers in the April 2010 conference, the present report will focus only on the principal issues and concerns regarding the situation of the Sami people in Norway, Sweden, and Finland.

2. The Special Rapporteur would like to thank Sami representatives and the Governments of Norway, Sweden and Finland for their openness to hold such a unique dialogue and for their invaluable assistance in the organization of the conference. The participation of representatives of the Nordic States and Sami people in the April 2010 conference represents a good practice for examining the situation of indigenous people that are divided by international borders. In this regard, the Special Rapporteur highlights article 36 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which states that “[i]ndigenous peoples, in particular those divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation, including activities for spiritual, cultural, political, economic and social purposes.”

## II. The Sami People

3. The Sami people traditionally inhabit a territory, called Sápmi, which spans the northern parts of the Norway, Sweden, and Finland, and the Russian Kola Peninsula. Although the Sami are divided by the formal boundaries of these four States, they continue to exist as one people, united by cultural and linguistic bonds and a common identity. The Sami have the oldest languages and cultures of these countries, long pre-dating the present-day States, and today there are nine language groups divided across the national borders of the Nordic and Russian States.

4. The Sami population is estimated to be between 70,000 and 100,000, with about 40,000-60,000 in Norway, about 15,000-20,000 in Sweden, about 9,000 in Finland and approximately 2,000 in Russia. Sami people constitute a numerical minority in most of the Sápmi region, except in the interior of the Finnmark County in Norway and in the Utsjoki municipality in Finland.

5. The Sami people have traditionally relied on hunting, fishing, gathering, and trapping and have a deep knowledge of the far north region that has been handed down for many generations. Reindeer herding, in particular, is of central importance to the Sami people. Many Sami communities historically practiced a semi-nomadic lifestyle, moving reindeer between the mountain areas and coastal areas according to the season. Others groups practiced reindeer herding in forested areas, particularly within certain parts of the Västerbotten and Norrbotten counties in Sweden and in northern and central Finland. Also, some Sami communities, referred to as the “Sea Sami” or “Coastal Sami”, settled in the coastal areas, especially within what is now Norway. It was also not uncommon to combine reindeer herding with hunting, fishing, and farming.

6. The traditional form of organization of Sami people is structured around the *siida*, a local organization that plays an important role in the distribution of lands, water, and natural resources. Within the *siida*, members had individual rights to resources but helped each other with the management of reindeer herds, hunting, and fishing. On the basis of these structures, the Sami developed sophisticated systems for land distribution, inheritance and dispute resolution among *siida*. Although historical developments have weakened the Sami people's traditional patterns of association, the *siida* system continues to be an important part of Sami society.

7. The State borders that today divide Sápmi were established over a 100-year period, roughly from the middle of the eighteenth to the middle of the nineteenth centuries. Over time, the influx of new settlers within the Nordic region changed the composition of the population in the northern areas and reduced the Sami to a numerical minority in their homeland. The borders between States cut through linguistic and cultural communities and constrained reindeer-herding activities. During the 1800s and up until around World War II, Nordic governments primarily followed policies with respect to the Sami people that were aimed at assimilating them into the majority societies.

8. Today, Sami people in the Nordic countries do not have to deal with many of the socio-economic concerns that commonly face indigenous peoples throughout the world, such as serious health concerns, extreme poverty or hunger. Norway, Sweden and Finland are among the most wealthy and developed countries in the world, and consistently rank toward the top of human development indicators.<sup>1</sup> Nordic countries are thus well-positioned to tackle outstanding concerns related to the Sami people and to set examples for the advancement of the rights of indigenous peoples.

### **III. The general legal and policy framework**

#### **A. Cross-border Sami institutions and initiatives**

9. The first pan-Sami institution, the Sami Council, was established in 1956 as a coalition of Sami national organizations in the various countries. Prior to the establishment of the Sami parliaments within the Nordic countries, the Sami Council represented the principle representative body for the Sami people across State borders. Today, the Sami Council is a non-governmental organization that promotes the human rights of Sami people across borders, in cooperation with the Sami parliaments and the Sami Parliamentary Council.

10. Formed in 2000, the Sami Parliamentary Council is composed of the Sami parliaments of Norway, Sweden, and Finland, which will be discussed in subsequent sections, and includes the permanent participation of Sami from Russia. The Council is mandated to deal with cross-border issues affecting the Sami people—focusing on Sami language, education, research and economic development—and to coordinate the Sami voice at the international level, including at the United Nations.

11. The most significant recent cross-border initiative of the Sami people has been the effort to develop a Sami Convention in conjunction with the Nordic governments. This is the first attempt to create a regional treaty specifically concerning indigenous peoples, anywhere. Following several years of discussion that started in 1986, in 2001 the Sami parliaments and governments of Norway, Sweden, and Finland established an Expert Group

---

<sup>1</sup> In 2009, Norway ranked first, Sweden seventh and Finland twelfth in the United Nations Development Programme human development index.

to draft a Nordic Sami Convention, made up of six members, one appointed by each Nordic Government and Sami parliament.

12. In 2005, the Expert Group unanimously agreed on a draft text for the Convention, which was presented to the Sami parliaments and Nordic governments that same year. The draft Convention has 51 articles divided into seven chapters, and includes provisions related to self-determination, non-discrimination, Sami governance—including the Sami parliaments and their relationship to the State, Sami language and culture, Sami education, Sami rights to land and water, and Sami livelihoods. The draft Convention also contains several provisions related to its implementation.

13. The Special Rapporteur commends the Sami people and the governments of Norway, Sweden, and Finland for the significant work achieved to date to develop this important instrument. He looks forward to monitoring negotiations aimed at adopting the Sami Convention, which are to resume in 2011 with the aim of reaching agreement within five years, as discussed further in section IV(A)(1) of this report.

## B. Norway

14. The principle foundation for Sami policy in Norway is article 110a of the Constitution and the Act concerning the Sami Parliament (the Sámediggi) and other legal matters pertaining to the Sami (“the Sami Act”). The amendment of 1988 to the Norwegian Constitution explicitly calls upon authorities to protect the Sami and their culture and traditional livelihoods, stating that “[i]t is the responsibility of the authorities of the State to create conditions enabling the Sámi people to preserve and develop its language, culture and way of life.”<sup>2</sup> Furthermore, the Government has recognized that the discrimination and imposed assimilation the Sami people have suffered, and it has apologized for the poor treatment of Sami people in the past.

15. The Sami Act, the first key contemporary legislation addressing Sami issues in Norway, was established to enable the Sami people in Norway to safeguard and develop their language, culture and way of life. The act establishes the Norway Sami Parliament, or Sámediggi, with a dual function of serving as an elected political body for the Sami and carrying out administrative duties delegated by law or according to agreements with relevant national authorities, within various areas affecting Sami people. It has 39 representatives that are elected from 7 Sami constituencies.

16. In 2005, the Sámediggi and the Government entered an agreement concerning consultation procedures, which, according to the agreement “apply in matters that may directly affect Sami interests”<sup>3</sup> and require that State authorities “provide full information concerning relevant matters that may directly affect the Sami, and concerning relevant concerns at all stages of dealing with such matters.”<sup>4</sup> The agreement outlines consultation requirements, which generally are in line with the consultation provisions of International Labour Organisation Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO Convention 169),<sup>5</sup> and advises that consultations shall not be

---

<sup>2</sup> Article 110(a).

<sup>3</sup> Procedures for Consultations between the State Authorities and the Sami Parliament [Norway], signed 11 May 2005, section 2, available at: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Selected-topics/Sami-policy/midtspalte/PROCEDURES-FOR-CONSULTATIONS-BETWEEN-STA.html?id=450743>.

<sup>4</sup> Ibid., section 3.

<sup>5</sup> Although specific Sami communities’ right to consultation in matters that directly affect them are not covered in the consultation agreement.

discontinued as long as the Sami Parliament and State authorities consider that it is possible to achieve an agreement.

17. The Special Rapporteur considers this agreement to be a good practice with respect to implementation of the duty of states to consult with indigenous peoples, and it provides an important example for the other Nordic countries as well as for countries in other regions of the world. A few specific concerns related to this mechanism and consultation in general are addressed in section IV(A)(2), *infra*.

18. Until recently, the central Government was responsible for the management of lands and resources in Norway, in cooperation with the municipalities, and Norwegian law did not recognize special Sami rights, including collective rights, to land and resources. In 2005, Norway passed the Finnmark Act,<sup>6</sup> which was a response to many years of struggle by the Sami and, in part, to the conflict surrounding the development of the Alta-Kautokeino watercourse in the 1970s. Importantly, the Finnmark Act was developed in close cooperation between the Norwegian and Sami parliaments. Still, the Finnmark Act remains in certain respects controversial among the Sami, as discussed in section IV(A)(3), *infra*.

19. The Reindeer Husbandry Act of 1978, as amended in 2007, recognizes that Sami have an exclusive right to herd reindeer within pasture areas, but in order to benefit from the right Sami individuals must meet the required familial linkage to a reindeer-herding family. The right to reindeer husbandry is a usufruct right that applies over certain land areas regardless of the ownership of those lands. Importantly, the 2007 amendments sought to reestablish the *siida* as an important management tool for reindeer husbandry, thereby bringing Norwegian law more in conformity with traditional Sami land management. The Sami reindeer grazing area covers approximately 40 percent of Norway and provides pasture for more than 200,000 reindeer, and about 2,800 Sami take part in reindeer husbandry in Norway.

20. In addition to being the first country to ratify ILO Convention 169 and voting in favor of adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007, Norway has incorporated the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights into its domestic law.<sup>7</sup> In the event of any conflict between these and other Norwegian legislation, the provisions of the covenants shall take precedence.<sup>8</sup> Finally, Norway is also party to the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) and its Charter for Regional and Minority Languages (1992).

### C. Sweden

21. Following a recent amendment, as of 1 January 2011, the Swedish Constitution explicitly recognizes the Sami as a people, distinguishing the Sami as such from minority groups in Sweden. Constitutional recognition as a people, rather than a minority, had been a request of the Sami for many years.

22. In recent years, the Government of Sweden has made efforts to develop a bill to address issues related to the Sami people.<sup>9</sup> However, the draft bill was criticized for not

---

<sup>6</sup> Act of 17 June 2005 No. 85 relating to legal relations and management of land and natural resources in the county of Finnmark (Finnmark Act).

<sup>7</sup> Human Rights Act, section 2 (1999).

<sup>8</sup> *Ibid.*, section 3.

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

tackling the most pressing issues for the Sami, in particular those related to land and resource rights, and for failing to have been consulted with the Sami people. Consequently, the Swedish Sami Parliament and Sami representatives rejected the bill. During the April 2010 conference with the Special Rapporteur, representatives from the Government of Sweden informed the Special Rapporteur that, due to the position of the Sami Parliament and others, it has decided not to move forward with the bill until it has established a dialogue with Sami people regarding the bill's content.

23. The Sami Parliament Act<sup>10</sup> of 1993 established the Swedish Sami Parliament with the principle function of "monitoring issues concerning the Sami culture in Sweden."<sup>11</sup> The Swedish Sami Parliament is both a government agency and a popularly elected body. Problems concerning the basic character of the Swedish Sami Parliament in relation to the advancement of Sami self-determination are discussed in section (IV)(A)(2), infra. The Sami Parliament Plenary Assembly has 31 members who are elected every four years.<sup>12</sup>

24. The specific tasks of the Swedish Sami Parliament include allocating State funds for Sami organizations, cultural programmes and other matters; appointing the board of directors for a Sami school; managing work to promote the Sami language; participating in community development, including in relation to reindeer herding and use of land and water; and providing information about Sami conditions.<sup>13</sup> In 2007, many responsibilities related to reindeer husbandry were transferred from the Swedish Board of Agriculture to the Sami Parliament. However, despite this important development, there is ongoing concern, as expressed by the Human Rights Committee, about the "limited extent to which the Sami Parliament may participate in the decision-making process on issues affecting land and traditional activities of the Sami people."<sup>14</sup>

25. The 1971 Reindeer Grazing Act recognizes for Sami the right to use land and water for themselves and for their reindeer, within certain geographic areas defined by the law.<sup>15</sup> Reindeer herding rights in Sweden are exclusive to Sami, and are limited to those Sami who live within designated communities, called *sambyss*, and practice reindeer herding as their principle livelihood. About 3000 Sami in Sweden practice reindeer herding as their traditional livelihood, herding approximately 250,000 reindeer across about 40 per cent of the Swedish territory, though reportedly, not all of this is usable pasture land.

26. Sweden is party to the major United Nations human rights instruments and voted in favor of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007. It has also ratified the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. However, Sweden has not ratified ILO Convention 169.

#### D. Finland

27. The Constitution of Finland recognizes the Sami as an indigenous people<sup>16</sup> and recognizes their right to cultural autonomy within their homeland, noting that "[i]n their native region, the Sami have linguistic and cultural self-government."<sup>17</sup> The Sami

---

<sup>10</sup> The Sami Parliament Act, (1992:1433).

<sup>11</sup> Ibid., chapter 1, section 1.

<sup>12</sup> Ibid., chapter 2, section 2.

<sup>13</sup> Ibid., chapter 2, section 1.

<sup>14</sup> CCPR/C/SWE/CO/6, para. 20 (7 May 2009).

<sup>15</sup> Rennärringslag (1971:437).

<sup>16</sup> Article 17.

<sup>17</sup> Article 121.

Parliament Act of 1995 defines the Sami homeland as “the areas of the municipalities of Enontekiö, Inari and Utsjoki, as well as the area of the reindeer owners’ association of Lapland in Sodankylä.”<sup>18</sup> The Sami Parliament Act establishes the Finnish Sami Parliament, replacing the previous Sami Parliament that had operated from 1972-1995, which was the first elected Sami body within any of the Nordic countries. The 21 members and four vice-members of the Sámi Parliament are chosen by the Sami through elections every four years.<sup>19</sup>

28. The Finnish Sami Parliament Act states that “[t]he Sami as an indigenous people shall ... be ensured cultural autonomy within their homeland in matters concerning their language and culture.” Under the Act, the task of the Sami Parliament is “to look after the Sámi language and culture, as well as to take care of matters relating to their status as an indigenous people.” Within the Sami homeland, the parliament may make proposals and issue statements to State authorities. Furthermore, the act affirms that authorities shall negotiate with the Sami Parliament regarding “all far-reaching and important measures that directly or indirectly may affect the Sami’s status as an indigenous people,” including matters relating to the management, use, leasing and assignment of state lands, conservation areas and wilderness areas, among other issues. Despite the strong statutory affirmations of the Sami Parliament Act, as a practical matter the Finnish Sami Parliament has limited decision-making power, as discussed in section IV(A)(2), *infra*.

29. Current Finnish legislation does not acknowledge or grant any special land rights to the Sami people or acknowledge any exclusive rights for the Sami people to pursue their traditional livelihoods, within or outside of the homeland areas. Furthermore, unlike Norway and Sweden, in Finland reindeer husbandry is not reserved for Sami people in particular but rather is open to any citizen of the European Union. According to the Government of Finland, it has made many efforts to resolve Sami land rights issues through legislation, but has faced difficulties balancing the interests of Sami and other people that live in the same areas and practice the same livelihoods.<sup>20</sup>

30. Still, the Reindeer Husbandry Act of 1990 requires that State authorities consult with representatives of the reindeer herding cooperatives when planning measures on State land that will have a substantial effect on reindeer herding. Also, recent government proposals for amendments to the Mining Act and the Waters Act would provide some protection of Sami culture, including requirements that effects on Sami culture be taken into account assessing impacts prior to issuance of permits.

31. Like Norway and Sweden, Finland has ratified all major United Nations human rights treaties, as well as the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. Finland also voted in favor of adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, but it has not ratified ILO Convention 169, although this has been recommended by UN treaty bodies and within the framework of the Universal Periodic Review.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> No. 974 (17 July 1995), section 4.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> CERD/C/FIN/19, Government Periodic Report to CERD (15 October 2007).

<sup>21</sup> See, e.g., CERD/C/FIN/CO/19, para. 14 (13 March 2009); A/HRC/8/24 (23 May 2008).

## IV. Areas of concern

### A. Self-determination

32. While the laws and policies of Nordic countries with respect to the Sami people are relatively advanced, there are still ongoing barriers to the full realization of the right of Sami people to self-determination, both at the cross-border and national levels. In this regard, the United Nations Declaration affirms, in its article 3, that “[i]ndigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they determine their own political status and pursue their own economic, social and cultural development.” This provision of the Declaration mirrors the common article 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to which all three Nordic countries are parties.

#### 1. Cross-border Sami self-determination

33. It should be stated at the outset that Sami representatives have made clear that their goal of securing relations among their people across borders and of advancing the self-determination of the Sami people as a whole is not based on a desire to form a separate Sami state. This posture toward the exercise of self-determination is consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which makes clear through its overall structure and specifically in its article 46, that self-determination for indigenous peoples is ordinarily to be exercised within the framework of the unity and territorial integrity of the State.

34. Throughout the world few examples exist thus far of specific, formal arrangements to advance the self-determination of one indigenous people across the borders of several states. Still, the move toward such arrangements is part of developments over the last several decades that challenge the assumption that national borders are the sole markers of political organization and authority. As noted, the Sami people have made significant efforts to advance their collective self-determination through the development of cross-border institutions and initiatives, and have taken noteworthy steps in this regard; but ongoing barriers persist.

35. As understood by the Special Rapporteur, the draft Nordic Sami Convention provides the principle framework for defining the common objectives of the Sami people and is an important component of the effort to advance Sami self determination as one people (its clear shortcoming in this regard being that it does not apply to the Sami people residing in the Russian Federation). The Special Rapporteur understands the complexities involved in developing such a novel document, which some have described as a kind of “modern treaty” between Nordic States and the Sami people (even though the Sami are not anticipated to formally be parties to the Convention along with the Nordic States). Still, he echoes the concern expressed by several UN treaty bodies regarding the delayed progress towards adoption of the Nordic Sami Convention.<sup>22</sup>

36. After years of debate, in November 2010 representatives of the Governments of Norway, Finland, and Sweden and the presidents of the three Sami parliaments agreed on a model for negotiations on the Nordic Sami Convention. Under the agreed model, the negotiations will be carried out between three delegations, each with a maximum of six persons, which must include both representatives of the respective Governments and Sami

---

<sup>22</sup> See e.g., E/C.12/SWE/CO/5, para. 15 (18 November 2008); CERD/C/SWE/CO/18, para. 21 (21 August 2008).

parliaments. Negotiations are to begin in 2011, with the aim that they are to be completed within five years.

## **2. Sami self-determination at the national level: the Sami parliaments**

37. The Sami parliaments are the principle vehicles for Sami self-determination in Norway, Sweden, and Finland, and they represent an important model for indigenous self-governance and participation in decision-making that could inspire the development of similar institutions elsewhere in the world. Despite this, there is an ongoing need to increase the Sami parliaments' autonomy and self-governance authority, as well as to strengthen their ability to participate in and genuinely influence decision-making in matters that affect Sami people within the Nordic countries.

38. The Sami parliaments expressed concern to the Special Rapporteur about the degree to which the parliaments can genuinely participate in and influence decisions that affect the Sami people, noting that they are generally regarded as bodies through which the Sami can express their voice to government authorities, without any guaranteed genuine influence or decision-making power. In Finland, in particular, the statutory mandate of the Sami Parliament is limited to matters concerning Sami languages, culture and indigenous status. Even within these areas, the Sami Parliament's input is restricted; for example, language planning is carried out by a Finnish Government research institute, and there are plans to transfer these duties to universities.<sup>23</sup> Also, as a general matter, with a few exceptions,<sup>24</sup> Sami parliaments lack specific decision-making powers in matters pertaining to the use of lands, waters, and natural resources.

39. Certainly, to some extent, the Sami parliaments' participation in decision making affecting the Sami people is facilitated by the establishment of clear consultation procedures. As noted in paragraph 16, *supra*, Norway has signed a consultation agreement with the Norwegian Sami Parliament. However, the Sami Parliament has expressed that while “[t]he procedures for consultations gave Sámediggi a better influence on the Government's policies in Sámi issues[,] [e]xperiences with the consultation agreement [have been] mixed. There [are] still challenges regarding traditional Sámi ways of living and industrial developments.”<sup>25</sup> Also, representatives of the Norwegian Sami Parliament expressed concern that the Government has at times entered into consultations having already decided on outcomes. Still, the Special Rapporteur observes that, if correctly applied, the consultation procedure provides an important tool for the advancement of Sami rights and the improvement of relations between the Sami people and the Norwegian State.

40. Unlike Norway, Sweden and Finland do not have an agreement with the respective Sami parliaments that establishes how and under what circumstances consultations should be carried out. In Finland, under the relevant legislation, the Finnish Parliament is required to consult with the Finnish Sami Parliament in matters that affect Sami concerns, although representatives of the Finnish Sami Parliament reported to the Special Rapporteur that most of their proposals and comments to the State, even on matters within the Parliament's recognized sphere of competency, remain unanswered by the Finnish Government. In Sweden, a consultation procedure was to be included in the proposed bill on Sami people referenced in paragraph 22, *supra*, in order to strengthen the Sami Parliament's influence in law-making processes and other areas, although, as noted, this bill is still being negotiated.

---

<sup>23</sup> The Act on Research Institute for the Languages of Finland (48/1976, 591/1996).

<sup>24</sup> For example in Norway, under the Planning and Building Act of 2008, the Sámediggi may raise formal objections in planning matters of importance to Sami culture and economic life.

<sup>25</sup> Report of the Working Group on Universal Periodic Review, Norway, A/HRC/13/5, para. 24 (2010).

Such mutually-agreed upon frameworks would be important, and would alleviate some Sami concerns about a lack of participation decision making.

41. Along with effective means of consultation, an essential element of indigenous peoples' self determination is their ability to exercise autonomy or self-government over their internal and local affairs, as affirmed by the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (art. 4). A common concern communicated to the Special Rapporteur was the limited ability of the Sami parliaments to act independently and to make autonomous decisions over matters that concern Sami people due to the statutory parameters of their powers and functions. The Special Rapporteur understands that increasing the Sami parliaments' autonomous decision-making power may require some significant legal and policy changes at the national level. Still, the Nordic States, in consultation and agreement with Sami parliaments, should consider delimiting spheres of responsibility in which the Sami parliaments could have increased or sole independent decision-making authority, especially in matters of major importance to the Sami. This should be done along with strengthening recognition of the traditional decision-making authority of local Sami institutions, like the *siidas*.

42. The structure put in place for the Swedish Sami Parliament under the Sweden Sami Parliament Act is of particular concern. In initially establishing the Sami Parliament, the Government took that position that it was not intended to be a body for Sami self-government, stating in the 1992 bill proposing establishment of the Sami Parliament that "despite the designation 'ting' (meaning 'Parliament' in the word Sameting), there is no question of it being a body for self-determination that shall act instead [of] Riksdag or the municipal council, or in competition with these bodies."<sup>26</sup> While the Swedish Government has since acknowledged that the Sami Parliament constitutes a body through which the Sami people can exercise its right to self-government, it still functions as both a popularly elected body and a State administrative agency. Representatives of the Swedish Sami Parliament expressed concern that, in its capacity as a State administrative agency, if the Sami Parliament must carry out the policies and decisions made by the Swedish Parliament and Government institutions, decisions that are sometimes at odds with the policy preferences of the Sami people as expressed through the elected Sami Parliament members.

43. Finally, budgetary constraints were identified as restricting the ability of the Sami parliaments to effectively deal with Sami issues and act as conduits of Sami self-determination. In particular, the Special Rapporteur heard from all Sami parliaments that they have too few resources that are available to be used for projects and initiatives that they wholly determine and develop. In Sweden, the Sami Parliament receives funding principally to carry its obligations as a government agency, but has minimal funding for its work as an independent publicly elected body. Representatives of the Norwegian Sami Parliament, or Sámediggi, have expressed that their decision making has at times been constrained by earmarks established by the central government in the allocation of financial resources. The Government of Norway, however, takes a different perspective, stating that new projects and initiatives for funding have often come from the Sámediggi itself and that it has been granted considerable freedom in re-prioritizing the use of funds. Also, the Sámediggi has noted with concern that the consultation procedure discussed in paragraphs 16 and 39, *supra*, does not cover budget-setting.

### **3. The Finnmark Act in Norway**

44. The Finnmark Act of 2005 in Norway offers important protections for the advancement of Sami rights to self-determination and control over natural resources at the

---

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

local level, setting an important example for the other Nordic countries. The act recognizes that Sami people and others, through long use of land and water, have acquired rights to land and natural resources in Finnmark. Under the act, 95 percent of the landmass of Finnmark (an area approximately the size of Denmark) was transferred from State to local ownership, and the Finnmarkseiendommen, or the Finnmark Estate, was established the landowner. While the Finnmark Act is an important step towards advancing Sami self-determination and control over lands and resources, some Sami representatives have characterized the law as not being fully protective of Sami self-determination and land and resource rights, principally for reasons having to do with the make-up of the board of the Finnmark Estate, whose members are appointed both by the Finmark County Council and the Norwegian Sami Parliament. It should be noted, however, that the Finnmark Act is a compromise text that was crafted to accommodate a diversity of Sami and non-Sami interests in the County, and that it was endorsed by the Sami Parliament. The extent to which it genuinely advances Sami self-determination and resource rights will be determined by its implementation over time.

45. The Special Rapporteur also notes that concern has been repeatedly expressed that the Finnmark Act does not adequately address the particularly vulnerable situation of the East Sami people, a Sami sub-group that is small in number and whose distinct language and cultural characteristics are threatened. In this connection, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination recommended that Norway take further steps to adopt special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain highly vulnerable indigenous groups, namely, the East Sami people.<sup>27</sup> The Special Rapporteur notes that Norway has indicated that “measures will be considered in close consultation with the Sámi Parliament and representatives from the East Sámi”<sup>28</sup> and that the mandate of the Finnmark Commission includes investigating the rights of all inhabitants of Finnmark to lands and natural resources, including those of the East Sami.

## B. Rights to lands, waters, and natural resources

### 1. Recognition of land and resource rights

46. The history of Sami people in the Nordic region is marked by the progressive loss of their lands and natural resources, especially lands that are essential to reindeer herding. In the past, Nordic States operated under the assumption that Sami people’s nomadic land use, which covers large areas and may vary from year to year depending on climate and ecological factors, has not given rise to legal rights over lands and resources.

47. The Nordic States have gradually developed some protections for Sami lands and reindeer herding activities, and today significant tracts of land are continuously used for reindeer herding. Under each of the Nordic country’s reindeer herding legislation, Sami people have rights to use lands and resources for reindeer herding activities, although as noted above, in Finland reindeer husbandry is not specifically reserved for Sami. Also, although Sami usufruct rights to land are legally recognized, in practice, these rights often yield to competing interests. Finally, while Norwegian, Swedish and Finnish law recognize in principle that Sami land use can result in ownership rights to land, it has been difficult for the Sami people to realize such rights in practice.

48. In Norway, the Finnmark Act provides a potential foundation and mechanism for the identification and effective protection of Sami land and resource rights in Finnmark

---

<sup>27</sup> CERD/C/NOR/CO/18, para. 8.

<sup>28</sup> CERD/C/NOR/CO/18/Add.1, para. 5.

County. The act establishes the Finnmark Commission, which has a mandate to identify rights to lands and resources that have not yet been recognized.<sup>29</sup> After its investigation, the Commission is to issue a report containing information concerning: “(a) who, in the view of the Commission, are owners of the land; (b) what rights of use exist in the Commission’s view; and (c) the circumstances on which the Commission bases its conclusions.”<sup>30</sup> The act also establishes the Uncultivated Land Tribunal for Finnmark, which is a special land rights court mandated to consider disputes about land rights related to the conclusions of the Finnmark Commission.<sup>31</sup>

49. Given that the process for identifying rights to land under the Finnmark Act is currently underway, the adequacy of the established procedure is not yet known. Still, the Finnmark Act is undeniably an important development and is potentially a good practice for securing indigenous land rights. However, while rights to ownership and rights to use for Sami individuals and groups on occasion have been identified and recognised in the regular court system in Norway, there are currently no specialised mechanisms in place to identify Sami land and resource rights outside Finnmark County, which remains an outstanding concern.

50. The Special Rapporteur heard particular concerns about the land rights situation in Sweden. The Swedish Supreme Court has recognized in principle that Sami traditional land use and occupation can give rise to property rights.<sup>32</sup> Yet specific reindeer grazing areas have not been officially demarcated in Sweden. Importantly, the Government created a Boundary Commission to identify lands traditionally used by the Sami people, which issued its report in 2006, although the Government has not yet moved forward to implement the findings of the Commission.<sup>33</sup> In this connection, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination expressed “concern about the limited progress achieved in resolving Sami rights issues” and recommended that Sweden “take effective measures to ensure that studies conducted in the area of Sami rights result in concrete action, including the adoption of new legislation.”<sup>34</sup>

51. Compounding the difficulty faced by Sami in securing rights over lands and resources is that Swedish courts place the burden of proof on Sami claimants for demonstrating land ownership. In order to prove rights based on traditional use and occupation through judicial procedures, Sami must document a minimum of 90 consecutive years of use of the area claimed. This burden is especially difficult to fulfill given that Sami tradition is to leave no physical marks on the land that is used for grazing and other purposes. The Human Rights Committee has recommended that Sweden “introduce legislation providing for a flexible burden of proof in cases regarding Sami land and grazing rights, especially where other parties possess relevant information.”<sup>35</sup> The high burden of proof requirements result in costly court processes, and Sami people in Sweden often lack the financial resources necessary Sami people to pursue land claims. The legal aid system in Sweden does not provide financial support for Sami people towards this end, a concern also previously raised by United Nations treaty bodies.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> Finnmark Act, sections 5, 29.

<sup>30</sup> Ibid., section 33.

<sup>31</sup> Ibid., section 36.

<sup>32</sup> Taxed Lapp Mountain Case (1981).

<sup>33</sup> Boundary Delimitation Committee Report SOU: 2006:14.

<sup>34</sup> CERD/SWE/18, para. 19; see also CCPR/C/SWE/CO/6, para. 20 (2 April 2009).

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

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

52. In Finland, 90 percent of the land within the area that is designated as Sami homeland is legally State land. To assist in the process of clarifying Sami rights to land, between 2003 and 2006 the Finnish Government conducted a study on land use within the Upper Lapland region. In this connection, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination recommended to Finland that it “take effective measures to ensure that the so called study on land rights in Upper Lapland result in concrete action, including the adoption of new legislation, in consultation with the communities affected.”<sup>37</sup> There have been negotiations between the Government and the Finnish Sami Parliament to find common ground on the land rights issue. However, at this point the legal status of the lands that Sami people have traditionally used and occupied in Finland remains unresolved.

## **2. Rights to marine resources**

53. The issue of Sami rights to fish in coastal waters is principally found in Norway. According to reports, in recent years Sami fishing off Norway’s northern coast has been impeded greatly due to mismanagement of fisheries by non-Sami actors and environmental factors. Furthermore, the increased industrialization of fishing in Norway over the last two decades has lead to a deterioration of local control over and use of marine resources. An additional concern is that fishing regulations are determined at the national level, without local participation, and without taking into consideration customary decision-making regarding marine resources or the local knowledge regarding the management of these resources.

54. The Finnmark Act in Norway does not include provisions related to marine resources. However, comments on the Finnmark Act by the Standing Committee on Justice of the Norwegian Parliament recognize that fishing is an important aspect of Sami culture, and the Norwegian Parliament issued a resolution instructing the Government to clarify rights along the coast of Finnmark. In response, and following consultation with the Sami Parliament, the Coastal Fishing Committee was formed. The committee recommended that “it will be established as a principle that people living along the fjords and coast of Finnmark have the right to fish in the ocean off Finnmark based on historical use and the rules of international law regarding indigenous peoples and minorities.”<sup>38</sup> Possible follow-up to the report of the Coastal Fishing Committee is currently the subject of consultations between the Ministry of Fisheries and the Coastal Affairs and the Sámediggi. Local Sami fishing groups have also emphasized the need for a law to secure local participation in fisheries and the administration of marine resources.

## **3. Continued threats to Sami lands and livelihoods**

55. The Sami way of life, especially in relation to reindeer husbandry, is threatened significantly by competing usage of land, often promoted by the governments themselves through natural resource extraction or other development projects. In all three Nordic countries, various natural resource extraction and development projects threaten to diminish areas available for grazing. Already, the construction of buildings and roads, as well as hydroelectric dams, mining, forestry projects and tourism activities have resulted in loss and fragmentation of pasture lands, with detrimental effects on reindeer movement and, consequently, on their reproductive levels and survival.

55. Some laws related to natural resource extraction in the Nordic States include provisions requiring, to varying degrees, special consideration of Sami people, their

---

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

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

livelihoods or their lands.<sup>39</sup> However, in general, laws and policies in the Nordic States with respect to natural resource extraction and development do not provide sufficient protections for Sami rights and livelihoods, and they do not involve Sami people and the Sami parliaments sufficiently in the development processes. There is often no compensation for loss of pasture areas from natural resource extraction or other development projects, although in Norway the Reindeer Husbandry Act does require that compensation be given to reindeer herders for expropriation of the right to use lands for reindeer husbandry. Additionally, rarely are there benefit sharing opportunities, especially with respect to mining and oil and gas development.

56. In Norway, reindeer husbandry is potentially threatened by oil and gas development in the far north. The Norway Mineral Act of 2009 requires that Sami cultural life be safeguarded under the act and also requires, in Finnmark County, that the Sami Parliament and the landowner have the opportunity to comment during the process of authorizing a permit. Nevertheless, the Norwegian Sami Parliament has expressed concern that the act does not provide an adequate level of consultation with the Sami Parliament on applications for permits within Finnmark County, or any consultation for applications affecting traditional lands outside that county.

57. In Sweden, the Sami have faced increasing pressures on their traditional lands from mining and wind-power development projects. The current Mining Act does not contain any provisions to accommodate for any special rights relevant to Sami people, and existing mining policies do not appear to be sufficient to protect Sami interests and rights over lands affected by mining. The Special Rapporteur has been monitoring in particular the situation of the Kiruna Town. Luossavaara-Kiirunavaara AB, a mining company in which the Government has substantial ownership, has plans to relocate about half of the town to accommodate the expansion of an already existing iron ore mine. The planned mining is squarely within an area of the reindeer herding grazing lands of Sami communities and vital reindeer migration paths. The Special Rapporteur has received complaints that the Sami have not been sufficiently consulted to ensure that impacts are minimized. Sweden has responded noting that the two Sami communities in the immediate vicinity of Kiruna town—Gabna and Laevas—have participated in the process of developing plans, including during a study on how reindeer herding will be affected by the changes and during an analysis of the cumulative effects on reindeer herding. Sweden expressed that it thus has fulfilled its obligations under both Swedish law and the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.<sup>40</sup>

58. In Finland, for decades Sami have expressed concern over the effects of logging on reindeer herding activities. According to Metsähallitus, Finland's governmental forestry enterprise, the logging volume within the reindeer herding area has lowered significantly following agreements with reindeer herders. Also, in 2010, Metsähallitus and reindeer herding cooperatives concluded agreements concerning the use of forests. Still, ongoing logging continues to pose a threat in areas that are vital to Sami reindeer herding, especially considering the lack of legal protection of Sami lands and resource use in Finland.

---

<sup>39</sup> E.g., in Norway, the Forestry Act stipulates that the act may “not be applied in contravention of the rights of Sami reindeer herders to timber and fuel.” Chapter 1, section 2; In Sweden, the Forestry Act requires that “[w]hen planning and implementing forest management measures, it is desirable that the Sami village concerned be given annual access to both a sufficiently large and cohesive grazing area, and an ample amount of vegetation in those areas used for reindeer corralling, migration and resting.” Section 31. In Finland, the Forestry Act stipulates that the Government shall consult with the Sami Parliament when issuing regulations concerning forest management. Section 12(1).

<sup>40</sup> A/HRC/15.37.Add.1, para. 384.

59. Additionally, climate change, though clearly a global problem, has particular adverse effects on people such as the Sami who depend upon the arctic climate for their livelihoods. As winter temperatures rise due to global warming, snow thaws and melts into the lichen that reindeer eat, and when temperatures then drop below freezing, the lichen is encased in ice making it very difficult for the reindeer to eat and digest. Also, summer pastures may change from open to shrub vegetation land and herders are finding it necessary to move their herds to drier ground. Thus, considerable efforts need to be directed towards reducing the vulnerability of reindeer husbandry to the effects of climate change, and research should be carried out towards this end.

60. At the same time, responses to the global climate change problem should not themselves pose threats to Sami livelihoods. For example, demand for sustainable energy has resulted in a potential windmill construction boom on the coast of Troms and Finnmark in Norway, severely affecting reindeer calving grounds. In Sweden, 35 percent of areas identified as locations for wind power are within core reindeer herding areas, and there are plans for more than 2000 windmills to be established within reindeer grazing lands. The Swedish Government granted permission for what would be the world's largest land based wind power park in the municipality of Piteå, where the Sami community of Östra Kikkejaur has its winter reindeer herding pastures.

61. In many parts of the reindeer herding areas, predator animals, mainly wolf, wolverine, lynx, brown bear and eagle, are causing as big or even a greater threat to reindeer husbandry than extractive industries. The Swedish Agriculture University has calculated that in Sweden, at least 60,000 reindeer, out of total a stock of about 260,000, fall prey to predators every year. The number of reindeer killed by predators in certain areas has reached such levels that there is an imminent risk that herds can no longer sufficiently reproduce themselves, which can result in a "collapse" of the herd in only a few years. Government regulation severely restricts the reindeer herders' right to protect their herds from predators, and government compensation has only partly covered the damages caused to the reindeer herders by the predators. According to the Government of Finland, however, its new Game Damages Act establishes improved compensation for damages to herds caused by carnivores.

### C. Maintaining languages

62. The Sami languages are vital to the Sami people across the Nordic countries as they are central to Sami identity and essential to their survival as a people. However, the great variety of Sami languages is decreasing. The Special Rapporteur heard reports of the devastating effects of World War II on Sami education and language, which resulted in several years of Sami people without schooling in any language, with negative effects on literacy and on the capacity to pass on language abilities to future generations. Present day factors also contribute to the loss of Sami languages, including the lack of Sami spoken outside of the home in most areas and the fact that those who speak the Sami language are spread out over large areas. In particular, the Ánar and Skolt Sami spoken in Finland, and the Southern Sami and Lule Sami spoken in Sweden and Norway, are on the verge of extinction, while the Northern Sami spoken in Finland is in a vulnerable position.

63. In Norway, the right of Sami people to preserve and develop their languages in various contexts is recognized in the Constitution and in numerous laws, including the Sami Act of 1987. Further, work is being carried out in Norway, including through the Sami Parliament to revitalize the Sami languages within the Sápmi region, and the Government is developing an extensive "Action Plan to Strengthen Sami Languages" towards this end. Encouragingly, the Sami Parliament has stated that it has observed an increased interest in participating in language revitalization programmes, but notes that funds are too limited to

accommodate all those wishing to participate. Despite these efforts, further efforts to facilitate and promote the use of Sami language is needed in order to overcome the lingering effects of Norway's history of harsh assimilation policies, which banned use of Sami language and yoiking for decades.

64. Unlike Norway and Finland, there is no legislation in Sweden that specifically protects the Sami language. But under the recent Act on National Minority Languages, the Sami language, along with other classified minority languages (like Finnish) are granted special protections within certain designated "administrative areas." Under the Act on National Minority Languages, within the 17 municipalities that make up the Sami administrative area, individuals have the right to use Sami in their dealings with State authorities as well as the right to pre-school and elderly care either partly or completely in the Sami language. Nevertheless, municipalities have difficulties in complying with their obligations due to a lack of Sami-speaking staff and a reported public negative attitude towards the Sami culture. Outside these municipalities, the ability of Sami people to use their language is guaranteed only in dealings with a few major State institutions, but otherwise depends on the availability of Sami-speaking personnel.

65. The Constitution of Finland guarantees the right of the Sami people to maintain and develop their own language and culture and the Sami Language Act of 2003 affirms that Sami people have rights to use the Sami language before certain State authorities and in relation to certain administrative and legal procedures, especially within the Enontekiö, Inari, Sodankylä, and Itsjoki municipalities, the core Sami area.<sup>41</sup> However, as a practical matter, these legal protections are not implemented, due in a large part to the lack of knowledge of municipal and national State authorities in Sami languages. Even within the core Sami area, access to social and health care services in the Sami language is described as a matter of chance. There have been some language revitalization efforts, the most successful being the language "nest" programmes in Inari, which offer language and cultural immersion at the pre-school level, and for which the Ministry of Education and Culture has committed renewed funding in 2011. Importantly, according to the Government's Report to Parliament on the Human Rights Policy of Finland 2009, the Government will prepare a comprehensive programme to revive the Sami language, with focuses on early childhood education, teaching, social welfare and health care, culture, the media, and economic policy.

#### D. Culturally appropriate education

66. Education is essential to maintaining and revitalizing Sami history, culture, knowledge, and of course, language. One common feature in all Nordic countries is that Sami students may study in the Sami language within the designated Sami areas, which are defined by law. Still, some 50 percent of Sami people, and 70 percent of children under 10, live outside of the designated areas.

67. Of the three countries, Norway has made the most advancement in developing a comprehensive Sami educational policy. The Education Act guarantees that all the Sami pupils, regardless of where they live, have the right to be taught their native language as part of their compulsory schooling. Outside the Sami area, students have the right to study Sami if at least ten pupils in the municipality request such instruction and the opportunity for distance learning in the absence of a Sami speaking teacher. Despite the increasing number of schools providing Sami education, continued shortcomings include the lack of Sami teachers, although the Norway Sami Parliament noted that it has achieved positive

---

<sup>41</sup> Sámi Language Act (1086/2003).

results in increasing the number of Sami teachers through its “dream job” project, which provides scholarships to students to become teachers in Sami languages. Other problems include a lack of language teaching materials and Sami teaching aids, in particular in Lule Sami and South Sami, and insufficient financial resources granted to the Norwegian Sami parliament to carry out its educational tasks.

68. In Sweden, education in the Sami language is mainly guaranteed in the Swedish Sami schools created in the 1990s, which are administered by a Sami school board appointed by the Swedish Sami Parliament and are located in the traditional Sami reindeer herding areas. Outside the Sami schools, students may be taught in their mother tongue, but only if a suitable teacher is available, and since there is a major shortage of teachers, this programme only reaches approximately 200 pupils yearly. Also, a municipality can choose to offer “Integrated Sámi education” within its school system if it makes the proper arrangements with the Sami school board. Under this programme, instruction about Sami culture is offered as part of compulsory schooling curricula. However, according to reports, the Sami school board reportedly does not have sufficient funding to offer this programme for all of the students that are requesting it. Also, taken together, these three programmes still only reach about 10-20 percent of compulsory school age Sami children.

69. In Finland, education in the Sami language is guaranteed by law within the Sami homeland and under the Act on the Financing of Education and Culture, municipalities receive increased subsidies for teaching in the Sami language within the homeland area. However, there is no legislation or policy that guarantees education in the Sami language outside the core Sami area, where the majority of Sami students live, even though for years the Sami Parliament has proposed to extend the provisions of the Act and Financing of Education and Culture throughout the whole country. The fragmentation of Sami settlements and shortage of Sami teachers presents a problem for education in Sami language and culture, and there is also a shortage of education material, especially in the Skolt and Inari Sami languages. Some measures have been taken to facilitate long-distance learning, but these programmes have experienced problems primarily due to a lack of funding.

70. Also important to reviving Sami language and culture is increasing the public awareness about Sami people. According to reports, current primary school curriculum fails to adequately reflect the diversity of the Nordic countries’ populations, and text books for compulsory schooling have used stereotypes to describe the Sami culture. Similarly, the Special Rapporteur was informed that the university curricula for teachers do not include sufficient guidance on the Sami history and culture. The Special Rapporteur also heard many accounts of media giving a highly stereotypical image of the Sami, which contributes to the deterioration of the public image of the Sami people and also leads to a general lack of interest in the Sami by the society at large.

## **V. Conclusions and recommendations**

### **A. General legal and policy framework**

71. Overall, Norway, Sweden, and Finland each place a relatively high level of attention to indigenous issues, in comparison to other countries. In many respects, the plans and programmes related to the Sami people in the Nordic countries set important examples for securing the rights of indigenous peoples. Still, more remains to be done to ensure that the Sami people can pursue their self-determination and develop their common goals as a people living across more than one State, as well as

**enjoy within each of the States in which they live the full range of rights that are guaranteed for indigenous peoples in contemporary international instruments.**

72. The Special Rapporteur commends Norway for being the first State to ratify International Labour Organisation Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. He urges Finland to complete steps to ratify that instrument and urges Sweden to consider ratification, in consultation with Sami people.

#### **B. Self-determination**

73. Despite having endured a history that divided their territory and people among four States, the Sami people have made remarkable efforts to maintain and strengthen bonds across the national boundaries and to advance their interests as one people. Several cross-border institutions have been formed to represent the interests of Sami people throughout the Sápmi region and play an important role in developing a Sami policy that applies beyond the State framework. The Special Rapporteur notes with satisfaction that the Nordic Governments, for the most part, have not hindered cross-border Sami relations and at times have facilitated it.

74. The Special Rapporteur notes the important work that has already been done toward the adoption of a Nordic Sami Convention. He welcomes the commitment on the part of the Nordic States and the Sami parliaments to recommence negotiations in 2011 toward adoption of the Convention. The Special Rapporteur calls upon the States to ensure that the framework for these negotiations allows the Sami parliaments to participate as equal parties.

75. The Special Rapporteur recommends that the Nordic States continue and enhance their efforts to implement the right of the Sami people to self-determination and to more genuinely influence decision-making in areas of concern to them. This end may to some extent be achieved through more effective consultation arrangements that seek to ensure that decisions directly affecting the Sami are not taken without their free, prior and informed consent. Additionally, in consultation with the Sami parliaments, the States should consider delimiting certain areas within which the Sami parliaments can act as primary or sole decision-makers, particularly in relation to concerns that affect Sami people in particular, including issues related to Sami lands, languages, traditional livelihoods and cultures.

76. The Special Rapporteur recommends that the Nordic States, and in particular Sweden, introduce reforms as necessary to ensure that the Sami parliaments—as the highest representative bodies of the Sami people—have greater independence from State institutions and authorities. In particular, Sweden should review the statutory status and functions of the Swedish Sami Parliament in relation to Swedish government authority structures, with the goal of increasing its independent decision making powers.

77. The Nordic States should provide the Sami parliaments with funding sufficient for them to be able to effectively exercise their self-governance functions. In particular, greater funding should be available for projects and initiatives that the Sami parliaments themselves identify, develop and implement. The States should develop appropriate procedures to consult with the Sami parliaments towards this end.

### C. Rights to lands, waters, and natural resources

78. For the Sami people, as with other indigenous peoples throughout the world, securing rights over land and natural resources is fundamental to their self-determination, and is considered a prerequisite for the Sami people to be able to continue to exist as a distinct people.

79. The Special Rapporteur recognises the efforts of the Nordic Governments in recent decades to advance the rights of Sami people to their lands, territories and resources. These efforts should be redoubled in order to guarantee the Sami people a sustainable basis for their economic, social, and cultural development.

80. The Special Rapporteur recommends that Norway finalize the process of clarifying and securing Sami land and resource rights both within and outside of Finnmark County. He further recommends that Norway give close consideration to the findings of the Coastal Fishing Committee and take effective measures to secure fishing rights for the Sami coastal population.

81. The Special Rapporteur recommends that Sweden increase its effort to demarcate the traditional territory of the Sami people. He further calls on Sweden to adopt legislation to revise the high burden of proof for proving traditional Sami rights to land in court proceedings and to provide Sami parties with legal aid in such proceedings.

82. In consultation with the Swedish Sami Parliament and the Sami people, Sweden should increase its efforts to develop legislation to address issues related to the Sami people, including the issue of land and resource rights.

83. Finland should step up its effort to clarify and legally protect Sami rights to land and resources. In particular, Finland should ensure special protections for Sami reindeer husbandry, given the centrality of this means of livelihood to the culture and heritage of the Sami people.

84. Legislative and administrative mechanisms that allow for the extraction of natural resources from Sami territories should conform to relevant international standards, including those requiring adequate consultations with the affected indigenous communities and their free, prior and informed consent, mitigation measures, compensation and benefit sharing.

85. The Nordic States, in consultation with the Sami parliaments, should consolidate measures to address the adverse effects of climate change on the Sami people. At the same time, they should ensure that measures to promote renewable energy sources, such as wind farms, do not themselves adversely affect Sami livelihoods.

86. The Nordic States should endeavor to maintain the predator populations in the reindeer herding areas at levels that reindeer herding communities can withstand, and they should fully compensate the reindeer herders for damages caused to them by predators.

### D. Language and education

87. The Special Rapporteur recommends that the Nordic States and the Sami parliaments cooperate to redouble efforts to revitalize Sami languages and strengthen programmes for education in Sami languages and culture. The States should provide immediate and adequate funding to the Sami parliaments to assist in the

**implementation of concerted measures toward these ends. Among other measures, the States should increase the capacity and number of teachers proficient in the Sami languages. Additionally, the States should take efforts to strengthen Sami language use before courts and other public authorities, and continue to improve access to public services in Sami languages.**

88. The States and the Sami parliaments should cooperate to develop and implement measures to increase awareness about the Sami people within the media and the public at large. Such awareness should be promoted, *inter alia*, through primary, secondary and university school curricula.