

Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:38

Leena Heinämäki

Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuri ministeriö

© 2021 tekijät ja opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN pdf: 978-952-263-854-0

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Saamelaisten oikeudet muinaisjäännostojen suojelussa

Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama selvitys saamelaisten oikeuksista muinaismuistolain uudistusta valmistelevalle työ- ja seurantaryhmälle 31.5.2021

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2021:38**Teema**

Kulttuuri

Julkaisija

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tekijä/t

Leena Heinämäki

Kieli

Suomi

Sivumäärä

213

Tiivistelmä

Saamelaisten kulttuuriperintö kuuluu saamelaisten perustuslailliseen oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan (PL 17.3 §) sekä sitä koskevaan kulttuuri-itsehallintoon (PL 121.4 §). Muinaisjäännot ovat arkeologista kulttuuriperintöä, jota suojellaan muistoina maamme aikaisemmasta asutuksesta, historiasta ja kulttuurista.

Saamelaisten kotiseutualueella ja osin sen rajojen ulkopuolellakin voi esiintyä saamelaiskulttuuriin lukeutuvia muinaisjäännot, kuten pyhiä paikkoja, poroerotuspaikkoja, pyyntikuoppia ja kotasijoja. Näihin paikkoihin liittyy myös aineetonta kulttuuriperintöä, kuten tarinoita, perinnetietoa, arvoja ja uskomuksia. Muinaisjäännot suojellaan muinaismuistolain, jota ollaan parasta aikaa uudistamassa. Saamelaisten oikeudet on tarkoitus vahvistaa uudessa laissa. Tämä selvitys pyrkii muodostamaan kokonais kuvan saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana omaan kulttuuriperintönsä.

Selvityksen kohteena ovat saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet, keskeiset kansainväliset kulttuuriperintösopimukset sekä saamelaisten kulttuuriperinnön suoja kansallisessa lainsäädännössä. Selvityksessä kuvaillaan saamelaiskulttuurin kannalta keskeisiä erityiskysymyksiä, jotka tulisi huomioida muinaismuistolain uudistuksessa. Selvitys sisältää myös oikeudellisen analyysin saamelaiskäräjien toimivallasta suhteessa saamelaisista muinaisjäännotista päättämiseen sekä ehdotuksia keinoista saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja kulttuuri-itsehallinnon vahvistamiseksi muinaisjäännotojen suojelussa.

Asiasanat

kulttuuri, saamelaiset, kulttuuriperintö, kulttuuriympäristö, oikeudet, itsemäärääminen, itsehallinto

ISBN PDF

978-952-263-854-0

ISSN PDF

1799-0351

Asianumero

-

Hankenumero

OKM064:00/2020

Julkaisun osoite<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0>

Samernas rättigheter i skyddet av fornlämningar.**Undervisnings- och kulturministeriets utredning om samernas rättigheter till den arbets- och uppföljningsgrupp som bereder reformen av lagen om fornminnen
31.5.2021**

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2021:38		Tema	Kultur
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet		
Författare	Leena Heinämäki	Sidantal	213
Språk	Finska		
Referat			
Det samiska kulturarvet hör till samernas grundlagsenliga rätt att som urfolk bevara och utveckla sin kultur (17 § 3 mom. i grundlagen) och samernas rätt till kulturell autonomi (121 § 4 mom. i grundlagen). Fornlämningar är en del av det arkeologiska kulturarvet, och de skyddas som minnen av Finlands tidigare bebyggelse, historia och kultur. I samernas hembygdsområde och delvis också utanför det kan det förekomma fornlämningar som hör till samekulturen, till exempel heliga platser, renskiljningsplatser, fångstgropar och kåtplatser. Till dessa platser hänför sig också immateriellt kulturarv, såsom berättelser, traditionell kunskap, värderingar och folkliga trosföreställningar. Fornlämningar är skyddade i lagen om fornminnen som reformeras som bäst. Syftet med den nya lagen är att stärka samernas rättigheter. Målet med denna utredning är att skapa en helhetsbild av samernas rättigheter som urfolk att bestämma om det egna kulturarvet. Utredningen gäller samernas grundläggande och mänskliga rättigheter, internationella konventioner om kulturarv och skyddet av samernas kulturarv i den nationella lagstiftningen. I utredningen beskrivs specialfrågor som är centrala för den samiska kulturen och som bör beaktas i reformeringen av lagen om fornminnen. Utredningen omfattar också en juridisk analys av sametingets behörighet i förhållande till beslut om samernas fornlämningar, och förslag på sätt att stärka samernas självbestämmanderätt och kulturella autonomi i fråga om skyddet av fornlämningar.			
Nyckelord	kultur, samerna, kulturarv, kulturmiljö, rättigheter, självbestämmande, självstyrelse		
ISBN PDF	978-952-263-854-0	ISSN PDF	1799-0351
Ärendenummer	-	Projektnummer	OKM064:00/2020
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0		

The rights of the Sámi in the protection of ancient relics.

A report commissioned by the Ministry of Education and Culture on the rights of the Sámi to the Working and Monitoring Group for the Reform of the Antiquities Act 31.5.2021

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2021:38		Subject	Culture
Publisher	Ministry of Education and Culture		
Author(s)	Leena Heinämäki	Pages	213
Language	Finnsih		
Abstract			
The cultural heritage of the Sámi is part of the constitutional right of the Sámi as an indigenous people to maintain and develop their culture (Constitution of Finland, section 17.3) and to cultural self-government (Constitution of Finland, section 121.4). Antiquities form a part of archaeological cultural heritage and are protected as legacies of our country's previous settlement, history and culture. A number of Sámi antiquities have been identified in the Sámi homeland, including sacred sites, reindeer roundup sites, trapping pits, and hut floors. These sites also incorporate an element of intangible cultural heritage, such as oral traditions, traditional knowledge, and values and beliefs. Antiquities are protected under the Antiquities Act, which is currently being reformed. The rights of the Sámi are to be consolidated in the new act. The aim of the present report is to form an overall picture of the rights of the Sámi as an indigenous people to their own cultural heritage. The report will focus on the basic and human rights of the Sámi, key international cultural heritage agreements, and the protection of the Sámi cultural heritage under national legislation. The report describes specific issues of importance that are central to Sámi culture and should be considered in the reform of the Antiquities Act. The report also includes a legal analysis of the Sámi Parliament's competence in relation to decision-making concerning Sámi antiquities, as well as proposals on ways to strengthen the self-determination and cultural self-government of the Sámi with regard to the protection of antiquities.			
Keywords	culture, Sámi, cultural heritage, cultural environment, rights, self-determination, self-government		
ISBN PDF	978-952-263-854-0	ISSN PDF	1799-0351
Reference number	-	Project number	OKM064:00/2020
URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0		

Sämmilij vuoigâdvuodâh toovlášpasâttâsâi suoijâlmist.

Máttááttâs- já kulttuurministeriö tiilám čielgiittâs sämmilij vuoigâdvuodâin toovlášmuštolaavâ uđâsmittem valmâštâllee pargo- já čuávumjuávkun 31.5.2021

Máttááttâs- já kulttuurministeriö almostitmeh 2021:38		Teema	Kulttuur
Almostittee	Máttááttâs- já kulttuurministeriö		
Rähteeh	Leena Heinämäki		
Kielâ	Suomâkielâ	Sijđomeeri	213
Čuákankiäsu			
Sämmilij kulttuurârbi kulá sämmilij vuáđulavâlii vuoigâdvuotân algâaalmugin paijeentoollâđ já ovdediđ jieijâs kulttuur (PL 17.3 §) sehe toos kyeskee kulttuurjieshaaldâšmân (PL 121.4 §). Toovlášpasâttâsah láá arkeologâlâš kulttuurârbi, mii suoijâluvvoo mušton mii eennâm tooleeb asâmist, historjást já kulttuurist. Sämmilij päikkikuávlust já uásild ton raajij ulguubeln-uv pyehtih tiettuđ sâmikulttuurân kullee toovlášpasâttâsah, tego pase sajah, pygályssajeh, pívdorogeh já kuátisajeh. Taid soojijd lohtâs meid immateriaallâš kulttuurârbi, tego mainâseh, ärbitiätu, áárvuh já oskomušah. Toovlášpasâttâsah suoijâluvvogeh toovlášmuštolavvâin, mii lii eidu uđâsmittem vyelni. Sämmilij vuoigâdvuodâid lii tárguttâs nonniđ uđđâ laavâst. Taat čielgiittâs viggá hammiđ oleskove sämmilij vuoigâdvuodâin algâaalmugin jieijâs kulttuuráárbán. Čielgiittâs čuosâttâhhân láá sämmilij vuáđu- já olmoošvuoigâdvuodâh, merhâšittee aalmugijkoskâsih kulttuurârbisopâmušah sehe sämmilij kulttuurâarbi syeji aalmuglii lahâasâtmist. Čielgiittâsâst valdâleh sâmikulttuur tááhust tehâlijd sierânâskoččâmušâid, maid kolgáččii vâldiđ huámmášumân toovlášmuštolaavâ uđâsmitmist. Čielgiittâs ana meid sistees riávtálii analyys sâmitige toimâvâäldist sämmilij toovlášpasâttâsâi meridem hááran sehe iävtuttâsâid vuovviijn, moiguin puáhtá nanodiđ sämmilij jiešmeridemvuoigâdvuodâ já kulttuurjieshaldâšem toovlášpasâttâsâi suoijâlmist.			
Äššisäänih	kulttuur, sämmiliih, kulttuurârbi, kulttuurpiirâs, vuoigâdvuodâh, jiešmeridem, jiešhaldâšem		
ISBN PDF	978-952-263-854-0	ISSN PDF	1799-0351
Äššinummeer	-	Hahânummeer	OKM064:00/2020
Almostittem čujottâs	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0		

Sámiid rievttit dološbázahasaid suodjaleamis.

Oahpahus- ja kulturministeriija dingon čielggadus sámiid rivttiin dološmuitolága ođastusa válmmaštalli bargo- ja čuovvunjovkui 31.5.2021

Oahpahus- ja kulturministeriija almmustahttimat 2021:38		Temá	Kultuvra
Almmustahtti	Oahpahus- ja kulturministeriija		
Dahkkit	Leena Heinämäki		
Giella	Suomagiella	Siidomearri	213
Čoahkkáigeassu Sámiid kulturárbi gullá sámiid vuodđolágalaš riektái eamiálbmogin bajásdoallat ja ovddidit kultuvrras (PL 17.3 §) ja dan guoskevaš kulturiešráđđema (PL 121.4 §). Dološbázahasat leat arkeologalaš kulturárbi, mii suodjaluvvo muitun riikamet ovddit ássamis, historijás ja kultuvrras. Sámiid ruovttuguovllus ja oassái dan rájaid olggobealdege sáhttet leat sáme kultuvrii gullevaš dološbázahasat, dego bassi báikkat, bigálusáiddit, godderokkit ja goahtesajit. Dáidda báikkiide laktása maiddái immateriála kulturárbi, dego máidnasat, árbediehtu, árvvut ja jáhkut. Dološbázahasat suodjaluvvojit dološbázahaslágain, man leat aiddo ođasmahttimin. Sámiid rivttiid lea áigumuš nannet ođđa lágas. Dát čielggadus figgá dahkat oppalašgova sámiid rivttiin eamiálbmogin iežas kulturárbasis. Čielggadusa čuožáhahkan leat vuodđo- ja olmmošvuoigatvuodát, guovddáš riikkaidgaskasaš kulturárbesoahpamušat ja sámi kulturárbbi suodji našuvnnalaš láhkaásaheamis. Čielggadusas govvidit sáme kultuvrra dáfus guovddáš sierragažaldagaid, maid galggašii váldit vuhtii dološmuitobázahaslága ođasmahttimis. Čielggadus sistsidoallá maiddái juridihkalaš analyssa sámedikki doaibmaválddis sámiid dološmuitobázahasaid mearrideami ektui ja evttohusaid vugiin sámiid iešmearridanrievtti ja kulturiešráđđema nannemin dološmuitobázahasaid suodjaleamis.			
Áššesánit	kultuvra, sápmelaččat, kulturárbi, kulturbiras, rievttit, iešmearrideapmi, iešráđđen		
ISBN PDF	978-952-263-854-0	ISSN PDF	1799-0351
Áššenummir	-	Fidnummir	OKM064:00/2020
Almmustahttima čujuhus	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0		

Sä'mmlai vuõiggâdvuõđ tuâl'jõžpaa33tõõzzi suõjjlumšest.

Mätt'tõs- da kulttuurministeria ti'll'jem čiolgtõs sä'mmlai vuõiggâdvuõđin tuâl'jõžmoštläa'jj oodõõzz valmštõõlli tuâjj- da praavâmjou'kke 31.5.2021

Mätt'tõs- da kulttuurministeria čõõdtõõzz 2021:38	Tee'mm	Kulttuur
Čõõdteei	Mätt'tõs- da kulttuurministeria	
Tuejjei	Leena Heinämäki	
Kiõll	Lää'ddkiõll	Seiddmie'rr 213

Õ'htekeässmõš

Sä'mmlai kulttuurä'rbb kool sä'mmlai vuâđdläagglaž vuõiggâdvuõ'tte algmeeran tuõ'll'jed da õõu'deed kulttuurâs (PL 17.3 §) di tõn kuõskki kulttuurjõõčvaaldšma (PL 121.4 §). Tuâl'jõžpaa33tõõzz lie arkeolooglaž kulttuurää'rb, koon suõjjet moštan jännmen ääi'jab aaztõõzzâst, historiast da kulttuurâst. Sä'mmlai dommvu'dest da mättmi paai'ki tõn raaji aalgbeä'lnn vuäi'tte še õlmmned sää'mkulttuu're lokkõõvvi tuâl'jõžpaa33tõõzz, mä'te pãä'ss pãäi'k, pikalõspãäi'k, rõvvãäu'd da kue'ttsãä'j. Tãid paai'kid kool še aunnsate'mes kulttuurä'rbb, mä'te mainnãz, ä'rbbteãd, äãrv da åskkmõõžž. Tuâl'jõžpaa33tõõzzid suõjjet tuâl'jõžmoštlãa'jjin, koon leãt pue'rmõs äãi'j oode'mmen. Sä'mmlai vuõiggâdvuõđid lij mie'rren raaveed odđ lãä'jjest. Tãt čiolgtõs pãrgg raajjad obbkoov sä'mmlai vuõiggâdvuõđin algmeeran kulttuurä'rbbes. Čiolgtõmnalla lie sä'mmlai vuãđđ- da ooumažvuõiggâdvuõđ, kõskksaž meeraikõskksaž kulttuurä'rbbuãppmõõžž di sä'mmlai kulttuurää'rb sue'jj meersaž lãä'jjiõttumšest. Čiolgtõõzzâst kovvõõlãt sää'mkulttuur beä'lnn kõskksaž kõõõõmõõžžid, kookk õõlgci vãl'dded lokku tuâl'jõžmoštlãa'jj oodõõzzâst. Čiolgtõs åãnn se'st še vuõiggâdvuõđlaž analyys sää'mtee'gõg tãimmvãä'ldest sää'm tuâl'jõžpaa33tõõzzin tu'mmumšã di e'tkkõõzzid vuõ'jjin sä'mmlai jiõõõmie'rreemvuõiggâdvuõđ di kulttuurjõõčvaaldãšm raaveem vããras tuâl'jõžpaa33tõõzzi suõjjlumšest.

Ä'sš-sãä'n kulttuur, sä'mmla, kulttuurä'rbb, kulttuurpirrõs, vuõiggâdvuõđ, jiõõõmie'rnumuš, jiõõõvaaldãšm

ISBN PDF	978-952-263-854-0	ISSN PDF	1799-0351
Ä'sšnãamar	-	Ha'ñkõsãamar	OKM064:00/2020

Čõõdtõõzz <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-854-0>

adrõs

Sisältö

1	Johdanto: selvityksen tausta ja tavoite	11
2	Alkuperäiskansojen ja saamelaisten kulttuuriperinnön käsitteestä	14
2.1	Kulttuuriperinnön käsite	14
2.2	Alkuperäiskansojen vis-à-vis saamelaisten kulttuuriperinnön käsite	16
2.2.1	Saamelainen kulttuuriympäristö	21
2.2.2	Saamelaisten perinnetiedon ja tapaoikeuksien käsitteet	24
2.2.3	Esimerkkejä saamelaisista muinaisjäännöksistä	27
3	Saamelaisten perusoikeudellinen asema alkuperäiskansana	31
3.1	Saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintönsä sekä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate	38
3.1.1	Saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut ennakkosuostumusperiaatteen hengessä	49
4	Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kansainvälisoikeudellinen suoja	53
4.1	Ihmisoikeudet ja alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön suoja	53
4.1.1	Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja alkuperäiskansojen oikeuksia koskevissa ihmisoikeusinstrumenteissa	58
4.2	Biodiversiteettisopimus ja saamelaisten kulttuuriperinnön suojaaminen	69
4.2.1	Akwé:Kon -ohjeet saamelaisten kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointiin kulttuuriperinnön suojelussa	74
4.3	Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja Unescon kulttuuriperintösopimuksissa	78
4.3.1	Unescon maailmanperintösopimus	80
4.3.2	Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojeleminen	88
4.4	Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja Euroopan neuvoston kulttuuriperintösopimuksissa	94
5	Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja kansallisessa lainsäädännössä	104
5.1	Metsähallituslaki	108
5.2	Luonnonsuojelulaki	111
5.3	Erämaalaki	115
5.4	Kaivoslaki	117
5.5	Ympäristönsuojelu- ja vesilaki	122
5.6	Maankäyttö- ja rakennuslaki	127
5.7	Laki rakennusperinnön suojelemisesta	131
5.8	Kirkkolaki sekä ortodoksisesta kirkosta annettu laki	135
5.9	Muinaismuistolaki	137
5.9.1	Miten saamelaisten itsemääräämisoikeus ja kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen voitaisiin toteuttaa muinaismuistolaissa?	143

6	Saamelaisten kulttuuriperintöoikeuksien turvaaminen muinaisjäännösten suojelussa: käytännön haasteita ja huomioitavia kysymyksiä saamelaiskulttuurin näkökulmasta	162
7	Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa: tiivistelmä ja johtopäätelmät.....	174
	LÄHTEET.....	194

1 Johdanto: selvityksen tausta ja tavoite

Muinaismuistolaki on ollut lähes sellaisenaan voimassa yli 50 vuotta. Lain voimaantulon jälkeen yhteiskunnan rakenteet ovat muuttuneet ja ympäristönkäyttöä, viranomaistoimintaa ja hallintomenettelyjä koskevaa sääntelyä on voimakkaasti uudistettu. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki on vahvistanut perusoikeuksien normatiivista sitovuutta ja laajentanut suojaa nauttivien perusoikeuksien alaa.¹ Perustuslaissa saamelaisille on turvattu oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PL 17.3 §) sekä kulttuuri-itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella, joka käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueen sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueen (PL 121.4 §). Muinaismuistolain suojelemat muinaisjäännökset saamelaisten muinaisjäännösten osalta ovat olennainen osa saamelaisten kulttuuriperintöä ja kuuluvat näin ollen saamelaisia koskevien perustuslain säännösten sekä kansainvälisoikeudellisen suojan piiriin. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kun PL 20 §:ää luetaan yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien sekä PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa, muodostuu oikeudellinen perusta saamelaisten itsemääräämisoikeudelle omaan kulttuuriperintöönsä sekä oikeuteen vahvasti osallistua kulttuuriympäristöään koskevista kysymyksistä päättämiseen.

Muinaismuistolain uudistukseen liittyvässä taustamateriaalissa tuodaan esille, että lain tavoitteista on tarpeen säännellä nimenomaisesti. Tämä edellyttää muinaisjäännössuojelun tavoitteiden arviointia ja määrittelyä sekä niiden tarkastelua suhteessa perustuslakiin ja niihin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka Suomi on ratifioinut tai aikoo ratifioida.² Meillä on olemassa muinaismuistolain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkastellaan lain tavoitetta ja sen suhdetta perustuslakiin, muuhun kansalliseen ympäristönkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön sekä kulttuuriperintöön liittyviin kansainvälisiin sopimuksiin.³ Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös kansainväliset ihmisoikeudet, jotka erityisesti

¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön taustamateriaali muinaismuistolain uudistukseen liittyen, 2020.

² Ibid.

³ Ibid.

saamelaisten oikeuksien osalta asettavat tulkintaraamin kansalliselle lainsäädännölle, joka koskee saamelaisten kulttuuriperintöä.

Muinaismuistolain maakuntaudistukseen liittyvän osittaisuudistuksen yhteydessä järjestettiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja saamelaiskäräjien välinen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 21.2.2018. Tässä yhteydessä sovittiin, että lain kokonaisuudistuksen yhteydessä lain muutostarpeet selvitetään myös saamelaisten kulttuuriperinnön suojelun ja saamelaisten oikeuksien alkuperäiskansana turvaamisen näkökulmasta sekä laaditaan erillisselvitys saamelaisten oikeuksista muinaisjäännösten suojelussa.⁴

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi toimeksiannon selvityksen tekemiseksi OTT, alkupe- räiskansaoikeuden dosentti, vanhempi tutkija⁵ Leena Heinämäelle – allekirjoittaneelle. Tämän toimeksiannon myös saamelaiskäräjät hyväksyi. Selvityksen sovittiin kattavan aiheeseen liittyvät kansainvälisen oikeuden velvoitteet sekä aiheen kannalta keskeisen saamelaisten oikeuksia koskevan kansallisen lainsäädännön. Selvitys pyrkii muodostamaan kokonaiskuvan saamelaisten kulttuuriperintöön liittyvistä oikeuksista muinaismuistolain uudistustyötä varten.⁶ Selvityksessä otetaan kantaa siihen, miten saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja kulttuuri-itsehallintoa voitaisiin vahvistaa saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevissa kysymyksissä. Kansainväliset oikeudelliset instrumentit jakaantuvat ihmisoikeussopimuksiin ja julistukseen, biodiversiteettisopimukseen ja siihen liittyviin asiakirjoihin sekä kansainvälisiin kulttuuriperintösopimuksiin. Kulttuuriperinnön suojaan liittyvien kansainvälisten instrumenttien osalta selvitys keskittyy niihin kulttuuriperintösopimuksiin, joilla on erityistä merkitystä muinaismuistolain uudistamistyön kannalta. Tärkeimpiä kulttuuriperintösopimuksia tällöin ovat Unescon aineelliseen ja aineettomaan kulttuuriperintöön liittyvät sopimukset sekä Euroopan neuvoston kulttuuriperintösopimukset. Koska selvityksen pääpaino ei ole saamelaisten immateriaalioikeuksissa, sitä koskeva kansainvälinen säätely biodiversiteettisopimusta lukuun ottamatta on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle. Saamelaisten oikeuksia henkisen omaisuuden suojaan tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkisuojan näkökulmasta on selvitetty erikseen opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta vuonna 2018.⁷

4 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, pöytäkirja 21.2.2018.

5 Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Arktinen keskus, Lapin yliopisto.

6 Toimeksiantosopimus Opetus- ja kulttuuriministeriön ja selvityksen laatijan kesken, 2020.

7 Ks. Mattila, T., Saamelaisten tarpeet henkisen omaisuuden suojaan tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkisuojan näkökulmasta -erityisesti duodji-käsityön ja saamenpuvun osalta, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2018:39, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161207/OKM_39_18_Saamelaisten_tarpeet_henkisen-WEB111218.pdf (30.3.2021).

Selvitys on luonteeltaan oikeustieteellinen. Selvitystä varten on kuitenkin käyty haastattelutyypisiä keskusteluja ja sähköpostinvaihtoa sekä saamelaiskäräjien että Saamelaismuseo Siidan edustajien kanssa, jotka vastaavat kulttuuriperintökysymyksistä, ja joista jotkut osallistuvat myös muinaismuistolain uudistustyöhön. Keskustelut ovat olleet tärkeitä tämän selvityksen kannalta; niiden tavoitteena on ollut syventää tietoa ja ymmärrystä saamelaisten muinaisjäännösten suojeluun liittyvän kulttuuriperinnön luonteesta sekä voimassa olevan lainsäädännön haasteista tunnistaa ja suojella saamelaisten kulttuuriperintöä.

Selvityksen tarkoituksena ja tavoitteena on siis yhtäältä saamelaisten oikeuksien tunnistaminen ja huomioiminen muinaismuistolain uudistuksessa sekä toisaalta valottaa käytännön kysymyksiä ja puutteita, joita saamelaisten kulttuuriperinnön suojaamiseen liittyy erityisesti muinaisjäännöksiin liittyen. Selvityksessä ei esitetä pykäläkohtaisia ehdotuksia saamelaisten oikeuksista muinaismuistolakiin. Tästä tehtävästä vastaa lain uudistamista valmistelevat työ- ja seurantaryhmät, joissa on myös saamelaiskäräjien edustus. Työryhmän tehtävänä on vuorovaikutuksessa seurantaryhmän kanssa valmistella ehdotus muinaismuistolain kokonaisuudistukseksi. Ehdotus tulee laatia hallituksen esityksen muotoon. Seurantaryhmän tehtävänä on tukea lakiuudistuksen valmistelua, erillisselvityksen laatimista ja vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa. Seurantaryhmän asiantuntemusta hyödynnetään uudistuksen päälinjojen muodostamisessa ja esitysehdotuksen valmistelussa. Työryhmän toimikausi on 1.11.2020–31.12.2021⁸ Tämä selvitys on laadittu 1.11.2020–31.5.2021 välisenä aikana. Selvityksen laatija on osallistunut kutsuttuna työryhmän 10.3.2021 pidettyyn kokoukseen ja esitellyt selvityksen pääpiirteistä sisältöä sekä osallistunut keskusteluun saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta omaan kulttuuriperintöönsä.

8 Ks. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/muinaismuistolakia-uudistetaan>. (1.5.2021).

2 Alkuperäiskansojen ja saamelaisten kulttuuriperinnön käsitteestä

2.1 Kulttuuriperinnön käsite

Kulttuuriperinnön käsite on muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Siinä missä aiemmin kulttuuriperinnöllä viitattiin lähinnä monumentaalisiin kulttuuriin jäänteisiin, nykyään siihen yhä enemmän katsotaan kuuluvaksi myös aineettoman kulttuuriperinnön moninaiset aspektit.⁹ Kuten Knuuttila tuo esille, kulttuuriperinnön käsite on ensin laajentunut aikaisemmasta historiallisiin muistomerkkeihin ja paikkoihin liittyvästä käytöstä kattamaan myös rakennettuja historiallisia ympäristöjä, taideteoksia ja muita esineitä, ja sittemmin myös kulttuurimaisemia ja ei-esineellistä (aineetonta) kulttuuriperintöä.¹⁰ Aineellista ja aineetonta kulttuuriperintöä pidetään arvojen toteuttajana ja välittäjänä. On sanottu, että kulttuuriperintö on arvo itsessään; ihmisille eivät ole tärkeitä niinkään tietyt esineet tai tavat, vaan niiden edustamat arvot. Arvot ja merkitykset ovat sisäänrakennettuina niin esineisiin ja tapoihin kuin luonnonkohteisiin, joista ne välittyvät eteenpäin tuleville sukupolville.¹¹ Kulttuuriperintöä suojelemalla pyritään vaalimaan ja säilyttämään näitä arvoja ja merkityssisältöjä sekä varmistamaan niiden siirtyminen eteenpäin seuraaville sukupolville.¹²

Euroopan neuvoston puitesopimus kulttuuriperinnön arvosta yhteiskunnalle (Faron sopimus, 2005)¹³ määrittelee kulttuuriperinnön tarkoittavan niitä menneisyydestä perittyjä voimavaroja niiden omistajasta riippumatta, jotka ihmisten mielestä kuvastavat heidän

9 UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53, s. 3.

10 Knuuttila, S., ”Kulttuuriperintö, arvot ja identiteetti”, teoksessa P. Venäläinen (toim.), Kulttuuriperintö ja oppiminen, Suomen Museoliiton julkaisuja 58, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2008, s. 12-19, 12.

11 Peterzens, T., Kulttuuriesineen suoja, Laittoman kulttuuriesineen palauttaminen kansainvälisenä ongelmana, Yliopistollinen väitöskirja, Helsingin yliopisto, Unigrafia Oy, Helsinki, 2018, s. 58; Ks. myös Forrest, C., International Law and the Protection of Cultural Heritage, Routledge, 2011, s. 3-4. Vilkkunen, J., ”Aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön rajapintoja ja määritelmää”, teoksessa A. ja R. Mitchell (toim.), Elävä aineeton kulttuuriperintö, Cupore, 2015, s. 113-125, 114.

12 Peterzens (2018), s. 58.

13 Valtioneuvoston asetus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdystä Euroopan neuvoston puiteyleissoimuksesta 50/2018. Sopimus on tehty Farossa 27.10.2005 ja tullut voimaan 1.9.2018.

jatkuvasti muuttuvia arvojaan, uskomuksiaan, tietojään ja perinteitään. Tähän kuuluvat kaikki ihmisten ja paikkojen vuorovaikutuksesta aikojen kuluessa rakentuneen ympäristön osat. Sopimuksen mukaan kulttuuriperintöyhteisö tarkoittaa niitä ihmisiä, jotka arvostavat tiettyjä kulttuuriperinnön piirteitä, joita he haluavat julkisen toiminnan puitteissa ylläpitää ja välittää tuleville sukupolville.¹⁴

Kulttuuriperintö määritellään usein aineelliseksi ja aineettomiksi kulttuuri-ilmauksiksi ja perinteiksi, joita ryhmät ja yhteisöt välittävät sukupolvelta toiselle.¹⁵ YK:n kasvatusta, tiede- ja kulttuurijärjestö Unescon maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen (1972) mukaan aineelliseen kulttuuriperintöön kuuluvat monumentit, rakennukset sekä ”ihmisen tai luonnon ja ihmisen yhteisesti luomat teokset sekä alueet mukaan lukien arkeologiset paikat, jotka ovat historialliselta, esteettiseltä, etnologiselta tai antropologiselta kannalta yleismaailmallisesti erityisen arvokkaita”.¹⁶ Sopimuksen mukaan luonnonperintöön kuuluvat luonnontilaiset paikat tai tarkoin rajatut luonnonalueet, jotka ovat tieteiden, luonnonsuojelun tai luonnonkauneuden kannalta yleismaailmallisesti erityisen arvokkaita.¹⁷ Sopimuksella voidaan suojata esimerkiksi alkuperäiskansojen kulttuurimaisemia tai pyhiä luonnonpaikkoja ja muita erityisiä kulttuurisesti ja historiallisesti merkittäviä kohteita, joihin myös muinaisjäännökset lukeutuvat.

Unescon aineetonta kulttuuriperintöä koskevan yleissopimuksen (2003) mukaan ”aineeton kulttuuriperintö” tarkoittaa käytäntöjä, ilmentymiä, ilmaisuja, tietoja, taitoja sekä välineitä, esineitä ja näihin liittyviä paikkoja, joita yhteisöt, ryhmät, ja joissakin tapauksessa yksilöt, tunnistavat osaksi omaa kulttuuriperintöään. Sukupolvelta toiselle välittynyt perintö muuttuu yhteisöjen ja ryhmien vuorovaikutuksessa ympäristöön, heidän menneisyytensä ja luonnon kanssa. Sopimuksen mukaan aineetonta kulttuuriperintöä esiintyy muun muassa suullisen perinteen ja ilmausten parissa, esittävässä taiteissa, sosiaalisen elämän käytännöissä, rituaaleissa ja juhlamenoissa, luontoa ja maailmankaikkeutta koskevassa tiedossa ja näihin liittyvissä tavoissa sekä perinteisissä käsityötaitoissa.¹⁸ Esimerkiksi alkuperä-

14 Artikla 2. Suomensos Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 87/2017 vp.

15 UNESCO:n yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseksi, allekirjoitettu 17.10.2003. Hyväksytty Suomessa 21.2.2013. Artikla 1.

16 UNESCO:n maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskeva yleissopimus, allekirjoitettu 16.11.1972. Hyväksytty Suomessa 13.8.1987, artikla 1.

17 Ibid., artikla 2.

18 Valtioneuvoston asetus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 47/2013, sopimustekstin käännös, artikla 2.

räiskansojen pyhiin luonnonpaikkoihin ja muihin arkeologisiin kulttuurikohteisiin liittyen sopimus suojaa niin perinnetietoa, tapaoikeuksia kuin hengellisiä rituaaleja.¹⁹

Kulttuurin ja kulttuuriperinnön käsitteitä ei voida erottaa toisistaan. Faron sopimuksessa nimenomaan todetaan, että kulttuuriperintöön liittyvät oikeudet sisältyvät olennaisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen määrittelemään oikeuteen osallistua kulttuurielämään.²⁰ Unescon kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevassa yleissopimuksessa²¹ ”kulttuurisella moninaisuudella” tarkoitetaan moninaisia tapoja ja muotoja, joilla ryhmien ja yhteisöjen kulttuurit saavat ilmaisunsa. Nämä ilmaisut leviävät ryhmien ja yhteiskuntien sisällä ja niiden välillä. Kulttuurinen moninaisuus ilmenee paitsi monenlaisina tapoina ja muotoina, joiden avulla ihmiskunnan kulttuuriperintöä ilmaistaan, rikastutetaan ja välitetään monin kulttuuri-ilmaisuin.²² Ks. yleissopimuksessa ”kulttuuri-ilmaisulla” tarkoitetaan yksilöiden, ryhmien ja yhteisöjen luovuuden tuloksena syntyneitä ilmaisuja, joilla on kulttuurinen sisältö.²³

2.2 Alkuperäiskansojen vis-à-vis saamelaisten kulttuuriperinnön käsite

Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön käsite on pitkälle yhteneväinen kulttuurin käsitteen kanssa. Alkuperäiskansojen oikeuksista puhuttaessa kulttuuriperinnön ja kulttuurin käsitteitä käytetään usein rinnakkain samoja elementtejä tarkoittaen.²⁴ Yhtäältä kulttuuriperintö saatetaan nähdä kulttuurin osana tai alakäsitteenä, kun taas toisaalta esimerkiksi alkuperäiskansojen perinteiset elinkeinot, jotka tunnustetaan kulttuurin ydinalueeksi, saatetaan nähdä osaksi aineetonta kulttuuriperintöä. Alkuperäiskansojen kohdalla onkin tärkeänä lähtökohtana pidetty sitä, että alkuperäiskansat voivat itse määritellä, mitä niiden kulttuuriperintöön kuuluu. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismi (EMRIP)²⁵ toteaa alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä koskevassa selvityksessään, että

19 Ks. Marsio, L., Aineeton kulttuuriperintö: Esimerkkejä Unescon 2003 yleissopimuksen toteutamisesta verrokkimaissa. www.cupore.fi/documents/aineetonkulttuuriperintö.pdf. (1.5.2021).

20 Artikla 1.

21 Laki kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 29.6.2006/600 (SopS 16/2007).

22 Kappale III, Artikla 4.1.

23 Kappale III, Artikla 4.3.

24 Ks. Xanthaki, A. ”International Instruments on Cultural Heritage: Tales of Fragmentation”, teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples’ Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2017, s. 1-19, 2.

25 Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

alkuperäiskansojen kulttuuriperintö sisältää ”materiaalisia ja aineettomia manifestaatioita niiden elämäntavoista, maailmankatsomuksista ja luovuuden saavutuksista, ja kulttuuriperinnön tulisi nähdä ilmentävän alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta sekä henkistä ja fyysistä suhdetta maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin.²⁶ Saamelaiskäräjät onkin todennut, että saamelaiskulttuurin säilyminen ja kehittyminen edellyttävät perinteisten tietojen ja taitojen, sekä henkisen pääoman siirtymistä tuleville sukupolville sekä saamelaisten itsemääräämiseen perustuvaa päätöksentekoa kulttuuria koskevissa, mm. maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä.²⁷

EMRIP:n määritelmän mukaan kulttuuriperinnön käsite pitää sisällään perinteisiä käytänteitä laajassa mielessä, sisältäen kielen, taiteen, musiikin, tanssin, laulun, tarinat, urheilun ja perinteiset leikit, pyhät paikat ja ihmisjänteet. EMRIP:n mukaan olennaisinta on kuitenkin ymmärtää, että alkuperäiskansoille kulttuuriperinnön suojelu kytkeytyy suoraan perinteisten maa-alueiden ja kulttuuriympäristön suojeluun. EMRIP painottaa, että alkuperäiskansojen kulttuuriperintö on holistinen ja sukupolvien välinen käsite, joka pohjautuu yhteisiin aineellisiin ja henkisiin arvoihin, joihin ympäristö vaikuttaa. Se sisältää myös biokulttuurisen perinnön ja perinteiset ruoan tuotannon systeemit kuten vuoroviljely, paimentolaisuus, perinteinen kalastus ja muu luonnonvarojen käyttö.²⁸ Tämän kulttuuriperinnön määrittelyn jälkeen EMRIP samassa selvityksessään käyttää kuitenkin kulttuuria ja kulttuuriperintöä rinnakkaisina ja limittäisinä konsepteina mainiten niihin kuuluvan kielen, hengellisyys, jäsenyyden, taiteen, kirjallisuuden, perinteisen tiedon, tavat, rituaalit, seremoniat, tuotantomenetelmät, juhlatapahtumat, musiikki, perinteiset leikit, käytöstavat, työvälineet, suojat, pukeutuminen, taloudelliset aktiviteetit, arvosteemit, maailmankatsomukset, oikeudet ja perinteiset elinkeinot kuten metsästyks, kalastus, pyynti ja keräily.²⁹

Kuten todettu, kulttuurin ja kulttuuriperinnön käsitteiden toisistaan erottaminen ei ole mielekasta. Perinteillä viitataan usein niihin tapoihin ja uskomuksiin, jotka siirtyvät sukupolvelta toiselle. Saamelaisten perinteenä ovat Helander-Renvallin ja Markkulan mukaan esimerkiksi saamenkieli, poronhoito, käsityöt tai muut perinteiset ammatit, suhde maahan, maailmankatsomus, kulttuuri-ilmaisut kuten laulut, tarinat, myytit ja symbolit. Saamelaiset

26 UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53, s. 4.

27 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma 2006, s. 5.

28 UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53, s. 4.

29 Ibid.

perinteet muodostuvat käytänteistä, ymmärryksistä, ominaisuuksista ja erityispiirteistä, jotka ovat edelleen tärkeitä saamelaisten kansana säilymisen kannalta.³⁰

Toisaalta alkuperäiskansakontekstissa on painotettu, että sekä kulttuuri että perinteet elävät ajassa eikä niitä voida lukita tiettyyn historialliseen ilmenemismuotoon. Hymes muistuttaa, että se, mikä yhteisössä nähdään perinteeksi, muuttuu koko ajan. Kulttuuri ei ole staattinen eikä sitä voida ”jäädyttää” tiettyyn ajanjaksoon liittyviin ilmaisuihin.³¹ YK:n ihmisoikeuskomitea on vahvistanut tämän oikeustapauskäytännössä todeten, että KP-sopimuksen 27 artikla suojaa kulttuuria myös, kun perinteisiä kulttuurielinkeinoja harjoitetaan modernien välineiden kuten teknologian avulla.³² Helander-Revall ja Markkula toteavatkin, että perinne on luonteeltaan yhtä aikaa sekä jatkuva että sopeutuva ja muuntuva.³³ Esimerkkinä edellä mainitut tutkijat mainitsevat saamen kielessä olevan tuhansia vuosia vanhoja sanoja, jotka alun perin ovat liittyneet villiporojen metsästämiseen, mutta joita nyt käytetään poronhoitoon liittyvissä merkityksissä.³⁴

Porsanger ja Virtanen muistuttavat, ettei alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön käsitteestä ole alkuperäiskansojenkaan keskuudessa yhtenevää näkemystä. Koko kulttuuriperinnön käsite voi olla alkuperäiskansojen yhteisöille suhteellisen uusi konsepti.³⁵ Näkkäläjärvi toteaa, että saamen kielessä ei itsessään ole ollut perinteistä termiä kulttuuriperinnölle, kulttuuri-ilmauksille tai perinteiselle tiedolle, koska sellaisiin ei ole ollut tarvetta. Tarve määrittelylle on muodostunut kansainvälisten sopimusten luomien käsitteiden ja suojan johdosta.³⁶ Saamenkielinen *kulturárbi*, joka tarkoittaa kulttuuriperintöä, on uudehko termi, joka on lainasana enemmistökielistä (esim. norjan kielen *kulturarv* – termistä).³⁷ Árbi tarkoittaa perintöä. Siihen sisäänrakennettuna on juuri idea siitä, että kulttuuriperintö siirtyy sukupolvelta toiselle: yhteys menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden välillä. Árbi tarkoittaa myös perittyä, omaisuutta tai vastaavaa oikeudellista oikeutusta, joka perustuu

30 Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., ”On Transfer of Sámi Traditional Knowledge: Scientification, Traditionalization, Secrecy, and Equality”, teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam (toim.), 2017, s. 104-129, 122.

31 Hymes, D., ”Folklore’s Nature and the Sun’s Myth”, *Journal of American Folklore* 88, 1975, s. 345-69.

32 Human Rights Committee, Communication No. 511/1992, *Länsman et al. v. Finland*, Views adopted on 26 October 1994, para. 9.3.

33 Helander-Renvall ja Markkula (2017), s. 122.

34 Ibid., s. 123.

35 Porsanger, J. ja Virtanen, ”Introduction – a Holistic Approach to Indigenous Peoples’ Cultural Heritage”, *Alternative* 2019, Vol 15/4: 289-298, 291.

36 Näkkäläjärvi, K., ”Saamelaisten perinteinen tieto muuttuvassa ilmastossa ja globaalissa maailmassa”, teoksessa A. Kivilaakso ja L. Marsio, Elossa, Luonto ja elävä kulttuuriperintö, Museovirasto, Helsinki, 2017, s. 91-106, 92.

37 Porsanger ja Virtanen (2019), s. 291.

siihen, että se on peritty joltakin.³⁸ Käsite tulee lähelle kulttuuriomaisuuden käsitettä, jota on usein pidetty huonosti sopivana alkuperäiskansojen holistisen luontosuhteen ja siihen liittyvän kollektiivisen sekä interaktiivisen vuorovaikutussuhteen takia.³⁹

Helander painottaa, että perinteisen saamelaisen maailmankatsomuksen mukaan ihminen on osa luontoa eikä voi asettua luonnon yläpuolelle, vaan suhde on tasa-arvoinen ja vaatii neuvotteluja, kompromisseja ja kunnioitusta.⁴⁰ Saamelaiskäräjät tuo esille, että suojaava, huolehtiva suhde maahan, elättäjään, on ollut kaikkien saamelaista yhteisöä koskevien sääntöjen, säädösten, lakien, käytäntöjen ja toimien perusta.⁴¹ Tobinin mukaan kulttuuriomaisuuden käsite on ongelmallinen alkuperäiskansojen näkökulmasta siksi, että se pohjautuu positivistiseen ”länsimaiseen” oikeusjärjestelmään eikä tunnista alkuperäiskansojen omia tapaoikeuksia.⁴² Barshin mielestä kulttuuriomaisuuden ja immateriaalioikeuksien idea on huonosti sopiva alkuperäiskansojen luontosuhteen näkökulmasta, koska niissä ei oteta huomioon sitä, ettei kulttuuria voi tosiasiallisesti erottaa siitä luonnonmaisemasta, josta se kumpuaa.⁴³ Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelmassa (2006) todetaan nimenomaisesti, että luonnonympäristö, kulttuuriympäristö, sosiaalinen ympäristö ja kielellinen ympäristö muodostavat kokonaisuuden, ympäristökäsitteen, jota tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, koska ne ovat riippuvaisia toisistaan.⁴⁴ Alkuperäiskansojen erityistä suhdetta niiden perinteisiin maihin ja alueisiin tutkinut YK:n erityisraportoiija Daes pitää kulttuuriperinnön käsitettä sopivampana alkuperäiskansojen oikeuksien kontekstissa ja toteaa sen kuitenkin itsessään sisältävän sekä kulttuuriomaisuuden että

38 Ibid.

39 Ks. yleisesti, Tsosie, R. ”Cultural Challenges to Biotechnology: Native American Genetic Resources and the Concept of Harm”, *Journal of Law, Medicine & Ethics* (Fall 2007):396-411, 397-398; Coombie, R.J., ”The Expanding Purview of Cultural Properties and their Politics”, *Annual Review of Law and Social Sciences* (2009):2:293-412.

40 Helander, E., ”Saamelainen maailmankuva ja luontosuhde”, teoksessa I. Seurujärvi-Kari (toim.), *Beaivvi mánát. Saamelaisten juuret ja nykyaika*, Tietolipas 164, Suomalaisien Kirjallisuuden Seura, Helsinki, 2000, s. 171-182, 171-173; Helander-Renvall, E., ”Saamelainen tapaoikeus”, teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma*, Inari, Sámi Museum – Saamelaismuseosäätiö, 2013, s.132-134. Ks. myös Valkonen, S., Valkonen, J. ja Lehtola, V. P., ”An Ontological Politics of and for the Sámi Cultural Heritage – Reflections on Belonging to the Sámi Community and the Land”, teoksessa A. Xanthaki et al (toim.), 2017, s. 149-174, 165.

41 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma 2006, s. 9.

42 See, Tobin, B. ”Redefining Perspectives in the Search for Protection Traditional Knowledge: A Case Study from Peru”, *Review of European Community and International Environmental Law*, 2001, 10 (1):47-64.

43 Barsh, R.L., ”How Do You Patent A Landscape? The Perils of Dichotomizing Cultural and Intellectual Property” *International Journal on Cultural Property*, 1999, 8(1): 14-47, 15.

44 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma, 2006, s. 4-5.

immateriaalioikeudet. Kulttuuriperintö käsittää hänen mukaansa ”kaiken, joka kuuluu kansan erityiseen identiteettiin, ja jonka he voivat itse halutessaan jakaa muiden kanssa.”⁴⁵

Falk ja Feldborg antavat esimerkkejä saamelaisten kulttuuriperinnöstä, johon kuuluu mm. taiteellisia ilmaisuja, materiaalisia sekä arvopohjaisia päivittäiseen elämään kuuluvia asioita, elämäntapoja, elinkeinoja, suhde ympäristöön, arvojärjestelmä, uskomukset ja uskonto, kieli, perinteinen tieto ja tavat.⁴⁶ Porsangerin mukaan saamelaisten perinnöllä ja tavoilla viitataan tapoihin, joiden mukaan ihmiset tekevät tiettyjä asioita, joihin liittyy tiettyjä arvoja (*vierru*), joita *árbi* (perintö) vahvistaa ja todentaa. Saamelainen käsitys perinteestä kattaa normeja ja arvoja, perinteisiä ajatus- toiminta- ja käytösmalleja, arvokriteereitä liittyen mm. hyvään/pahaan, oikeaan/väärään, kauniiseen/rumaan, käyttökelpoiseen/turhaan, sekä eettisiin kysymyksiin siitä, mikä on hyväksyttävää ja mikä ei. Tavat, innovaatiot, viisaus, tieto, arvo, perintö ja jatkuvuus ovat toisistaan erottamattomia saamelaisten perintöä koskevan ymmärryksen mukaan.⁴⁷

Saamelaiskäräjälain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2014 vp), jota ei lopulta viety eduskuntaan johtuen ILO sopimus 169:n ratifiointipyrkimyksen kaatumisesta, ehdotettiin uudeksi kohdaksi saamelaiskulttuurin määritelmää. Ehdotuksen mukaan saamelaiskulttuuriin kuuluvat ”saamen kieli, saamelainen kulttuuriperintö, saamelaisten kulttuuri-ilmaukset, saamelaisten perinteinen tieto, perinteiset saamelaiselinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot samoin kuin saamen käsityö ja muut saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin tavat ja muodot. Perinteisillä saamelaiselinkeinoina viitataan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluviin elinkeinoihin, kuten poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseen.”⁴⁸ Saamelaiskulttuuriin kuuluisi ehdotuksen mukaan myös näiden elinkeinojen nykyaikaiset harjoittamisen muodot. Ehdotettu säännös saamelaiskulttuurista olisi kaiken kaikkiaan ymmärrettävä laajasti. Momentissa mainittaisiin vain saamelaiskulttuurin joitakin keskeisiä piirteitä. Säännöstä ei siten olisi tarkoitettu tyhjentäväksi. Ehdotuksen mukaan laissa tarkoitettuun saamelaiskulttuuriin sisältyisikin myös muut kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin erilaiset tavat ja muodot.”⁴⁹

45 Daes, E. I., *Discrimination Against Indigenous Peoples: Study on the Protection of the Cultural and Intellectual Property of Indigenous Peoples*, E/CN.4/Sub.2/1993/28, UNCHR, Geneva, para 23.

46 Falk, E., & Feldborg, D. (toim.), *Leve kulturarven! [Living cultural heritage]*. Trondheim: Museumsforlaget, 2013, s. 18. Ks. Porsanger ja Virtanen (2019), s. 291.

47 Porsanger, J., ”The problematisation of the dichotomy of modernity and tradition in indigenous and Sámi contexts”, teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with traditional knowledge: Communities, institutions, information systems, law and ethics*, Kautokeino: Sami University, s. 225-252. Ks. Porsanger ja Virtanen (2019), s. 291.

48 Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 10, PeVL 17/2010 vp, s. 3.

49 HE 167/2014 vp, s. 30-31.

Ehdotuksen mukaan saamelainen kulttuuriperintö lukeutuu osaksi saamelaiskulttuuria. Samalla tavoin saamelaiskäräjien oman määritelmän mukaan ”saamelaiskulttuuriin kuuluvat saamen kieli, saamelainen kulttuuriperintö, kulttuuri-ilmaukset, saamelaistaide, saamelaisten perinteinen tieto, perinteiset saamelaiselinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot samoin kuin muut saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin tavat ja muodot.”⁵⁰ Toisaalla saamelaiskäräjät toteaa aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön, kuten tarinaperinteen, perinteisen tiedon, perinteisten elinkeinojen ja kulttuuri-ilmausten kuuluvan saamelaisten kulttuuriin.⁵¹ Saamelaiskäräjien mukaan ”saamelaiskulttuurissa perinteisellä kulttuuri-ilmaisulla tarkoitetaan esimerkiksi joikumusiikkia, saamen käsityötä, saamelaistaidetta, kertomaperinnettä ja myyttejä, kirjallisuutta, saamenkielisiä paikannimiä sekä saamelaista rakennusperinnettä (mm. kodat, kammit, erityyppiset aitat). Lisäksi saamelaiseen muinaisuskoon kuuluva uhraaminen seidoille on kulttuuri-ilmaus. Uudemmat kulttuuri-ilmaukset tarkoittavat modernia saamelaismusiikkia, teatteria ja elokuvataidetta.”⁵²

2.2.1 Saamelainen kulttuuriympäristö

Alkuperäiskansojen kulttuuri ja kulttuuriperintö pohjautuvat ja saavat merkityksensä ja ilmaisunsa pitkälle alkuperäiskansojen suhteesta maahan. Kuten Ingold toteaa, suhde maahan ja ympäristöön on alkuperäiskansojen olemassaolon perustavanlaatuisen aspekti, koska kulttuuri kumpuaa maasta ja paikoista. Suhde maahan perustuu paikkoihin, joissa alkuperäiskansojen jäsenet harjoittavat perinteisiä elinkeinojaan ja joihin liittyy laajempia kulttuurisia käsityksiä kulttuurista itsestään, identiteetistä ja sen historiasta.⁵³ Alkuperäiskansojen perustavanlaatuisen suhde perinteisiin maihinsa on niiden kulttuurisen suojan ja oikeuksien ytimessä. Vuonna 1994 YK:n KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea (IOK) totesi vähemmistöjen oikeuksia koskien, että ”kulttuuri ilmenee monin muodoin, kuten alkuperäiskansojen kohdalla erityisenä elämäntapana, joka liittyy maiden ja niillä olevien luonnonvarojen käyttöön.”⁵⁴

50 Sámediggi, Saamelaiskäräjät: Kulttuurisesti vastuullinen saamelaismatkailu, <https://www.samediggi.fi/meneillään-olevat-hankkeet/kulttuurisesti-vastuullinen-saamelaismatkailu/> lainattu 1.5.2018. (1.5.2021).

51 Ks. <https://www.samediggi.fi/tutkimuseettinen-menettelyohje/> (1.5.2021).

52 Sámediggi (Saamelaiskäräjät): ”Artikla 8(j):n toimeenpano”, 13.11.2015, http://www2.samediggi.fi/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=184&Itemid=325 (1.5.2021).

53 Ingold, T., The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill, Routledge, London and New York, 2000, 148-150.

54 CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, CCPR/C/21/Rev.1/ADD.5, para 7. Kirjoittajan oma käännös.

Magga kuvailee maiseman olevan ihmisen kumppani – toinen subjekti, jonka kanssa on toimittava hyvin ja viisaasti, koska oma selviytyminen on siitä kiinni.⁵⁵ Valkonen korostaa luontosuhteen käytännöllisyyttä ja paikallisuutta: luontosuhde rakentuu niiden käytäntöjen kautta, joita ihmisellä on ympäröivään luontoon.⁵⁶ Magga tuo esille myös maiseman näkymättömän, aineettoman ulottuvuuden, joka tulee esille suullisen perimätiedon kautta. Hänen mukaansa maiseman maagiset ja myyttiset ominaisuudet nousevat saamelaisesta maailmankuvasta ja vanhasta uskonnosta. Maagista maisemaa edustavat pyhät paikat, uhripaikat ja hautapaikat. Myyttinen maisema välittää myyttejä ja kertomuksia esimerkiksi tiettyjen maisemamuotojen synnystä ja niiden muovautumisesta. Tämä paikallisesti yhteinen kokemusmaailma on siirtynyt sukupolvelta toiselle.⁵⁷ Saamelaisten pyhät paikat ilmentävät sekä saamelaisten aineellista että aineetonta kulttuuriperintöä. Alkuperäiskansojen pyhät luonnonpaikat, kuten tietyt vuoret ja tunturit, vesistöt tai uhrikivet ovat tärkeitä alkuperäiskansojen kulttuurin ja perinteisen elämän kannalta lähes kaikissa alkuperäiskansayhteisöissä.⁵⁸ Pyhät paikat ovat olleet olennainen osa saamelaisten elämää, elinkeinoja ja arkipäivää. Palvospaikkoja on sijainnut niin asuinpaikkojen läheisyydessä kuin pyyntimailla, kalavesien äärellä ja porojen jutaamisreittien varrella. Paikoitellen suuret pyhät tunturit hallitsevat laajempaa maisemaa. Saamelaيسessa maisemassa kietoutuvat yhteen paitsi käytännölliset myös historialliset, myyttiset, maagiset sekä poliittiset ulottuvuudet.⁵⁹

Saamelaisten kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön käsitteet tulevat niin ikään lähelle toisiaan ja ovat osittain päällekkäisiä. Kulttuuriympäristö nähdään usein myös osana kulttuuriperintöä.⁶⁰ Rössler toteaa, että kulttuuriympäristöt ovat kulttuurin ja luonnon, aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön sekä biologisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden

55 Magga, P. ”Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?”, Johdanto teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva, Ealli Biras Elävä ympäristö, Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum – Saamelaismuseosäätö, 2013, s. 10-13, 11.

56 Valkonen, J., Saamelainen luontosuhde, Käytännölliset ja kertomukselliset ulottuvuudet, Kulttuurintutkimus 22:4, Kulttuuritutkimuksen seura, Jyväskylä, 2005, s. 15-26, 24-25.

57 Magga (2013), s. 11.

58 Ks. yleisesti, Oviedo, G. ja Jeanrenaud, J-P., Protecting Sacred Natural Sites of Indigenous and Traditional Peoples, teoksessa Protected Areas and Spirituality. Proceedings of the First Workshop of the Delos Initiative – Montserrat 2006; Vella, Y., The Conservation Value of Sacred Sites of Indigenous Peoples in the Arctic: A Case Study in Northern Russia, CAFF, Akureyri, 2004; Äikäs, T., Rantakiviltä tuntureille. Pyhät paikat saamelaisten rituaalisessa maisemassa, Oulun yliopisto, Oulu, 2011, s. 200.

59 Heinämäki, L., Ojanlatva, E., Magga, A-M., ”Saamelaisten pyhät luonnonpaikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuden valossa”, teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, Kilpisjärven poliittinen luonto, Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa, Suomen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 199-239, s. 218 Ks. myös Kuokkanen, R., Reshaping the University. Responsibility, Indigenous Epistemes, and the Logic of the Gift. UBC Press, Vancouver, s. 34-35.

60 Knuuttila (2008), s. 12.

yhtymäkohtia, jotka edustavat alkuperäiskansojen kulttuurin ja identiteetin ja niihin liittyvien suhteiden ydintä.⁶¹

Lapin kulttuuriympäristöt tutuksi (LKYT) -hankkeen⁶² saamelaisosiossa saamelainen kulttuuriympäristö on määritelty niin, että siihen kuuluvat muinaisjäännökset, rakennusperintö, saamelaislinkeinojen synnyttämät perinnemaisemat perinnebiotooppeineen sekä ympäristöön ja maisemaan liittyvä henkinen perinne. Maisemaan liittyvä henkinen perinne käsitetään suulliseksi perinteeksi, joka antaa maisemalle ja ympäristölle merkityksen. Suullinen perinne sisältää joko tiettyihin paikkoihin tai laajempiin alueisiin liittyvää tietoa, joka ilmenee erilaisina tarinoina, paikannimistössä, musiikin kautta ja tietoutena paikkojen ja alueiden käytöstä.⁶³ Magga rinnastaa sittemmin henkisen perinteen käsitteen perinnetiedon käsitteeseen. Hän kiteyttää määritelmän siten, että saamelaiseen kulttuuriympäristöön kuuluvat arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu ympäristö, perinnetieto ja kulttuurimaisema. Perinnetiedon avulla maisemaa tulkitaan ja sen avulla ja sen kautta syntyvät ne merkitykset, jotka muuttavat maiseman kulttuurimaisemaksi.⁶⁴

Faron sopimuksessa kulttuuriympäristö tarkoittaa ympäristöä, jonka ominaisluonne on ensi sijassa ihmisen toiminnan tulosta. Käytännössä siihen kuuluvat kulttuurimaisema, rakennettu kulttuuriympäristö, muinaisjäännökset sekä perinnebiotoopit.⁶⁵ Valtonen toteaa, että monet saamelaisen elämänmuodon jättämät jäljet ovat lähes näkymättömiä tai niin pitkäaikaisen kehityksen tulosta, että niitä on vaikea hahmottaa ihmisen aikaansaannoksiksi. Poikkeuksena ovat esimerkiksi havaittavat muinaisjäännökset, kuten poroerotuspaiikat tai kotasijat. Kuitenkin paikkasidonnainen perinne ja perimätietona opittu ympäristöön sopeutuminen tai esimerkiksi porojen aikaansaamat kasvillisuusmuutokset tekevät maisemasta ja luonnosta kulttuurisella sisällöllä ladattuja.⁶⁶ Yksi keskeinen saamelaisen kulttuurimaiseman sekä kulttuuriperinnön osa-alue on paikannimet. Valtosen mukaan

61 Rössler, M., "World Heritage Cultural Landscapes: A UNESCO Flagship Programme 1992-2006", *Landscape Research* 31 (4), 2006: 333-353, 334. Ks. myös Herrmann, T., Heinämäki, L. ja Morin, C., "Protecting sacred sites, maintaining cultural heritage, and sharing power, Co-management of the SGang Gwaay UNESCO World Heritage Site in Canada", teoksessa L. Elenius, C. Allard and C. Sandström (toim.), *Indigenous Rights in Modern Landscapes, Nordic Conservation Regimes in Global Context*, Abingdon, Routledge, 2017, s. 62-81, 65.

62 Lapin ympäristökeskuksen hallinnoima hanke, joka toteutettiin 2004-2008. Hankkeeseen liittyi saamelaiskulttuuriosio.

63 Magga, P., "Rakennuksia, kotasijoja, muistoja – saamelaista kulttuuriympäristöä inventoimassa", teoksessa T. Elo ja P. Magga (toim.), *Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuuriympäristöön*, Suomen ympäristö 34/2007, Lapin ympäristökeskus, Rovaniemi, s. 11-24, 15. Ks. Magga (2013), s. 10.

64 Magga (2013), s. 10.

65 Ks. kappale 4.4.

66 Valtonen, T., "Báiki báikki manjis" "paikka paikan perään", *Paikannimet Käsivarren saamelaisessa kulttuurimaisemassa*, teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, 2016, s. 41-80, 46.

paikannimen synty, nimenanto liittyy maiseman kulttuuriseen haltuunottoon. Nimenantaja eli ihminen kulttuurisine sekä kielellisine sääntöineen valitsee, rajaa ja merkityksellistää jonkin osan maisemasta liittäen sen oman kulttuurisen kokemusmaailmansa osaksi.⁶⁷ Saamelaisen kulttuuriympäristön erityispiirteistä ja niihin liittyvän tunnistamisen ja suojelemisen haasteista keskustellaan lisää tämän selvityksen myöhemmissä kappaleissa.

2.2.2 Saamelaisten perinnetiedon ja tapaoikeuksien käsitteet

Alkuperäiskansojen perinnetieto nähdään aineettoman kulttuuriperinnön yhdeksi keskeisimmäksi osa-alueeksi.⁶⁸ Unescon yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä tunnustaa ”perinteisen tiedon merkityksen aineettoman ja aineellisen rikkauden lähteenä sekä erityisesti alkuperäiskansojen tietämysjärjestelmän merkityksen ja myönteisen vaikutuksen kestäväan kehitykseen sekä sen asianmukaisen suojelemisen ja edistämisen tarpeen.”⁶⁹ Myöskään perinnetiedolle ei ole olemassa yhtenäistä ja tyhjentävää määritelmää. Samasta asiasta käytetään myös hieman toisistaan poikkeavia termejä, kuten ekologinen perinnetieto tai alkuperäiskansatieto jne.⁷⁰ Helander-Renvall ja Markkula käyttävät ”Ekologisen perinnetiedon käsikirjassa” Bergesin laatimaa tutkimusmaailmassa vakiintunutta määritelmää perinnetiedosta:

”Ekologinen perinnetieto (Traditional Ecological Knowledge) on kumulatiivista, sukupolvelta toiselle kulttuurisen siirron kautta siirtyvää tietoa, taitoja, käytäntöjä ja uskomuksia, joiden sisältönä on ihmisten ja muiden elävien olentojen suhde toisiinsa ja ympäristöönsä.”⁷¹

67 Ibid., s. 50. Ks. tarkemmin saamelaisista paikannimistä esim. Mattus, I., ”Mitä paikannimet kertovat?” teoksessa T. Elo ja P. Magga (toim.), 2007, s. 65-76.

68 Ks. esim. Johnsson, D. Z., & Tualima, H.-Y., ”Cultural heritage, traditional knowledge and intellectual property”, teoksessa A. Xanthaki, et al (toim.), 2017, s. 218-228.

69 Johdantokappale.

70 Berges, F., ”Traditional Ecological Knowledge in Perspective”, teoksessa J. T. Inglis (toim.), *Traditional Ecological Knowledge and Resource Management*, Philadelphia: Taylor & Francis gop., 1993, s. 1-9, 3, Helander-Renvall, E. & Markkula, I., *Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset: Biologista monimuotoisuutta koskevan artiklan 8 (j):n toimeenpanoa tukeva selvitys Suomen saamelaisalueella. Suomen ympäristö 12/2011*, Ympäristöministeriö, Helsinki, Edita Prima Oy, 2011, s. 10. Ks. myös Posey, D., ”Upsetting the sacred balance: Can the study of indigenous knowledge reflect cosmic connectedness?” teoksessa P. Sillotoe, A. Bicker & J. Pottier (toim.), *Participating in Development: Approaches to indigenous knowledge*, London, Routledge, s. 24-42; Mc Gregor, D., ”Traditional Ecological Knowledge and Sustainable Development: Towards Coexistence”, teoksessa M. Blaser, F. Mario, A. Harvey & M. Glenn (toim.), *In the Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects and Globalization*, London & New York: ZED Books, 2004, s. 72-91.

71 Helander-Renvall & Markkula, I. *Ekologisen perinnetiedon käsikirja*. Arktisen keskuksen tiedotteita 59, Rovaniemi, Lapin yliopistopaino, 2014, s. 6. Ks. Berges (1993), s. 3.

Saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvä perinteinen tieto ilmenee saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä saamenkielisissä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisien opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily-, käsityö- ja metsästyskäytännöissä.⁷² Helander toteaa, että luontoon liittyvä tieto, arvot ja tavoitteet kanavoituvat perinteisessä maankäytössä ja saamelaiselinkeinoissa eikä niitä voida erottaa toisistaan.⁷³

Porsanger ja Guttorm määrittelevät saamelaisen perinnetiedon - árbediehtu – seuraavasti:

”Árbediehtu on saamelaisten kollektiivista viisautta ja taitoja, joita he ovat käyttäneet vuosisatojen ajan elinkeinonsa vahvistamiseen. Se siirtyy sukupolvelta toiselle suullisesti sekä työn ja käytännön kokemusten kautta. Tämän jatkumon kautta árbediehtu käsite sitoo yhteen menneen, nykyisyyden ja tulevaisuuden.”⁷⁴

Magga mukaan perinnetieto on sekä suullista tietoa että yhteisen tekemisen kautta opittua taitoa. Se, että maisema on saamelaiselle kulttuurimaisemaa, tarkoittaa juuri sitä, että maisema ei välttämättä ole rakennettua, mutta perinnetiedon kautta välittyvät maisemaan liittyvät arvot, merkitykset ja kyky käyttää tietoja hyväksi.⁷⁵ Kulttuurimaiseman käsite liittyy suoraan myös saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin. Magga toteaa, että kulttuurimaisema sisältää saamelaisten tarvitsemat resurssit. Yhteisön siirtämän perinnetiedon ja -taidon avulla tarvittuja resursseja osataan käyttää oikeaan vuodenaikaan oikealla tavalla. Tieto alueen käytöstä on osa kulttuurimaisemaan liittyvää perinnetietoa.⁷⁶

Saamelaisten perinnetietoon kytkeytyvät likeisesti myös saamelaisten tapaoikeudet, jotka niin ikään muodostavat olennaisen osan heidän aineetonta kulttuuriperintöään. Tapaoikeudet koostuvat perinteistä ja oikeuskäsityksistä, jotka pohjautuvat perinnetietoon ja

72 Artikla 8 j työryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, 2013, s. 8.

73 Helander, E., ”Saamelainen maailmankuva ja luontosuhde”, teoksessa I. Seurujärvi-Kari (toim.), *Beaivvi Mánát, Saamelaisten juuret ja nykyaika*, Helsinki, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2000, s. 171-175, 175.

74 Porsanger, J. & Guttorm, G., ”Árbediehtu-fágasuorggi huksen”. Teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics*. DIEĐUT 1/2011. Alta: Bjørkmanns Trykkeri AS, 2011, s. 18. Käännös Laura Olsén teoksessa L. Olsén, A. Harkoma, L. Heinämäki, H. Heiskanen, *Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa*, *Juridica Lapponica* 41, Lapin yliopisto, Rovaniemi, 2017, s. 21.

75 Magga (2013), s. 10.

76 Ibid.

perinteisiin käytäntöihin.⁷⁷ Alkuperäiskansojen tapaoikeudet voidaan määritellä tapojen, normien ja niitä vastaavien käytäntöjen kokonaisuudeksi, jotka alkuperäiskansat ovat kehittäneet tai omaksuneet sääntelemään toimiaan.⁷⁸ Tapaoikeuksissa korostuu yhtäältä kollektiivinen puoli: yhteisön on koettavaa oikeudet itseään sitoviksi, sekä toisaalta ajallinen aspekti: tapaoikeudet ovat syntyneet pitkään jatkuneen käytännön seurauksena.⁷⁹ Helander painottaa kuitenkin tapaoikeuksien dynaamista luonnetta: muuntautumalla historian saatossa uusiin olosuhteisiin tapaoikeudet muodostavat dynaamisen ja muuttuvan sääntökokonaisuuden.⁸⁰ Saamelaista tapaoikeutta voi luonnehtia kirjoittamattomaksi, dynaamiseksi, alueellisesti vaihtelevaksi sekä paikkasidonnaiseksi sääntöjen ja oikeuskäsitysten kokonaisuudeksi.⁸¹ Nuorgam toteaa saamelaiden tapaoikeuksiin liittyen, että saamelaiset oikeuskäsitykset ovat saamelaiden käsityksiä oikeudesta; ne voivat vastata kansallista oikeusjärjestystä tai olla ristiriidassa sen kanssa. Nuorgamin mukaan saamelaisen kulttuuriympäristön määrittelemisen kannalta on olennaista selvittää sitä koskevat saamelaiden tavat ja oikeuskäsitykset.⁸²

Selkeimmin saamelainen tapaoikeus ilmenee saamelaisessa poronhoito-, kalastus-, metsästyks- ja keräilyperinteessä. Saamelaisporonhoitoa harjoitetaan yhä paikoin siidoissa, jotka ovat muutaman poroperheen muodostamia sukulaisuuteen perustuvia paimennusyksiköitä. Siida ohjaa poronhoidon harjoittamista omalla nautinta-alueellaan. Paliskunnan alueella paimentaa useampia siidoja. Siidojen nautinta-alueiden rajat eivät ole staattisia, vaan niitä voidaan muuttaa laidunolosuhteiden mukaan ja siidat voivat myös yhdistyä.⁸³ Kalastuksen saamelaisiin tapaoikeuksiin liittyy, että tiettyjen sukujen nautinnassa on omia järviä, lahtia tai jokien osia. Kaikki tuntevat omat alueensa ja pysyvät omilla nautinta-alueillaan. Huonoina kalavuosina on voitu mennä myös muiden siidojen alueelle pyytämään. Kalojen pyyntiin liittyvä saamelainen arvomaailma ja yhteisöllisyys ohjaavat tapaoikeutta.⁸⁴ Myös metsästykseen liittyy perinteisiä tapoja ja tapaoikeuksia esimerkkinä vieläkin käytössä olevat riekonkaarteet ansapolkuina sekä se, ettei toisten nautinta-alueelle mennä

77 Svensson, T. G., "On Customary Law: Inquiry into an Indigenous Rights Issue", *Acta Borealia* 20 (2), 2003, s. 95-119, 96.

78 Tobin, B., *Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights. Why Living Law Matters*, Routledge, London, 2014, 10.

79 Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016), s. 222.

80 Helander, E., "The Nature of Customary Law", teoksessa T. Koivurova, T. Joona ja R. Shnorro, *Arctic Governance*, Arktinen keskus, Rovaniemi, 2004, s. 88. Ks. myös yleisesti, Helander, E., *Samiska rättsuppfatningar*, Arktinen keskus, Rovaniemi, 2004.

81 Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016), s. 222.

82 Nuorgam, A. Saamelaisia koskeva lainsäädäntö ja sopimukset kulttuuriympäristön näkökulmasta, teoksessa Magga ja Ojanlatva (2013), s. 220-224, 220.

83 Ibid., s. 9. Katso myös tarkemmin aiheesta, Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., *Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset*, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö.

84 Ibid. Katso myös yleisesti Markkula ja Helander-Renvall (2014).

pyytämään riekkoja.⁸⁵ Niin ikään keräilykulttuurissa periaatteena on ollut se, ettei luontoon saa jäädä jälkiä raaka-aineiden ottamisesta ja raaka-aineita otetaan vain sen verran kuin tarvitaan.⁸⁶ Myös muinaisjäännöksiin suojeltaviin arkeologisiin kohteisiin kuten pyhiin paikkoihin liittyy saamelaisyhteisöjen tapaoikeuksia esimerkiksi paikkojen julkisuuteen/ei julkisuuteen, pääsyyn ja sen rajoituksiin liittyen.⁸⁷

Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma (2006) pitää sisällään vision, jonka täyttyminen liittyy vahvasti saamelaisten kulttuuriperinnön riittävään ja saamelaisten oma perinnetieto ja tapaoikeudet huomioivaan oikeudelliseen suojeluun:

”Saamelaisilla alkuperäiskansana on elävä saamenkieli ja vahva yhteisöllisyys, jotka ylläpitävät, vahvistavat ja edistävät saamelaiskulttuurin ja kulttuuriin kuuluvien elinkeinojen säilymistä ja kehittämistä sekä saamelaisten elämäntavan, perinteisen tietämyksen ja perinteisten taitojen välittymistä uusille sukupolville. Saamelaisilla on terve itsetunto ja vahva yhteenkuuluvuuden tunne. Saamelaisten oikeus määrätä alueistaan, toteuttaa saamelaisten kestävää kehitystä, harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ja saada niistä toimeentulonsa toteutuu.”⁸⁸

2.2.3 Esimerkkejä saamelaisista muinaisjäännöksistä

Saamelaiskäräjät tuovat esille, ettei saamelaiskulttuurin liikkuva elämäntapa ole jättänyt maisemaan kovin paljon pysyviä muinaismuistoja. Maisemaan on jäänyt esivanhempien kotakenttiä, reittejä, kaarteita ja rakennelmia. Saamelainen luontoon liittyvä kulttuuriperintö elääkin enemmän tarinoissa, joiussa ja paikannimissä. Saamelaisten kotiseutalueella on hyvin rikas saamenkielinen paikannimistönsä, joka kertoo mm. alueen käytöstä, historiasta, uskonnosta, tapahtumista ja elinkeinoista.⁸⁹

Suomen saamelaisalueella tunnetaan tällä hetkellä lähes 2000 kiinteää muinaisjäännöstä ja irtolöytöä. Halisen ja Hamarin mukaan saamelaisiin liitettäviksi muinaisjäännöksiksi käsitetään pohjoisten alueiden muinaisjäännökset epineoliittisen kauden alusta eli 2000/1500 eKr. eteenpäin, koska niillä on ollut läheinen yhteys historiallisen ajan saamelaiskulttuuriin

85 Artikla 8 (j) työryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, 2013, s. 10.

86 Ibid.

87 Ks. yleisesti, Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016).

88 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma 2006.

89 Ks. <https://www.samediggi.fi/lautakunnat/elinkeinot-ja-oikeus/ymparisto>. (1.5.2021).

syntyyn.⁹⁰ Saamelaisalueella on muuhun Suomeen verrattuna runsaasti valtion omistamia maita, lähinnä erilaisia suojelu- tai erämaa-alueita, joita hallinnoi Metsähallitus. Suurin osa saamelaisalueen muinaisjäänneksistä sijaitseekin valtion mailla. Eniten muinaisjäänneksiä tunnetaan Inarin kunnan alueelta, mikä johtuu siitä, että siellä on tehty enemmän arkeologisia kenttätutkimuksia kuin muissa kunnissa. Ojanlatvan mukaan joka vuosi eri puolilla saamelaisaluetta tehdään maankäyttöön liittyviä tarkastuksia tai inventointeja, joissa löytyy alueen menneisyydestä uutta tietoa tuovia muinaisjäänneksiä. Saamelaisalueella on yhä laajoja tutkimattomia alueita, joiden muinaisjäänneksien odottavat löytymistään.⁹¹ Koska historiallisesti saamelaisalue on ollut huomattavasti nykyistä laajempi, myös saamelaisalueen ulkopuolella on muinaisjäänneksiä, jotka voivat kuulua saamelaiskulttuuriin.⁹²

Yllä olevassa kappaleessa mainitut uskontoon ja hengellisyyteen liittyvät muinaisjäänneksien kuten seidat ja muut saamelaisten pyhät paikat muodostavat pohjoiselle alueelle tyyppillisen ja lukuisana esiintyvän muinaisjäänneksiryhmän ”kiinteistä luonnonesineistä”.⁹³ Seita on tavallisesti ympäristöstään erottuva kivi tai kiviryhmä. Tunnettuja ovat esim. Outakosken peuraseita ja Ladjokeädgi-kalaseita Utsjoella, Enontekiön Näkkälän seitakivi tai Koskikaltiojoen suun seitakivi Inarissa. Myös tiettyjä maastokohtia on pidetty pyhinä. Tällaisia ovat esim. Utsjoella sijaitsevat Kumppi- Kirkhu Ollilan lähellä ja Pietsän-Kirkhu Kevojoella. Toisinaan myös kokonainen tunturi voidaan katsoa pyhäksi paikaksi, kuten Enontekiön Halti ja Utsjoen Ailigakset sekä lukuisat Passe- ja Pyhätunturit ja -vaarat,⁹⁴ tai Kilpisjärven Ailakkavaara, Äillahasvärri, jonka nimi viittaa paikan pyhyyteen. Näillä paikoilla ei välttämättä ole uhripaikkaa – tai sellaista ei enää kyetä paikallistamaan, vaan ne ovat itsessään pyhiä, esimerkiksi jumaluuden tai voiman ilmentymispaikkoja. Niiden kautta pyhyys on maisemassa koko ajan läsnä.⁹⁵ Pyhät paikat voivat jopa muodostaa yhtenäisiä, useiden nelökilometrien kokoisia maisema-alueita.⁹⁶

Tunnetuin pyhistä saarista on laajalti palvottu Inarin Ukko. Monia jokia ja järviä, erityisesti saivojärviä on pidetty pyhinä, kuten Muonion Paka- ja Äkässaivoja. Apua ja parannusta, kastevettäkin on haettu pyhistä lähteistä, joista erityisesti Enontekiöllä on runsaasti tietoja.

90 Halinen, P. & Hamari, P. ”Saamelaisperäisten muinaisjäänneksien inventointi”, teoksessa T. Kirkinen & P. Maaranen, (toim.), Arkeologinen inventointi. Opas inventoinnin suunnitteluun ja toteuttamiseen, Museovirasto, 2000, s. 153-171, 156.

91 Ojanlatva, E., ”Saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö, Mitä on saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö?”, teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (2013), s. 38-53, 42.

92 Ks. esim. Lehtola, V.-P., Saamelaiset, historia, yhteiskunta, taide, Puntsi, Anaar, Inari, 2015, s. 29-47.

93 Metsähallitus, Kiinteiden muinaisjäänneksien hoito-opas, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja B, nro 64, 2002, s. 13.

94 Ibid., s. 13.

95 Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 217-218.

96 Ibid., s. 232.

Palvontapaikkoina on voinut olla myös pyhiä puita, kuten Enontekiön Markkinan tunnettu uhripetäjä.⁹⁷ Uhripuut ovat myös muinaismuistolain mainitsemia suojelukohteita, joihin luetaan mm. karsikkopuut. Lapissa hyvän kala-apajan tai peuranpyyntikuopan luokse on tehty saaliskarsikoita.⁹⁸

Pyhien luonnonpaikkojen sekä aiemmassa kappaleessa mainittujen poroerotuspaikkojen ja kotasijojen lisäksi saamelaisessa kulttuuriympäristössä sijaitsee myös muita muinaisjäännöksinä suojeltavia kohteita. Osa muinaisjäännöksistä on syntynyt luonnonmuodostumaa hyväksi käyttäen, esimerkiksi juuri uhrikivet. Eräissä muinaisjäännöstyypeissä ei ole maanpinnalla näkyviä merkkejä. Tällaisia ovat mm. esihistorialliset asuinpaikat.⁹⁹ Asuinpaikkojen koko vaihtelee tilapäisistä leiripaikoista laajoihin ”kyliin”. Laajempien paikkojen arvioidaan olleen poikkeuksellisen otollisia sijainniltaan, sillä niihin on voitu palata yhä uudestaan jopa vuosituhsien ajan. Utsjoen Ala-Jalve on esimerkki tällaisesta keskuspaikasta.¹⁰⁰ Esimerkkinä saamelaisesta talvikylästä on Inarin Nukkumajoella, jossa kota-asumusten sijat erottuvat maastossa vieläkin pyöreinä ja matalina kehävalleina, ja keskellä näkyy liesikivetys matalana kohoumana. Myöhemmin saamelaisten talvikylissä asuttiin nelikulmaisissa hirsirakennuksissa, joiden tulisija on sijoitettu nurkkaan. Tällaisen talvikylän jäänteitä on esim. Sodankylän Kyläselässä.¹⁰¹

Myös hautapaikat ovat esimerkkejä saamelaisten muinaisjäännöksistä. Suomessa ei tunneta 1600-lukua vanhempia saamelaishautauksia.¹⁰² Vainajat asetettiin matalaan kuoppaan täysissä pukeissa, tarve-esinein, koruin, ja joskus noitarummuin varustettuna. Monesti hautaukset muodostavat pieniä kalmistoja ilman maan pinnalla näkyviä merkkejä, jolloin niitä on vaikea havaita inventoinneissa. Tällainen kalmisto on löydetty mm. Luirojoella Savukosken Mukkalassa.¹⁰³ Kristinuskon tulon myötä myös pohjoisessa vainajia alettiin kuljettaa kirkkomaihin. Pitkien matkojen vuoksi käytettiin ns. kesähautoja, joihin vainajat sijoitettiin odottamaan talvikelien tuloa. Useat ruumis- ja hautasaaret tai -niemet ovat saaneet nimensä juuri niillä sijainneista tilapäishautoista, kuten Inarin

97 Metsähallitus (2002), s. 13.

98 Ibid., s. 24.

99 Sarkkinen, M., Arkeologinen perintö osana saamelaisalueen maisemaa, teoksessa s. T. Elo ja P. Magga (toim.) 2007, s. 5-34, 28; Metsähallitus (20021), s. 7; Ojanlatva, E. ”Saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö, Mitä on saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö?”, teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Eläv ympäristö, saamalainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaissäätiö, 2013, s. 38-53, 42.

100 Metsähallitus, Kiinteiden muinaisjäännösten hoito-opas, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja B, nro 64, 2002, s. 10.

101 Ibid., s. 11.

102 Ojanlatva (2013), s. 43.

103 Metsähallitus, Kiinteiden muinaisjäännösten hoito-opas, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja B, nro 64, 2002, s. 11-12.

Hautuumaasaari.¹⁰⁴ Muinaismuistolain piiriin kuuluvat kirkkojen, kappelien, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten rauniot sekä sellaiset hautapaikat, jotka eivät ole seurakunnan hoidossa olevalla hautausmaalla. Vanhat kirkonpaikat, kuten Utsjoen vanhin kirkonpaikka Tenon varressa ja kirkkotupa-alueet (Enontekiön Markkina, Inarin Pielppajärvi, Utsjoen nykyinen kirkkotupa-alue ja sen edeltäjä vanhan hautausmaan ja Mantojärven välissä) sisältyvät muinaismuistolain piiriin siltä osin kuin niissä on jäljellä ihmiskäden muovaamia rakenteita.¹⁰⁵

Myös pyyntiin liittyvät rakenteet, joita on säilynyt runsaasti esihistorialliselta ajalta alkaen, ovat esimerkkejä saamelaisten muinaisjäänneksistä.¹⁰⁶ Suurimman ryhmän muodostavat pyyntikuopat.¹⁰⁷ Ne on kaivettu yksittäisiksi tai muutaman kuopan ryhmiksi. Laajat, jopa yli sadan kuopan muodostamat pyyntikuoppajärjestelmäkään eivät ole harvinaisia. Tällaisia on löydetty mm. Enontekiön Näkkälässä, Jyppyrän juurella ja Nunnasessa.¹⁰⁸

104 Ibid., s. 12.

105 Ibid., s. 17.

106 Ojanlatva (2013), s. 43.

107 Sarkkinen (2007), s. 29.

108 Metsähallitus, Kiinteiden muinaisjäänneiden hoito-opas, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja B, nro 64, 2002, s. 12.

3 Saamelaisten perusoikeudellinen asema alkuperäiskansana

Saamelaiset ovat ainoa Euroopan unionin alueella elävä oikeudellisesti tunnustettu alkuperäiskansa, ja kuuluvat myös kielelliseen ja kulttuuriseen vähemmistöön.¹⁰⁹ Suomessa on vähän yli 10 000 saamelaista, joista noin 3500 asuu saamelaisten kotiseutualueella, joka käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueen sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueen.¹¹⁰ Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea, joista kaikki ovat uhanalaisia. Saamen kielellä tarkoitetaan saamen kielilain mukaan kaikkia Suomessa puhuttavia saamen kieliä.¹¹¹

Saamelaisille on Suomessa turvattu perustuslaillinen oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PL 17.3 §) sekä kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto (PL 121.4 §).¹¹² Yhdenvertaisuuden periaate, joka on perus- ja ihmisoikeuksien kivijalka,¹¹³ lähtee siitä, että pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei kaikissa tapauksissa voida pitää riittävänä, vaan on pyrittävä varmistamaan myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tällöin pitää turvautua ns. positiiviseen erityiskohteluun. Sillä tarkoitetaan sellaisia oikeasuhtaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen.¹¹⁴ Tällainen poikkeamismahdollisuus mainittiin myös perusoikeusuudistuksen esitöissä, jossa todetaan että ”säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positivistista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja

109 HE 248/1994 vp. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 9. PeVM 12/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:stä antama mietintö.

110 Saamelaiskäräjien toimintaohjelma ja taloussuunnitelma 2016–2019, s. 3. Saamelaisten lukumäärä v. 2019 vaaleissa oli 10 759. Ks. <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2020/02/v%C3%A4est%C3%B6tieteellinen-tilasto-2019-nettiin.pdf> (10.9.2020).

111 HE 248/1994 vp. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön s. 4.

112 Suomen perustuslaki 731/1999, 17.3 ja 121.4 §.

113 Ks. Ojanen, T. ja Scheinin, M., ”Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §)”, teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset WSOYpro OY Helsinki 2011, s. 227–280, 227.

114 Niemivuo, M., Suomen Perustuslaki ja Saamelaiset, teoksessa K. Kokko (toim.), Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010, s. 92–110, 103.

olosuhteita parantavia toimia.”¹¹⁵ Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.¹¹⁶

Vaikka perustuslain yhdenvertaisuuden suoja asettaa positiivisia toimintavelvoitteita suhteessa saamelaiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden luomiseen ja ylläpitämiseen, perustuslakiin otettiin erikseen saamelaisia koskevia oikeuksia turvaamaan saamelaiden asemaa kollektiivina - alkuperäiskansana.¹¹⁷ Saamelaisia koskevien perusoikeuksien tarkoituksena on nimenomaisesti luoda tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistäviä erityistoimenpiteitä ja varmistaa edellytykset alkuperäiskansakulttuurin ja sen erityispiirteiden säilymiselle nykyajassa sekä tulevaisuudessa.¹¹⁸ Saamelaisille on perustuslaissa turvattu oikeus alkuperäiskansana *ylläpitää ja kehittää* omaa kieltään ja kulttuuriaan, mikä vahvistaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.¹¹⁹ Tästä syystä on otettava huomioon, että kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden jatkuvaluontoinen kehitys vaikuttaa perustuslain tulkintaan, jossa pitää huomioida myös *kehittämisen* aspekti. Alkuperäiskansojen oikeudet ovat huomattavasti kehittyneet niistä ajoista, jolloin saamelaisia koskevat perusoikeuspykälät kirjattiin Suomen perustuslakiin.¹²⁰

Saamelaisten perusoikeuksia on tarkasteltava ja tulkittava kansainvälisen oikeuden asettamassa tulkintakehyksessä. 1990-luvulla tehdyn Suomen perustuslain kokonaisuudistuksen nimenomaisena tavoitteena oli saattaa kansallinen lainsäädäntömme sopusointuun Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen sopimusjärjestelmän kanssa.¹²¹ Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen

115 HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, s. 44.

116 Perustuslaki 731/1999.

117 Ks. Niemivuo (2010), s. 100.

118 PL 17 § lukeutuu perustuslain tasa-arvoisuusoikeuksiin. Ks. Karapuu, H., Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, teoksessa P. Hallberg et al (2011), s. 64-87, 73.

119 Ibid., s. 65. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

120 Heinämäki, L. (2021 a), Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojenharjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, *Lakimies* 1/2021, s. 3-35.

121 HE 309/1993 vp. Ks. Viljanen, V.-P., ”Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset”, *Lakimies* 5-6/1996, 788-815, s. 789. kts. myös <http://www.ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet-suomessa/> (8.4.2020).

suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojan.¹²² *Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat lähtökohdan ja perustan kansallisen lainsäädännön soveltamiselle ja kehittämiselle niiden mukaiseksi.*¹²³ Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kansallista saamelaisten oikeuksia koskevaa sektorilainsäädäntöä on aina kehitettävä, tulkittava ja sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti niin, ettei sen tarjoama suoja jää alle sen, mitä perus- ja ihmisoikeusnormistossa turvataan. Kansallinen sektorilainsäädäntö ei myöskään saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.¹²⁴ Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Lapin käräjäoikeuden päätös (2019) saamelaisten kalastusoikeuksiin liittyen, jossa käräjäoikeus katsoi, että saamelaisten perinteistä kalastusta rajoittava kalastuslainsäädäntö on saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien vastainen.¹²⁵

Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeva säännös (PL 121.4 §) kytkeytyy perustuslain 17.3 §:n säännökseen.¹²⁶ Lainsäätäjän mukaan saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä. Tästä syystä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tarkoitettiin dynaamiseksi ja sellaiseksi, jota saamelaiset nimenomaan itse voisivat kehittää.¹²⁷ Lainsäätäjän päämääränä oli, että saamelaisten itsehallinnolle luodaan vähitellen aineellista sisältöä lainsäädännössä.¹²⁸ Tämän tavoitteen katsottiin toteutuessaan edistävän saamelaisten mahdollisuuksia alkuperäiskansana huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan.¹²⁹ *Lainsäädännön kehittämisessä, jossa otetaan huomioon saamelaisten*

122 Hallberg, P., "Perusoikeusjärjestelmä", teoksessa P. Hallberg et al., 2011, s. 29-59, 35; Rautiainen, P. "Perusoikeuksien heikennyskielto", *Oikeus* 2013 (42); 3: 261-283, 267-268. Kts. myös HE 309/1993 vp s. 6; Ks. myös Neuvonen, R. ja Rautiainen, P., "Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä", *Lakimies* 1/2015: 28-52, s. 44. Ks. myös Scheinin, M., Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä, Helsinki, 1991, s. 335.

123 Rautiainen, P. (2013), s. 267-268. Ks. myös Mikkola, M., "Sosiaaliturvan leikkaukset Euroopan sosiaalisen peruskirjan valossa", teoksessa K. Hellsten, M. Hidén, M. Saksli (toim.), *Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva*. Kela (2001), s. 21-27, 25-26; Nikula, P., "Perusoikeudet ja Lainsäädäntö", *Lakimies* 6-7/1999, s. 878-886, 881-882.

124 Ks. Heinämäki (2021 a), s. 3-35.

125 Lapin käräjäoikeus 6.3.2019, diaarinumerot 19/109281 ja 19/109280. Tapaus odottaa tätä selvitystä kirjoitettaessa vielä korkeimman oikeuden päätöstä.

126 Tämäkin säännös lisättiin perustuslakiin vuonna 1995. Se otettiin tuolloin toteutetun perusoikeusoikeusudistuksen yhteydessä hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin.

127 HE 248/1994 vp. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön s. 16.

128 Ks. Guttorm, J., Saamelaisten itsehallinto Suomessa - dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996-2015. *Acta Universitatis Lapponiensis* 375, Lapin yliopisto 2018, s. 5.

129 HE 248/1994 vp., s.14.

oikeudet, on huomioitava saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaaminen luonne ja varmistettava, että sillä on tosiasiallinen mahdollisuus kehittyä nykyisyydessä ja tulevaisuudessa saamelaisten itsensä toivomaan suuntaan.

Tämä näkemys heijastaa kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa omaksuttua peruslähtökohtaa, jonka mukaan alkuperäiskansalla tulee olla oikeus päättää omaa kehitystään koskevista prioriteeteista ja vaikuttaa keskeisesti itseään koskevaan päätöksentekoon.¹³⁰ Tämä lähtökohta nojautuu yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi sekä alkuperäiskansojen oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaleimasta kulttuuria että itsemääräämisoikeuteen. Kulttuuri-itsehallintoa toteuttamaan perustettiin saamelaisten keskuudestaan valitsema kulttuuri-itsehallintoa ylläpitävä saamelaiskäräjät, jonka toiminnasta säädelään tarkemmin saamelaiskäräjälailla, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 1996.¹³¹

Kuten kulttuuriperinnön käsitettä koskevassa edellisessä kappaleessa tuli esille, perustuslain 17.3 §:n kulttuurin suoja ymmärretään laajasti niin, että siihen lukeutuvat mm. saamen kieli, saamelainen kulttuuriperintö, saamelaisten kulttuuri-ilmaukset, perinnetieto, perinteiset saamelaiselinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot samoin kuin saamen käsityö ja muut saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin tavat ja muodot.¹³² Säännöksen säätämisen tarkoituksena oli luoda valtiosääntöoikeudellinen perusta saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi sen omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen.¹³³ Tästä syystä saamelaisten maihin ja vesiin liittyvät oikeudet sisältyvät keskeisesti perustuslain tarjoamaan suojaan osana perinteisten elinkeinojen suojaa.¹³⁴ Kun nämä elinkeinot sisältyvät kulttuuri-itsehallinnon käsitteeseen, siitä seuraa se, että saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö kuuluu perustuslain mukaan itsehallinnon alaan.¹³⁵ Myöskin saamelainen kulttuuriympäristö ja siinä ilmenevä aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö kuuluvat saamelaisten kulttuuriperusoikeuden (17.3 §) sekä kulttuuri-itsehallinnon (PL 121.4 §) piiriin. Vaikka saamelaisten maiden ja vesien käyttöön ja hallintaan liittyvät asiat katsotaankin kuuluvan heidän kulttuuri-itsehallinnon alaan, kulttuuri-itsehallinto ei niitä koskevien kysymysten osalta toteudu lainsäädännössä täysipainoisesti niin, että saamelaiskäräjillä olisi päätösvaltaa näiden kysymysten suhteen. Niin ikään saamelaisesta kulttuuriperinnöstä, kuten muinaisjäännöksistä päättäminen ei voimassa olevan

130 Heinämäki, L., "Saamelaisten oikeudet Suomessa", teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 27.

131 Laki saamelaiskäräjistä 1995/974.

132 HE 167/2014 vp, s. 30-31; PeVL 32/2010 vp, s. 10; PeVL 17/2010 vp, s. 3 HE 309/1993 vp., s. 65; HE 248/1994 vp., s. 5.

133 Ibid.

134 HE 248/1994 vp., s. 17. Ks, Guttorm, J. (2018), s. 98.

135 Guttorm, J. (2018), s. 98. Ks. myös Heinämäki (2021a), s. 3-35.

lainsäädännön mukaan lukeudu asioihin, joista saamelaiskäräjät voivat itse päättää. Näin ollen kulttuuri-itsehallinto toteutuu vain vajaavaisesti lähinnä aloite-, lausunto-, ja muutoksenhakuoikeutena sekä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisena neuvottelumenettelynä viranomaisten kanssa.

Kuten edellisessä kappaleessa todettiin, alkuperäiskansojen kulttuurin ja kulttuuriperinnön käsitteitä ei voida erottaa toisistaan. Useissa yhteyksissä kulttuuriperintö nähdään kulttuurin alakäsitteenä, saamelaisen kulttuurin yhtenä keskeisenä osa-alueena. Kulttuuriperinnön käsitettä ei voida erottaa myöskään kulttuuriympäristön käsitteestä. Muinaisjäännökset ja niihin liittyvä aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö kuuluvat keskeisenä osana saamelaisten perusoikeudelliseen suojaan. Saamelaisten kulttuuriperintöön liittyvät kysymykset kytkeytyvät saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, johon liittyvät oikeudet ilmenevät myös kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa, erityisesti yleismaailmallisissa ihmisoikeussopimuksissa ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevassa julistuksessa sekä myöhemmissä kappaleissa keskusteltavissa kulttuuriperintöön liittyvissä kansainvälisen oikeuden instrumenteissa. *Näitä säännöksiä on tarkasteltava ja tulkittava kokonaisuutena, jonka kaikki osaset osaltaan turvaavat ja vahvistavat saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriperintöönsä, mukaan lukien muinaisjäännökset.*

Saamelaiskäräjälain 1 §:n mukaan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat keskuudestaan saamelaiskäräjät. 5 §:n mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään.¹³⁶ 6 §:ssä todetaan, että saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Tämän lisäksi saamelaiskäräjien tehtävänä on laatia vuosittain valtioneuvostolle kertomus (7 §), päättää saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jakamisesta (8 §) sekä neuvotella viranomaisten kanssa (9 §).¹³⁷ Nykyisellään saamelaiskäräjät on pääasiassa kansallisille viranomaisille aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava toimielin, joka voidaan saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mukaan katsoa tietyissä tapauksissa viranomaiseksi sen käyttäessä julkista valtaa.¹³⁸ Tällä hetkellä saamelaiskäräjillä on oikeus käyttää päätösvaltaa lain 8 §:ssä tarkoitettujen määrärahojen jakamisessa.¹³⁹ Nykyiset säännökset eivät kuitenkaan vielä vastaa

¹³⁶ 5 §.

¹³⁷ 6, 7, 8, 9 §.

¹³⁸ Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.

¹³⁹ Ks. HE 248/1994 vp; Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.

saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja sitä tarkoitusta, jota saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamiselle luonteelle ja kehittymiselle asetettiin lain esitöissä, joissa nimenomaan todetaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevalla säännöksellä pyrittävän siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle.¹⁴⁰ Saamelaiskäräjälakia koskevasta tuoreesta muutosesityksestä (11.5.2021) keskustellaan lisää kappaleissa 3.1.1. sekä 5.9.1.

Saamelaisten kulttuuriperintöoikeuden kannalta keskeinen perusoikeussäännös on myös ympäristöperusoikeus, joka kytkeytyy perustuslain 17.3 §:n ja 121.4 §:n turvaamaan suojaan. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöstä kutsutaan usein ympäristöperusoikeudeksi, mutta keskeinen osa sitä on myös kulttuuriperinnön suoja, josta vastuu kuuluu ”kaikille”. Vaikka alkuperäiskansojenkin kulttuuriperintö kuten kaikkien kansojen kulttuuriperintö yhtäältä katsotaan osaksi ”kaikille kuuluvaa” maailmanperintöä¹⁴¹, alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä. Vastuu saamelaisten kulttuuriperinnön suojasta kuuluu ”kaikille”, kuten eri viranomaisille ja jossain määrin jopa yksittäisille henkilöille (olla vahingoittamatta tätä kulttuuriperintöä). Yksittäisillä henkilöillä voi olla myös aktiivisia velvoitteita ottaa huomioon saamelaisten oikeudet omaan kulttuuriperintöönsä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain¹⁴² mukaisessa ympäristölupaprosessissa luvan hakijan velvoitteena on arvioida toiminnan vaikutukset saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen ja sen harjoittamiseen.¹⁴³ Saamelaiset muinaisjäännökset kulttuuriperintönä ovat automaattisesti muinaismuistolailla suojeltuja, mutta ongelmana on se, kuten kappaleessa kuusi tarkemmin keskustellaan, ettei saamelaisia muinaisjäännöksiä ole inventoitu kattavasti. Tämä voi estää niiden huomioimisen ja suojelemisen lupaprosesseissa esimerkiksi aluerajauksin.

Saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta vastuu heidän omasta kulttuuriperinnöstään ja sen suojelusta kuuluu ennen kaikkea saamelaisille osana heidän kulttuuri-itsehallintoaan. Koko kulttuuriperintökäsitteeseen liittyy keskeisenä juuri ajatus jonkin perityn säilyttämisestä ja hoitamisesta.¹⁴⁴ Tämän vastuun toteuttamista varten tarvitaan sekä lainsäädännöllistä suojaa että riittäviä resursseja mm. saamelaiskäräjien ja Saamelaismuseum Siidan kulttuuriperintöä ja sen suojelemista koskevaan työhön.

140 HE 248/1995 vp.

141 Ks. esim. UNESCO:n sopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelusta.

142 Ympäristönsuojelulaki 527/2014.

143 Ympäristönsuojelulaki 49.1 §:n 6 kohta.

144 Knuuttila (2008), s. 13.

Apulaisoikeuskansleri on eräissä saamelaisia koskevassa päätöksessään todennut, että kappaleessa 3.1.1. käsiteltävän saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta on luettava yhdessä ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (8/1976) (KP-sopimus) 27 artiklan (vähemmistöjen oikeus kulttuuriin) sekä 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa.¹⁴⁵ Alkuperäiskansojen oikeutta kulttuuriin ja omaan kulttuuriperintöönsä ei voida erottaa niiden oikeudesta määrätä omasta kulttuuriperinnöstään ja kattavasti osallistua sitä koskevaan hallintaan. Voidaan perustellusti sanoa, että siinä missä saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin käyttämien laajojen valtion hallinnassa olevien maa-alueiden osalta joudutaan tekemään intressipunnintaa monenlaisen maankäytön osalta, saamelaisten muinaismuistolailla joka tapauksessa rauhoitettuihin muinaisjäänkösiin liittyvä päätöksenteko voidaan ja tulisi nähdä sellaisena kulttuuri-itsehallinnon ydinalueena, johon saamelaisilla tulisi olla ensisijainen oikeus. Tästä asiasta keskustellaan tarkemmin muinaismuistolakia käsittelevissä kappaleissa 5.9. ja 5.9.1.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä turvaamisvelvoite on tarkoitettu tosiasiallisesti saatettavaksi käytäntöön, mikä tarkoittaa, että julkisen vallan on eri toiminnoissaan pyrittävä siihen, että jokainen yksilö pääsee täysimääräisesti nauttimaan oikeuksistaan ilman, että sen tiellä on oikeudellisia tai tosiasiallisia esteitä.¹⁴⁶ Säännös ei ole itsenäinen vaan tulee sovellettavaksi vain jonkin toisen perusoikeuden tai ihmisoikeuden kanssa.¹⁴⁷ Kun 22 §:ää tulkitaan yhdessä 17.3 ja 121.4 §:ien kanssa, niin perustuslaki velvoittaa julkista valtaa sekä sallimaan että tukemaan ja edistämään kulttuurillista kehittämistä ja kulttuuri-itsehallintoa. Tässä yhteydessä myös edellä mainittu PL 20 § tulee ottaa huomioon. PL 17.3 ja 121.4 §:ien toteutuminen asettaa siis valtiolle toimintavelvoitteita saamelaiskulttuurin ja kulttuuri-itsehallinnon säilyttämiseksi ja kehittämiseksi.¹⁴⁸ Tässä kehittämistyössä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa hoitavalla saamelaiskäräjällä tulee olla keskeinen rooli eikä kulttuurisia kehittämistoimenpiteitä voida toteuttaa ilman saamelaiskäräjien hyväksyntää ja alla olevassa kappaleessa käsiteltävää vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.¹⁴⁹ Tästä syystä esimerkiksi muinaismuistolakia valmistelemissa työ- ja seurantaryhmissä on turvattu saamelaiskäräjien osallistuminen.

145 Oikeuskanslerin virasto, päätös 03.10.2019 Dnro OKV/8/50/2019.

146 Viljanen, V.-P., ”Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset”, *Lakimies* 1996: 5-6, s. 788-815, 807. Ks. Heinämäki (2021a), s. 3-15.

147 Tuori, K., & Lavapuro, J., ”Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §)”, teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V.-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*, 2. uud. p. ed., vol. 2011 (Oikeuden perusteokset), s. 809-820.

148 Brax, T., ”Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa”, teoksessa K. Kokko (toim.) (2010), s. 18-24, 19.

149 Ks. ennakkosuostumusperiaatteesta tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Ks. Heinämäki (2021a), s. 3-35.

3.1 Saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä sekä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate

Alkuperäiskansojen oikeuksia valvovien toimielinten lähtökohtana on se, että alkuperäiskansojen aineellinen ja aineeton kulttuuriperintö on niiden itsemääräämisoikeuden keskeistä ilmentymää.¹⁵⁰ Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden perusta kumpuaa niiden luontosidonnaisesta kulttuurista, joka kytkeytyy perinteisten maiden, vesien ja niihin liittyvien luonnonvarojen käyttöön ja hallintaan.¹⁵¹ Kansainvälisiä ihmisoikeuksia valvovat toimielimet ovat ajan saatossa alkaneet todeta, ettei alkuperäiskansoilla ole mahdollista säilyttää, kehittää ja siirtää niiden kulttuurista pääomaa seuraaville sukupolville, ellei niillä ole tosiasiallista mahdollisuutta käyttää, hallita ja vaikuttaa perinteisiä alueitaan ja keskeisiä kysymyksiä koskevaan päätöksentekoon.¹⁵² Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden laajempaan hyväksymiseen on vaikuttanut olennaisesti myös YK:n kestävään kehitykseen ja biodiversiteetin säilyttämiseen liittyvä oikeudellinen ja poliittinen dialogi: alkuperäiskansat alettiin nähdä erityisesti 1990-luvun alussa suojeluobjektien sijasta kumppaneina, joilla on tärkeää perinteistä tietoa, taitoa ja käytänteitä, jotka tulee huomioida osana kestävää kehitystä ja luonnon monimuotoisuuden suojelua.¹⁵³ Ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet, kuten Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta (KP-sopimus 8/1976) valvova YK:n ihmisoikeuskomitea (IOK) tunnustaa alkuperäiskansoilla olevan itsemääräämisoikeuden ”kansoina” KP-sopimuksen 1 artiklan nojalla

150 UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53, s. 4.

151 Ks. esim. Miranda Aponte, L., ”Introduction to indigenous peoples’ status and rights under international human rights law”, teoksessa R. S. Abate ja E. A. Kronk (toim.), *Climate Change and Indigenous Peoples, The Search for Legal Remedies*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013, s. 39, 56. Ks. tarkemmin, Heinämäki, L. ja Kirchner, S., ”Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous Peoples’ Legal Status and Rights in International Law with Special Focus on Free, Prior and Informed Consent”, teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia*, 4/2017, s. 224-284, 226-227.

152 Ks. esim. The UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7, Adds 1-4 (1996). The previous documents UN Docs E/CN.4/Sub.2/476/Add. 1-6 (1981), E/CN.4/Sub.2/1982/2/ Add. 1-7 (1982), and E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add. 1-7 (1983). Cobo Report Add 4 UN Sales No E.86.XIV.3 (Volume 5: ’Conclusions and Recommendations’).

153 Heinämäki, L., ”Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment?” *International Community Law Review*, vol. 11, no. 1 (March 2009): 3-68.

(kansojen itsemääräämisoikeus).¹⁵⁴ Tämä käytäntö on jatkunut aina vuodesta 1999 asti.¹⁵⁵ KP- ja TSS-sopimusten samansisältöisen 1 artiklan mukaan kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä. Kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta saa riistää sen omia elinehtoja.¹⁵⁶ IOK:n tuoreen käytännön mukaan myös KP-sopimuksen 27 artiklaa (vähemmistöjen oikeus kulttuuriin) tulee lukea yhdessä kansojen itsemääräämisoikeutta koskevan 1 artiklan kanssa.¹⁵⁷ IOK:n tulkinnan mukaan 27 artikla kieltää toimenpiteet, joilla voi olla huomattavaa haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille. Alkuperäiskansojen tehokas osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon ja niihin vaikuttavien toimenpiteiden kokonaisvaikutusten arviointiin kuuluu myös artiklan 27 mukaiseen suojaan, joka on entisestään vahvistunut alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tunnustamisen myötä.¹⁵⁸ KP-sopimus ja sitä koskeva oikeuskäytäntö on myös suomen lainsäädännössä (kaivos- ympäristönsuojelu- ja vesilaki sekä Nagoyan geenivarapöytäkirja) omaksutun saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kansainvälisoikeudellinen perusta.¹⁵⁹

Yli kahden vuosikymmenen ajan neuvoteltu YK:n yleiskokouksen vuonna 2007 hyväksymä alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus¹⁶⁰, jonka nähdään pitkälle heijastavan tämänhetkisiä ihmisoikeussopimusten sisältämiä ja osin jo kansainvälisen tapaoikeuden

154 YK:n ihmisoikeuskomitea on vuodesta 1999 alkaen soveltanut KP-sopimuksen artiklaa 1 kansojen itsemääräämisoikeudesta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Kts. ensimmäiset Kanadaa ja Norjaa koskevat loppupäätelmät UN Human Rights Committee (HRC): Concluding Observations: Canada, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add. 105, para 7-8; Concluding Observations: Norway, 26 October 1999, CCPR/C/79/Add. 112, paras 16-17. Kts. yleisesti saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, Koivurova, T., "Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus kansainvälisessä maailmassa", teoksessa M. Aarto ja M. Vartiainen (toim.), Ilkka Saraviidan juhlaKirja, Edita 2008, s. 249-269; Heinämäki, L., "The Nordic Saami Convention: The Right of a People to Control Issues of Importance to Them", teoksessa N. Bankes ja T. Koivurova (toim.), The Proposed Nordic Saami Convention, National and International Dimensions of Indigenous Property Rights, Portland: Hart Publishing 2013, s. 125-147; Vars, L. S., The Sámi People's Right to Self-Determination (Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet 2010); Aikio, P., Scheinin, M., "Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol 8, nro 1 (2001): 84-89.

155 Ks. Kanadaa ja Norjaa koskevat loppupäätelmät, Ibid.

156 Artikla 1.

157 CCPR/C/FIN/CO/7, 1. April 2021, para 43. UN Human Rights Committee, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*, 1.2.2019., CCPR/ C/124/D/2668/2015; UN Human Rights Committee, *Klemetti Näkkäljärvi et al. v. Finland*, 1.2.2019, CCPR/ C/124/D/2950/2017.

158 Ks. Heinämäki (2021a), s. 3-15.

159 Ks. esim. HE 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 24. Ks. Heinämäki (2021), s. 3-35.

160 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, 13 September 2007.

oikeuksia ja periaatteita¹⁶¹, tunnustaa 3. artiklan mukaisesti alkuperäiskansoilla olevan itsemääräämisoikeuden, jonka perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.¹⁶² Vaikka julistus ei siis ole sinällään oikeudellisesti sitova samalla tavoin kuin kansainväliset sopimukset, alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus on tullut tunnustetuksi oikeudellisesti sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kautta, sekä useissa kansallisissa lainsäädännöissä, kuten Suomen perustuslaissa saamelaisen osalta. Tämän lisäksi on huomionarvoista, että YK:n julistuksen sisältämiin oikeuksiin viitataan Suomessakin niin saamelaisia koskevia oikeuksia koskevissa hallituksen esityksissä kuin tuomioistuinkäytännössäkin. YK:n julistus toimii myös vanhempien sitovien sopimusten, kuten ILO-sopimus 169:n tulkintarunkona.¹⁶³ Sitä käytettiin myös keskeisesti Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen laatimisen mallina.¹⁶⁴ Suomi on vuonna 2014 YK:n yleiskokouksen yhteydessä pidetyssä alkuperäiskansojen huippukokouksessa hyväksynyt huippukokouksen loppuasiakirjan, joka vahvistaa valtioiden sitoutumisen YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja sen periaatteiden täytäntöönpanoon.¹⁶⁵

161 Sekä ihmisoikeuksia valvovat toimielimet että kansalliset tuomioistuimet myös viittaavat julistukseen oikeudellisenä lähteenä, vaikka yleisesti ottaen YK:n julistuksia ei pidetäkään oikeudellisesti sitovina. Ks. tarkemmin esim. Koivurova, T., "Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa", teoksessa K. Kokko (toim.) (2010), s. 26-69, 41; Koivurova, T., "Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet", teoksessa T. Koivurova ja E. Pirjatanniemi (toim.), Ihmisoikeuksien käsikirja, Tietosanoma (2013), s. 246-269, 255. Ks. myös Xanthaki, A., "Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments", 10 *Melbourne Journal of International Law* (2009): 27-37; Åhren, M., *The Saami traditional dress and beauty pageants: Indigenous peoples' rights of ownership and self-determination over their cultures*, Avhandling leverert for graden Philosophiae Doctor i rettsvitenskap (Thesis supplied for the degree of Philosophiae Doctor of Law) (2010) (unpublished), s.103; Barelli, M., "The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", 58 *International and Comparative Law Quarterly* (2009): 957-983, 966. Jotkut tutkijat katsovat YK:n alkuperäiskansajulistuksen ainakin joiltakin osin olevan jo osa kansainvälistä tapaoikeutta, ks. Rehman, J., "Between the Devil and the Deep Blue Sea: Indigenous Peoples as the Pawns in the US "War on Terror" and Jihad of Osama Bin Laden", teoksessa S. Allen and A. Xanthaki (toim.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Portland: Hart Publishing, 2011, s. 561-584.

162 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 13 syyskuuta 2007, 61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, artikla 3.

163 Ks. Heinämäki (2017), s. 26.

164 Ks. Luonnon Pohjoismaiseksi Saamelaissopimukseksi, Työryhmämietintö 2009:18, Oikeusministeriö.

165 Resolution adopted by the General Assembly on 22 September 2014, Outcome document of the high-plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, GA/A/RES/69/2.

Luonnonvaroihin liittyvät oikeudet ovat kansojen itsemääräämisoikeuden yksi keskeinen aspekti.¹⁶⁶ Alkuperäiskansojen kohdalla tämä oikeus kytkeytyy niiden oikeuteen käyttää ja hallita kulttuurinsa harjoittamisen kannalta merkityksellisiä perinteisiä alueita ja niillä esiintyviä luonnonvaroja.¹⁶⁷ Toisaalta luonnonvarojen kohdalla itsemääräämiseen kuuluu myös se, ettei kansalta riistetä sen omia elinehtoja (means of subsistence).¹⁶⁸ Näitä luonnonvaroja koskevia osia kutsutaan itsemääräämisen resurssiulottuvuudeksi.¹⁶⁹ Resurssiulottuvuuden ei kuitenkaan katsota koskevan pelkästään alkuperäiskansan perinteisesti käyttämiä luonnonvaroja vaan myös ei perinteisiä luonnonvaroja kuten esimerkiksi mineraaleja, vesivoimaa ja metsätaloutta.¹⁷⁰ YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 32. artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten.¹⁷¹ Kyseinen artikla velvoittaa, että valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden ”vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen” ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivarjoja tai muita luonnonvaroja.¹⁷² YK:n julistuksen turvaamat maa-, vesi- ja luonnonvaraoikeudet sekä siihen liittyvä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate on niin ikään tunnustettu ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytännössä sekä osana kansojen itsemääräämisoikeutta että oikeutta kulttuuriin ja yhdenvertaisuuteen.¹⁷³

166 KP- ja TSS-sopimuksen 1.2. artiklan mukaan kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia.

167 Ks. Heinämäki, L. (2021a), s. 3-35.

168 KP- ja TSS- sopimusten 1.2 artikla. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976; Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 6/1976.

169 Ks. Aikio, E., Saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen, Saamelaiskäräjien julkaisu, 2006, s. 5.

170 Ibid. Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean Ruotsia koskeva kannanotto CCPR/CO/74/SWE 24 April 2002, para 15.

171 YK:n julistuksen artikla 32.1.

172 Ibid., artikla 32.2.

173 Ks. esim. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Colombia, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.74/E/C.12/1/Add.74, para 12; Concluding Observations on the sixth periodic report of Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17 December 2014; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31 August 2012, paras. 11, 13; Concluding Observations on Canada, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 March 2012, para. 20 a.

YK:n julistus ei kuitenkaan merkitse itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin eli oikeuden irrottautua valtiosta vahvistamista.¹⁷⁴ Julistuksen 4. artiklan mukaan itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus myös autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin.¹⁷⁵ Vaikka artikla 4 ei määrittele sitä, mitä tulisi pitää alkuperäiskansojen ”sisäisinä ja paikallisina” asioina, YK:n julistuksen alkuperäisessä luonnoksessa, jonka pohjalta lopullinen artikla muotoutui, niiksi luetaan kulttuuri, uskonto, koulutus, tiedottaminen, tiedotusvälineet, terveydenhuolto, asuminen, elinkeinoelämä, sosiaaliset järjestelmät, taloudellinen toiminta, maan- ja luonnonvarojen hallinto, ympäristö ja itsehallintojärjestelmien rahoitus.¹⁷⁶ Myös Pohjoismaiden Saamelaisopimus, jota Pohjoismaiden saamelaiskäräjät eivät ole vielä hyväksyneet¹⁷⁷, tunnustaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden alkuperäiskansana.¹⁷⁸ Sopimuksen 4. artiklan mukaan itsemääräämisoikeus toteutuu itsehallintona sisäisissä asioissa ja neuvottelujen kautta asioissa, joilla voi osoittautua olevan erityistä merkitystä saamelaisille.¹⁷⁹ Saamelaisopimus ei YK:n julistuksen tavoin määrittele, mitä sisäisillä asioilla tarkkaan ottaen tarkoitetaan, mutta sopimusta valmisteleva asian tuntijaryhmä viittaa tässä yhteydessä YK:n julistusluonnokseen, jossa on listattu ”sisäiset ja paikalliset” asiat.¹⁸⁰

YK:n julistuksen lopullista artiklaa 4 muotoiltaessa Pohjoismaat hyväksyivät ehdotuksen, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeuden käytön muotona myös

174 Ks. artikla 46. Ks. Fizmaurice, M., ”The New Developments Regarding the Saami People of the North”, 16 *Journal on Minority and Group Rights* (2009): 67-156, 151.

175 Artikla 4. Ks. Heinämäki, L. (2021a), s. 3-35.

176 Artikla 31 Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, E/CN.4/Sub.2/1994/, <http://www.un-documents.net/c4s29445.htm> (1.5.2021).

177 Asia käsiteltiin Ruotsin, Norjan ja Suomen saamelaisasioista vastaavien ministereiden ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien kokouksessa marraskuussa 2020. Kokouksen osallistujat pitivät tärkeänä edetä asiassa. Kokouksessa sovitun mukaisesti tavoitteena on sopimuksen allekirjoittaminen kevään 2021 loppupuolella, jonka jälkeen valtiot voivat aloittaa sopimuksen ratifiointitoimenpiteet. Ruotsi tulee kutsumaan koolle työryhmän jatkotoimien koordinoimiseksi. <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4735105/Protokoll+-+M%C3%B6te+mellan+ministrarna+ansvariga+f%C3%B6r+samiska+fr%C3%A5gor+och+sametingspresidenterna+i+Finland%2C+Norge+och+Sverige+18.11.2020.pdf/83050897-527b-f3fa-f96f-ef2ac9967172/Protokoll+-+M%C3%B6te+mellan+ministrarna+ansvariga+f%C3%B6r+samiska+fr%C3%A5gor+och+sametingspresidenterna+i+Finland%2C+Norge+och+Sverige+18.11.2020.pdf?t=1605625931615>. (5.12.2020).

178 Pohjoismaiden saamelaisopimus 9.2.2017, Artikla 18, Oikeusministeriö https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SOPIMUS_20170822111310.pdf (7.4.2020). Ks analyysi, Heinämäki, L. and Cambou, D., ”New Proposal for the Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People’s Right to Self-Determination” *Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift*, 2018, vol. 41, issue 2: 3-18.

179 Artikla 4.

180 Ks. Pohjoismaiden saamelaisopimus, suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisasiantuntijatyöryhmän 27 lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 143.

oikeus autonomiaan ja itsehallintoon sisäisissä ja paikallisissa asioissa. Pohjoismaat ehdottivat kuitenkin, ettei osa-alueiden luetteloa tulisi ottaa mukaan määräykseen muun muassa sillä perusteella, että tällaisia luetteloita usein pidetään perusteettomasti tyhjentyvinä ja että mukaan otettavista osa-alueista saattaa osoittautua vaikeaksi päästä täydelliseen yksimielisyyteen.¹⁸¹ Se, ettei 4. artiklaan listattu tyhjentyvästi niitä alueita, jotka lukeutuvat alkuperäiskansojen sisäisiksi ja paikallisiksi asioiksi mahdollistaa sen, että valtiot voivat yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa ajan kanssa kehittää itsehallintoa ja laajentaa sen piiriin lukeutuvia kysymyksiä. Suomessa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa voidaan ja tulisi kehittää perus- ja ihmisoikeuksien nojalla siihen suuntaan, että tiettyjä ydinkysymyksiä voidaan tunnustaa sellaisiksi sisäisiksi tai paikallisiksi asioiksi, joissa itsemääräämisoikeus toteutuu itsehallinnon kautta siten, että saamelaiskäräjille annetaan päätösvaltaa niitä koskevissa kysymyksissä. Tämä on linjassa saamelaiskäräjälain 5 §:n kanssa, joka mahdollistaa, että saamelaiskäräjille annetaan päätösvaltaa lainsäädännössä.

Kuten yllä mainittiin, Saamelaissopimuksessa myös neuvotteluvuorotteen nähdään toteuttavan itsemääräämisoikeutta, vaikka se ei rajoitukaan neuvotteluihin. Sopimuksen 17. artiklan mukaan valtion tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtioiden tulee myös ilmoittaa saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa.¹⁸²

On perusteltua nähdä, että kulttuuriperintö ja varsinkin siihen liittyvät erityiskysymykset, kuten muinaisjäännösten suojeleminen, voidaan ja tulisi katsoa lukeutuvaksi nimenomaan saamelaisten sisäisiin asioihin tai sellaisiin ydinasioihin, joihin saamelaiskäräjillä tulisi olla päätösvaltaa osana kulttuuri-itsehallintoa. Saamelaisten muinaisjäännösten suojeleminen voidaan ja tulisi nähdä PL 121.4 §:n mukaisen saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisäisenä asiana tai sellaisena ydinkysymyksenä, jossa saamelaiskäräjille olisi perusteltua antaa päätösvaltaa lainsäädäntöä (erit. muinaismuistolakia) kehittämällä. Saamelaisten omalle käsitykselle siitä, mitkä asiat lukeutuvat kulttuurin kannalta keskeisimpiin kysymyksiin, on myös annettava painoarvoa. Saamelaiskäräjät on tuonut esille muinaisjäännöksistä päättämisen kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon ydinkysymyksiin.¹⁸³ Saamelaiskäräjien toimivaltaan liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä keskustellaan kappaleessa 5.9.1.

181 Ks. Pohjoismainen saamelaissopimus, suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisasiantuntijatyöryhmän 27 lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 143-144, https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2016/07/saamkonv_2005_sopimusteksti_fi_koko.pdf (1.5.2021).

182 Artikla 17.

183 Saamelaiskäräjien kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017, s. 24.

Mikäli muinaisjäännöksiin liittyvä kulttuuriperintö katsottaisiin Pohjoismaisen saamelais-sopimuksen viittaamiin asioihin, joilla voi osoittautua olevan ”erityistä merkitystä” saamelaisille, niitä koskevat kysymykset voitaisiin Saamelaisopimuksen mukaan ratkaista myös neuvottelujen kautta. Tähän ratkaisuun voitaisiin päätyä myös, jos saamelaiskäräjät puoltaisi muinaisjäännöksistä päättämistä neuvottelujen kautta. Tässäkin tapauksessa neuvottelujen tulee toteuttaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja alla keskusteltavaa vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusperiaatetta. Saamelaisia muinaisjäännöksiä koskeissa kysymyksissä voitaisiin pitää perusteltuna saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta sitä, ettei niitä koskevia päätöksiä tehtäisi ilman yhteisymmärrystä tai saamelaiskäräjien suostumusta. Tätä puoltaa myös se, että muinaisjäännösten suojelussa on kyse rajatuista alueista eikä esimerkiksi kovin laajojen kulttuurimaisemien suojaamisesta muulta maankäytöltä. Sekä saamelaiskäräjien että museoviranomaisen ja muiden viranomaisten yhteisessä intressissä on suojella muinaisjäännöksiä, jotka ovat joka tapauksessa muinaismuistolaila rauhoitettuja. Tästä kysymyksestä keskustellaan vielä tarkemmin kapaleessa 5.9.1.

Niin YK:n julistuksen kuin Pohjoismaisen Saamelaisopimuksen itsemääräämisoikeutta koskevat artikkelit muodostavat näiden molempien oikeudellisten asiakirjojen perustan, jonka valossa muita artikloja tulee lukea. Molempien asiakirjojen laatiminen ja pitkälliset neuvottelut itsessään heijastavat alkuperäiskansojen/saamelaisten itsemääräämisoikeutta eikä niitä ole hyväksytty ilman alkuperäiskansojen/saamelaiskäräjien suostumusta. Vaikka alkuperäiskansat eivät ole kansainvälisten sopimusten osapuolia valtioiden tapaan, Pohjoismaisessa Saamelaisopimuksessa saamelaiskäräjien asema on vahva: sopimus on neuvoteltu Pohjoismaiden ja kolmen saamelaiskäräjien välillä eikä sitä voida hyväksyä ja ratifioida ilman kaikkien saamelaiskäräjien suostumusta.

Vaikka alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva ILO-sopimus 169¹⁸⁴ ei sananmukaisesti tunnusta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta, sen on käytännössä kuitenkin katsottu myöntävän varsin laajan itsemääräämisoikeuden niiden alueidensa sekä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojensa kehittämistä koskevissa asioissa.¹⁸⁵ ILO-sopimus 169:n 6. artikla toteaa, että alkuperäiskansojen kanssa käytävien neuvottelujen pyrkimyksenä tulee olla yhteisymmärrys tai alkuperäiskansan suostumus. Neuvottelut sisältävät menettelyllisiä kriteereitä: ne tulee esimerkiksi käydä ”vilpittömässä mielessä”, jossa ILO:n oppaan mukaan on kyse aidosta vuorovaikutuksesta, jossa alkuperäiskansan prioriteetit otetaan

184 International Labour Organization (ILO) Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, Geneva, hyväksytty 27 kesäkuuta 1989, tullut voimaan 5 syyskuuta 1991, 28 International Legal Materials (1989) 1382. Kts. analyysi, Yupsanis, A., ”ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989-2009: An Overview”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, Issue 3, s. 433-456.

185 HE 248/1994 vp., s. 10. Kts. myös Guttorm (2018), s. 3-4.

todellisuudessa huomioon siten, että niillä on vaikutusta päätöksen lopputulokseen.¹⁸⁶ Sopimuksen artiklan 7 mukaisesti alkuperäiskansoilla on oikeus päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat mm. niiden asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.¹⁸⁷ Saamelaisten perustuslaillisella suojalla pyrittiin osaltaan vastaamaan ILO-sopimus 169:n asettamiin päämääriin.¹⁸⁸ Vaikka ILO-sopimus 169:ää ei ole ratifioitu Suomessa¹⁸⁹, on lainsäädännössä ja hallinnossa pyrittävä toimimaan sopimuksen säännösten ja hengen mukaisesti.¹⁹⁰

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ytimessä on niiden oikeus hallita kulttuurinsa kannalta keskeisiä kysymyksiä ja tehokkaasti ja kattavasti osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Ihmisoikeuksia valvovat elimet, kuten KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea, TSS-sopimusta¹⁹¹ valvova komitea sekä Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta valvova CERD-komitea¹⁹² ovat kaikki painottaneet kannanotoissaan alkuperäiskansojen oikeutta käyttää ja hallita perinteisiä alueitaan: maitaan, vesiään ja luonnonvaroja sekä osana niiden itsemääräämisoikeutta että oikeutta kulttuuriin ja yhdenvertaisuuteen. Sopimuksia valvovat komiteat katsovat, että jotta aineellinen oikeus kulttuuriin tai yhdenvertaisuuteen voi toteutua, alkuperäiskansalla on oltava menettelyllinen oikeus tehokkaasti osallistua sen jäseniä koskevaan päätöksentekoon ja hallita kulttuurinsa kannalta keskeisimpiä kysymyksiä.¹⁹³ Myös alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta toteuttavien instituutioiden, kuten saamelaiskäräjien asemaa ja riittävää resursointia korostetaan valvontaelinten kannoissa.

Erityisesti YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen ihmisoikeuksia valvovat toimielimet ovat yhä enenevässä määrin alkaneet itsemääräämisoikeuden ja konsultaatio/neuvotteluvetoisuuden yhteydessä viitata vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumusperiaatteeseen, jolle YK:n ihmisoikeuselin toimesta

186 International Labour Organization, Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A Guide to ILO Convention No. 169, 2009, s. 59-60, http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/IP-RightsInPractice-singlepages.pdf (10.2.2021).

187 Artikla 7.

188 HE 248/1994 vp., s. 14, 17.

189 Ratifioinnin haasteet ovat liittyneet sekä maa- ja metsäoikeuksien ratkaisemisen haasteisiin että kiistanalaiseen saamelaismäärittelyyn. Ks. tarkemmin Heinämäki et al (2017).

190 Ibid; SoVL 11/1990 vp. Wienin yleissopimuksen 18 artikla ohjeistaa valtiota olemaan tekemättä toimenpiteitä, jotka tekevät allekirjoitetun sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän tyhjäksi. Ks. Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta, SopS 33/1980. Ks. Heinämäki, L. (2021a), s. 3-35.

191 Ks. kappale 4.1.

192 Näistä ihmisoikeuskomiteoista tarkemmin kappaleessa 4.1.

193 Ks. Heinämäki, L. (2021a), s. 3-35.

on annettu tarkempaa tulkintasisältöä. Ennakkosuostumusperiaatteen nähdään osaltaan toteuttavan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta toimenpiteiden tasolla,¹⁹⁴ vaikkei itsemääräämisoikeus rajoitukaan siihen. YK:n ihmisoikeusneuvosto mainitsee erikseen nimenomaisesti kulttuuriperinnön keskeiseksi osa-alueeksi, jota koskevissa asioissa ennakkosuostumusperiaatetta tulee noudattaa.¹⁹⁵

Vaikka vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate on nimenomaisesti kirjattu YK:n alkuperäiskansoja koskevaan julistukseen¹⁹⁶, sitä on käytännössä alettu soveltaa myös mm. Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen ILO-sopimus 169:ää koskevassa tulkintakäytännössä.¹⁹⁷ Perinteisten maiden, vesien ja luonnonvarojen hallintaan kytkeytyvän yllä mainitun 32. artiklan lisäksi YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 19. artiklan mukaan ”valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat 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.” Julistuksen 18. artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin, sekä oikeus ylläpitää ja kehittää omia päätöksentekuelimiään.¹⁹⁸ Näitä artikloja on luettava yhdessä edellisessä kappaleessa käsitellyn YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 3. artiklan kanssa, joka tunnustaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden.

Niin YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, Pohjoismainen Saamelaisopimus kuin ILO-sopimus 169 painottavat alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden asemaa. Osallistuminen on turvattava ja neuvottelut on käytävä alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden kanssa. Suomessa saamelaiskäräjien lisäksi neuvotteluja tulee käydä paikallisia elinkeinonharjoittajia edustavien instanssien, kuten paliskuntien kanssa. Kaikki edellä mainitut oikeudelliset instrumentit tunnustavat alkuperäiskansojen omat tavat ja

194 Ibid; Ward, T., ”The Right to Free, Prior and Informed Consent: Indigenous Peoples’ Participation Rights within International Law”, *Northwestern Journal of International Human Rights* 10(2) 2011, s. 54–84, 55.

195 U.N. Commission on Human Rights, Sub-Comm. on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Indigenous Populations, Working Paper: Standard-Setting: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent, 57, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1, 2005 (14 July 2005), 3 (laatineet: Motoc, A.-I. and the Tebtebba Foundation).

196 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, art. 19 ja 32.

197 Kts. Inter-American Court of Human Rights, *Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*. Merits and reparations. Judgment of 27 June 2012. IACHR Series C, No. 245295-303. Tarkempi analyysi Xanthaki, A. ja Kirchner, S. ”The interpretation of the land rights articles of the ILO Convention No. 169: International law perspectives in the context of Finnish Sámi”, teoksessa L. Heinämäki et al, 2017, s. 295-303.

198 Artikla 18.

tapaoikeudet, joilla katsotaan olevan keskeinen merkitys myös neuvotteluprosesseissa.¹⁹⁹ Näin ollen neuvotteluja tulee tarpeen tullen käydä myös alkuperäiskansojen perinteisten hallintaelinten kanssa. Alkuperäiskansojen tulisi itse määritellä itseään koskevat edustuselimet, joiden kautta osallistuminen tulisi tapahtua.²⁰⁰ Pohjoismaisessa Saamelaissopimuksessa on neuvottelujen osapuolina mainittu saamelaiskäräjien lisäksi saamelaisinstituiutioita, kuten saamelaiskylät, siidat, paliskunnat, kolttasaamelaisten kyläkokous tai muut saamelaisjärjestöt.²⁰¹ Saamelaiskäräjien lisäksi myös Saamelaismuseum Siidalla, jolla on asiantuntijarooli ja viranomaistehtäviä suhteessa saamelaisten kulttuuriympäristöön, on merkittävä rooli kulttuuriperinnön vaalimisessa.²⁰² Myös yksittäisillä saamelaissuvuilla tai perheillä voi olla tärkeä rooli kulttuuriperinnön suojelemissa, mm. pyhien paikkojen osalta.

Ennakkosuostumusperiaate on tullut myös osaksi kansainvälistä biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen²⁰³ toimeenpanoa, erityisesti siihen kuuluvan Nagoyan geenivaroja koskevan pöytäkirjan sekä useampien sopimuksen toimeenpanoa koskevien vapaaehtoisten ohjeiden kautta. Biodiversiteettisopimus tunnustaa, että alkuperäiskansojen perinteisellä tiedolla ja käytänteillä kuten maankäytöllä on merkitystä luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisessä. Tästä syystä alkuperäiskansat sekä niiden perinnetieto tulisi ottaa osaksi luonnon monimuotoisuuden suojelua, alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta kunnioittaen. Biodiversiteettisopimuksen, Nagoyan pöytäkirjan sekä vapaaehtoisten Akwé:Kon -ohjeiden kansallista toimeenpanoa käsitellään myöhemmin kappaleissa 4.2. ja 4.2.1.

199 Tobin, B., *Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights – Why Living Law Matters*, London and New York: Routledge, 2014, s. 29; UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP). 2018. "Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-Based Approach." UN Doc. A/HRC/39/62, 10 August, para 42.

200 Ks. International Labour Organization, *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention. Handbook for ILO Tripartite Constituents*. International Labour Office, Geneva, 2013, s.14. Ks. myös Heinämäki, L., "Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent", teoksessa T. Koivurova et al (toim.), *Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic*, Routledge, 2020, s. 335-351, 343; Ks. yleisesti myös Hughes, L., "Relationships with Arctic Indigenous Peoples: To What Extent Has Prior Informed Consent Become a Norm?" *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2018, 27 (1): 15–27.

201 Pohjoismainen saamelaissopimus 9.2.2017, Artikla 18.

202 Ks., <https://www.museovirasto.fi/uploads/mkm-sopimus-siida.pdf> (1.5.2021).

203 Ks. tämän selvityksen kappale 4.2.

Ennakkosuostumusperiaatteesta on tullut hyväksytty oikeusperiaate oikeudellisesti sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännön kautta.²⁰⁴ Esimerkiksi KP-sopimusta valvova IOK on omaksunut ennakkosuostumusperiaatteen osaksi sekä artiklan 27 että artiklan 1 velvoitetta.²⁰⁵ Ennakkosuostumusperiaate koskee ennen kaikkea alkuperäiskansan kanssa käytävien neuvottelujen laatukriteereitä. Kyse on prosessista, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut, jossa alkuperäiskansalla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisesta.²⁰⁶ Näistä laatukriteereistä keskustellaan tarkemmin seuraavassa kappaleessa 3.1.1. On olennaista huomioda, että vaikka YK:n julistus, ILO-sopimus 169 ja Saamelaisopimus eivät takaakaan yksipuolista veto-oikeutta alkuperäiskansalle poikkeustapauksia lukuun ottamatta²⁰⁷, sitovia ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat silti todenneet, että mikäli toimenpiteet ovat laaja-alaisia ja niillä voidaan olettaa olevan huomattavia vaikutuksia alkuperäiskansalle tai ne kuuluvat kulttuurin säilymisen kannalta keskeisimpiin ydinkysmyksiin, niitä ei voida toteuttaa - ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta.²⁰⁸

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus edellyttää mahdollisuutta hallita kulttuuriin liittyviä ydinkysmyksiä. Tämä on linjassa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kanssa sekä sen kanssa, että itsehallinto on tarkoitettu dynaamiseksi ja sellaiseksi, jota saamelaiset saavat itse kehittää. Pelkkiä neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa, ilman todellista mahdollisuutta vaikuttaa päätösten lopputulokseen, ei voida katsoa riittäväksi saamelaisten muinaisjäännösten suojelussa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien valossa.

204 Kts. yleisesti, Rombouts, S. J., *Having a Say - Indigenous Peoples, International Law and Free, Prior and Informed Consent*, Oisterwijk: Wolf, 2014; Heinämäki, L., "Global Context – Arctic Importance: Free, Prior and Informed Consent, a New Paradigm in International Law Related to Indigenous Peoples", teoksessa T. M. Herrmann ja M. Thibault (toim.), *Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic*, Cham: Springer, 2016, s. 209-240. Ks. UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) (2018). *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach*, A/HRC/39/62, 10. August 2018.

205 Ks. esim. Human Rights Committee, *Concluding Observations on Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, paras 38-39; on Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, para. 21.

206 Ks. Heinämäki, L. (2021a), 3-35.

207 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, 10 artikla: Alkuperäiskansoja ei saa asuttaa uudelleen ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta eikä ennen kuin on sovittu asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ja mahdollisuuksien mukaan paluumahdollisuudesta; 29.2 artikla: Valtiot toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen, ettei alkuperäiskansojen maille tai alueille varastoida eikä loppusijoiteta vaarallisia aineita ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Ks. myös ILO sopimus 169 16 artikla koskien pakkosiirtoa, jolloin suostumus tarvitaan.

208 Ks. analyysi ks. oikeustapauksista, Heinämäki, L. ja Kirchner, S. (2017), s. 224–284. Doyle, C. and Gilbert, J., "A New dawn over the land: Shedding light on collective ownership and consent", teoksessa S. Allen & A. Xanthaki (toim.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford: Hart Publishing, 2011, s. 289-328, 317.

3.1.1 Saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut ennakkosuostumusperiaatteen hengessä

Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvetoisuuden tarkoituksena on osaltaan toteuttaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta, vaikkei itsemääräämisoikeus rajoitukaan neuvotteluihin. YK:n KP-sopimusta valvova IOK antoi kuitenkin huhtikuussa 2021 Suomea koskevan kannanoton, jossa se totesi, ettei nykyinen 9 §:n muotoilu vielä heijasta saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja kiirehti Suomea vahvistamaan neuvotteluvetoa vastaamaan vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusperiaatetta saamelaisten itsemääräämisoikeutta kunnioittaen.²⁰⁹

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 § ei sanamuotonsa mukaisesti sisällä ennakkosuostumuksen periaatetta. 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvia pykälässä tarkemmin kirjattuja toimenpiteitä, mm. yhdyskuntasuunnittelua sekä muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluveto on keskeinen osa perustuslain turvaamaa saamelaisten kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa (121.4 §). Sitä on sovellettava ottaen huomioon perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeudet. Koska alkuperäiskansaoikeudet ovat kehittyneet viimeisten vuosien aikana huomattavasti erityisesti osallistumisoikeuksiin liittyen, neuvotteluveto on tarkoitus kirjata uudistettavaan saamelaiskäräjälakiin yhteistoimintaa ja ennakkosuostumusta painottavammaksi. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan 11.5.2021 julkaisemassa mietinnössä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi²¹⁰ todetaan, että neuvottelu- ja yhteistoimintaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Lisäksi neuvotteluvetoisuuden vahvistaminen edistää viranomaisten ja saamelaisten kumppanuutta ja yhteistoimintaa saamelaisten oikeuksien turvaamisessa sekä yhteisen ymmärryksen saavuttamista saamelaisten tilanteesta ja saamelaisten kieleen, kulttuuriin ja asemaan liittyvistä kehittämistarpeista eri elämänalueilla. Valtio saa lisää ymmärrystä saamelaisten elinoloista ja saamelaiskäräjien ymmärrys viranomaisten prosesseista vahvistuu. Menettely voi myös edistää hankkeiden joustavaa ja nopeaa toteuttamista. Neuvottelu- ja yhteistoiminta voi myös parantaa viranomaisten päätösten tietoperustaa.²¹¹ Ehdotuksessa 9 § muutettaisiin yhteistoiminta- ja

209 CCPR/C/FIN/CO/7, 1 April 2021, para 42-43.

210 Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021.

211 Ibid., s. 60.

neuvotteluvetoiseksi, jonka mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Esityksessä listataan voimassa olevan lain kaltaisesti esimerkkejä toiminnoista liittyen mm. alueiden käyttöön, sosiaali- ja terveystalouteen, kielen opetukseen jne., joissa neuvottelut tulee käydä. Listaa on monipuolistettu aiemmasta. Neuvotteluveto ei myöskään rajautuisi voimassa olevan velvoitteen tapaan enää saamelaisten kotiseutualueeseen, mikä olisi linjassa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.²¹²

Hallituksen esitysluonnos pitää sisällään myös uuden, 9 a §:n saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa. Säännöksessä korostetaan viranomaisen aktiivista velvollisuutta edistää saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä sekä velvollisuutta vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Säännöksen mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.²¹³ Säännöksessä painotetaan myös toimenpiteistä johtuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointia, jolla mitataan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kynnyistä: "toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset."²¹⁴ Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa ehdotetaan myös uutta 9 b §:ää, jossa säädetään tarkemmin menettelystä yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa, mm. oikea-aikaisuudesta, asiaan liittyvistä suunnitelmista ja laadittavasta pöytäkirjasta.²¹⁵ Näiden menettelysäännösten tarkoituksena on varmistaa laadukkaat neuvottelut ennakkosuostumusperiaatteen hengessä.

212 Ibid., s. 127.

213 Ibid., s. 128.

214 Ibid.

215 Ibid.

9, 9 a ja b §:illä voidaan toteutuessaan katsoa olevan huomattava parannus saamelaisten itsemääräämisoikeuteen yhteistoimintaa painottavan neuvotteluelvoitteen sekä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja sitä mittaavan kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin osalta. 9 a § ohjaisi myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon nykyistä soveltamista vahvistamaan suuntaan kaivos- ympäristönsuojelu- ja vesilakia koskevista lupakäytännöissä, joista keskustellaan kappaleissa 5.4. ja 5.5. Saamelaiskäräjälain uudistusehdotuksessa 9 §:ää koskevat velvoitteet on kirjattu täsmällisemmin ja selkeämmin kuin vastaavat kirjaukset Pohjoismaisessa Saamelaissopimuksessa ja ovat paremmin linjassa kansainvälisen oikeuden säännösten kanssa.²¹⁶ Säännöstä on luettava kansainvälisen oikeuden valossa eikä se siten merkitse yksipuolista veto-oikeutta saamelaiskäräjille, edes käytännön tasolla, kuten lakia valmistelleen toimikunnan eriävän mielipiteen jättänyt jäsen vastoin yleistä ymmärrystä ennakkosuostumusperiaatteen luonteesta toteaa.²¹⁷ Pykälän muotoilu ”pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus” ei myöskään viittaa veto-oikeuteen. Ollakseen linjassa kansainvälisen oikeuden kehityksen kanssa, ”suostumuksen” sijaan olisi parempi käyttää ”vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus” -muotoilua, koska käsite itsessään viittaa kokonaiseen neuvotteluprosessiin – ei pelkästään itse suostumukseen.

On kuitenkin tärkeää tiedostaa, että jo nykyistä saamelaiskäräjälain mukaista neuvotteluelvoitetta on luettava saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja ennakkosuostumusperiaatteen valossa. Oikeusministeriö, yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa, on laatinut 9 §:n neuvotteluelvoitteesta muistion ohjeeksi viranomaistyöskentelyyn.²¹⁸ Muistio rakentuu nimenomaan 9 §:n noudattamiseen ennakkosuostumusperiaatteen valossa tarjoten hyviä käytänteitä neuvottelumenettelyjen tueksi. Muistio koskee saamelaiskäräjien kanssa käytäviä neuvotteluja, mutta siinä esitetyt parhaat käytänteet voivat ovat relevantteja hyvien neuvottelumenettelyjen varmistamiseksi myös esimerkiksi koltta-alueella kolttalain²¹⁹

216 Pohjoismaainen saamelaissopimus 9.2.2017, Oikeusministeriö https://api.hankeikkuna.fi/asia-kirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SO-PIMUS_20170822111310.pdf (7.4.2020). Kts. sopimuksen tarkempi analyysi, Heinämäki, L. ja Cambou, D., ”New Proposal for the Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People’s Right to Self-determination”, *Retfærd : nordisk juridisk tidsskrift* vol 41, issue number 2, 2018, s. 3-18.

217 Keskustapuolueen edustaja Juha Joonan eriävä mielipide. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnalle mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 192-194.

218 Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017.

219 Kolttalaki 253/1995.

56 §:n kuulemisvelvoitteen osalta²²⁰ tai saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien osalta (ks. poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvotteluvaihtoehto).²²¹

Oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa tuodaan esille eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemys siitä, että 9 §:n mukaisten neuvottelujen tulee mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yhteisymmärrykseen pyrkivien keskustelut. Neuvottelut tarkoittavat suoraa vuorovaikutusta viranomaisten kanssa.²²² Muistiossa tarkennetaan, että viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluvaihtoehtoisuuden piiriin.²²³

Muistiossa todetaan, että neuvottelujen tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen, millä käytännössä tarkoitetaan pitkälle samaa asiaa kuin ennakkosuostumus, vaikka sen sävy viittaakin enemmän kompromissiin osapuolten välillä. Tämä tavoite edellyttää oikea-aikaisuutta; aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen; riittävää, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista; riittävästi aikaa perehtyä ja muodostaa virallinen kanta asiaan; vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista ja painostuksesta sekä yhteisesti laadittua pöytäkirjaa.²²⁴

220 Ks. tarkemmin kolttalain kuulemisvelvoitteen perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä toteuttamisesta, Heinämäki, L. (2021 b), Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021, s. 30, <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/>. (2.5.2021).

221 Poronhoitolaki 848/1990.

222 Oikeusministeriö, Muistio 2017, alaviite 29; PeVM 17/1994 vp.

223 Ibid.

224 Ibid.

4 Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kansainvälisoikeudellinen suoja

Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kansainvälisoikeudellinen suoja tulisi nähdä kokonaisuutena. Tässä osiossa käsitellään yhtäältä ihmisoikeuksia sekä toisaalta luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriperintöä koskevia oikeudellisia asiakirjoja, jotka ovat keskeisiä saamelaisten oikeuksien kannalta. Ihmisoikeudet ja kulttuuriperintöä käsittelevät sopimukset vaikuttavat myös molempien alojen kehittymiseen. Yhtäältä kulttuuriperintöä koskevilla sopimuksilla on ollut vaikutusta siihen, että kulttuuriperinnöstä on alettu tarkemmin säätelemään myös alkuperäiskansojen oikeuksia koskevissa instrumenteissa. Toisaalta alkuperäiskansojen oikeuksien kehitys on vaikuttanut siihen, että kulttuuriperintöä koskevien sopimusten toimeenpanossa ja kehittämisessä on alettu tunnustaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä. Biodiversiteetin suojelussa alkuperäiskansat alettiin nähdä suojelukumppaneina suojeluobjektien sijaan, mikä on vahvistanut alkuperäiskansojen kansainvälistä ja kansallista toimijuutta luontoa, ympäristöä ja kulttuuriperintöä koskevissa kysymyksissä. Tässä kappalekokonaisuudessa käsiteltävistä oikeudellisista instrumenteista ja niiden merkityksestä saamelaisten oikeuksien edistämiseksi tehdään yhteenvetoa selvityksen viimeisessä kappaleessa seitsemän.

4.1 Ihmisoikeudet ja alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön suoja

Kulttuuriperinnön suojelu katsottiin pitkään kuuluvan etupäässä mm. Unescon työn piiriin eikä sitä mielletty osaksi ihmisoikeusdiskurssia. Perinteiset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä kulttuuriperinnön käsitettä vaan niissä puhutaan oikeudesta kulttuuriin. Yhä tänä päivänä kulttuuriperintö usein mielletään kuuluvan enemmän valtioiden kuin valtioiden sisällä olevien yksilöiden tai ryhmien asiaksi.²²⁵ Tämä näkemys on kuitenkin vahvasti muuttumassa. Tässä muutoksessa merkittävässä asemassa on kappaleessa 4.4. käsiteltävä Euroopan neuvostossa laadittu Faron sopimus (2005), joka nostaa kulttuuriperinnön

²²⁵ Xanthaki (2017), s. 2.

suojelussa keskiöön yksilöt ja yhteisöt²²⁶, tunnustaen kaikilla henkilöillä olevan oikeuden hyötyä omasta kulttuuriperinnöstään.²²⁷ YK:n kulttuuristen oikeuksien itsenäinen asiantuntija²²⁸ viittasi ensimmäistä kertaa vuonna 2011 raportissaan nimenomaan kulttuuriperintöön katsomalla kulttuuriperinnöstä nauttimisen ja siihen pääsyn olevan jokaisen ihmisoikeus. Hän totesi, että ihmisoikeuslähestymistapa kulttuuriperinnön suojeluun on tarpeellinen ja täydentävä tapa säilyttää ja vaalia kulttuuriperintöä.²²⁹

Myöskään alkuperäiskansojen kulttuuriperintö ei ole käsitteenä ollut osa perinteisiä ihmisoikeusinstrumentteja. Kulttuuriperinnön käsite on kuitenkin katsottu lukeutuvan kulttuurin käsitteeseen ja osaksi oikeutta kulttuuriin.²³⁰ Kuten kulttuuriperinnön käsitettä koskevassa kappaleessa todettiin, kulttuurin ja kulttuuriperinnön käsitteitä ei voida erottaa toisistaan. Niin YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus²³¹ kuin yleismaailmalliset ihmisoikeussopimukset, kuten YK:n kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus²³² (KP-sopimus), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus²³³ (TSS-sopimus), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus²³⁴ (CERD-sopimus) ja YK:n lasten oikeuksia koskeva yleissopimus²³⁵ suojaavat oikeutta kulttuuriin. Sopimuksia koskevat valvontaelimet ovat nimenomaan ottaneet selkeäsanaisesti kantaa alkuperäiskansojen oikeuteen omaan kulttuuriinsa, perinteiseen elämäntapaan sekä itsemääräämisoikeuteen. Useat alueelliset ihmisoikeussopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus²³⁶, Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suo-

226 Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, 87/2017 vp., s. 1.

227 Ks. kappale 4.4.

228 The UN Independent Expert in the Field of Cultural Rights.

229 United Nations, Report of the Independent Expert in the field of Cultural Rights, Farida Shaheeb, UN Doc A/HRC/17/38 of 21 March 11, para 2.

230 Xanthaki (2017), s. 2.

231 Hyväksytty YK:n yleiskokouksessa 10.12.1948.

232 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, ratifioitu Suomessa 23.6.1975, tullut voimaan 23.3.1976, 8/1976.

233 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, ratifioitu Suomessa 23.6.1975, tullut voimaan 3.1.1976, 6/1976.

234 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 21 päivänä joulukuuta 1965 hyväksymä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, ratifioitu Suomessa 14.7.1970, tullut voimaan 16.6.1970, 37/1970.

235 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 20 päivänä marraskuuta 1989 hyväksymä lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, ratifioitu Suomessa 31.5.1991, tullut voimaan 21.7.1991, 60/1991.

236 Euroopan neuvoston 4 päivänä marraskuuta 1950 hyväksymä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, ratifioitu Suomessa 4.5.1990, 19/1990.

jelua koskeva puitesopimus²³⁷ sekä Amerikan ihmisoikeussopimus²³⁸ turvaavat niin ikään myös alkuperäiskansojen oikeuden kulttuuriin. Saamelaisten oikeudet eivät ole nousseet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapauskäsittelyyn. Sen sijaan Amerikan ihmisoikeusjärjestelmä pitää sisällään lukuisia oikeustapauksia liittyen alkuperäiskansojen kulttuurin suojaan, tunnustaen myös alkuperäiskansojen kollektiivisen omistusoikeuden perinteisiin maihinsa.²³⁹

Tämän kappaleen tarkoituksena ei ole käsitellä kaikkia lukuisia ihmisoikeusinstrumentteja, jotka tunnustavat oikeuden kulttuuriin. Sen sijaan tarkoituksena on antaa esimerkkejä selvaisista ihmisoikeuksista valvovien toimielinten kannanotoista, jotka nimenomaan koskevat alkuperäiskansojen kulttuurista suojaa kulttuuriperintöoikeuden näkökulmasta. Koska Amerikan ihmisoikeusjärjestelmä ei suojaa saamelaisten oikeuksia, jätetään se tämän selvityksen ulkopuolelle, vaikka se onkin ainutlaatuinen kattavuudessaan. Tässä yhteydessä riittää kuitenkin maininta siitä, että Amerikan ihmisoikeusjärjestelmä toimii kannustavana esimerkkinä siitä, että alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä voidaan halutessa suojella vahvasti myös perinteisillä ihmisoikeussopimuksilla. Amerikan ihmisoikeusjärjestelmä eli Amerikan ihmisoikeustoimikunta sekä -tuomioistuin soveltavat mm. Amerikan ihmisoikeussopimuksen turvaamaa oikeutta omaisuuteen (21 artikla) alkuperäiskansojen kohdalla laajentaen sen kattamaan kollektiivista oikeutta perinteisiin maa-alueisiin. Alkuperäiskansojen kollektiivista omistusoikeutta Amerikan ihmisoikeusjärjestelmässä ei kuitenkaan mielletä kiinteistöoikeudelliseksi käsitteeksi, vaan sillä tarkoitetaan erityisesti alkupe-
räiskansojen mahdollisuutta tehokkaasti käyttää sekä hallita perinteisiä alueitaan. Mikäli näille alueille suunnitellaan taloudellisia toimia, on alkuperäiskansojen vahva osallistuminen taattava päätöksenteon kaikissa vaiheissa. Niiden edustajien kanssa on neuvoteltava tavoitteena saada heiltä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Neuvotteluissa tulee huomioida alkuperäiskansojen omat tavat ja tapaoikeudet, mm. perinteiset maanhallintajärjestelmät. Toimenpiteiden kumulatiiviset vaikutukset on myös arvioitava suhteessa alkuperäiskansojen kulttuuriin ja perinteiseen elämäntapaan sekä niihin liittyviin oikeuksiin.²⁴⁰

237 Euroopan neuvoston 1 päivänä helmikuuta 1995 hyväksymä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, ratifioitu Suomessa 3.10.1997, tullut voimaan 1.2.1998, 2/1998.

238 General Secretariat of the Organization of American States, American Convention on Human Rights, adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978.

239 Ks. esim. Inter-American Court of Human Rights, *Saramaka People v. Suriname*, Judgment of 28 November 2007, IACHR Series C. No. 172; Inter-American Court of Human Rights, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 24 August 2010, Inter-American Court of Human Rights, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment of 25 November 2015; IACtHR, *Case of Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina* Judgment of February 6, 2020. Series C No. 400. Ks. oikeustapausanalyysi, Heinämäki ja Kirchner (2017), s. 253-257.

240 Ibid.

KP-sopimuksen 27. artikla, TSS-sopimuksen 15. artikla sekä Lasten oikeuksia koskevan sopimuksen 30. artikla turvaavat oikeuden kulttuuriin. CERD-sopimuksessa kulttuuria suojellaan osana yhdenvertaisuuden suojaa (5. artikla). Sopimuksia valvovien toimielinten kannanotoissa korostuu sekä aineellinen suojelu että, kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille, alkuperäiskansojen oikeus osallistua kulttuuriinsa vaikuttavaan päätöksentekoon. Alkuperäiskansoilla katsotaan olevan itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä, kuten edellisessä kappaleessa mainittiin.

Vaikka KP-sopimusta valvovan IOK:n alkuperäiskansojen kulttuuriin liittyvät kannanotot koskevat yleisesti ottaen alkuperäiskansojen oikeutta perinteisiin elinkeinoihin, komitea on huomionut myös muita kulttuuriperintöön liittyviä аспектеja. Esimerkiksi tapauksessa *Länsman v. Suomi*, IOK tunnusti Riutusvaaran hengellisen merkityksen saamelaisen kulttuuriin kuuluvana pyhänä paikkana.²⁴¹ IOK on myös ilmaissut huolensa siitä, etteivät viranomaiset Suomessa ehkä riittävästi ymmärrä ja osaa ottaa huomioon saamelaiskulttuurin erityispiirteitä.²⁴² IOK on pyytänyt Suomea raportoimaan toimenpiteistä, joilla varmistetaan neuvottelut, joiden tarkoituksena on saavuttaa saamelaisen vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus, ennen kuin hyväksytään lainsäädäntöä tai toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa heidän oikeuksiinsa alkuperäiskansana.²⁴³ Australiaa koskevissa loppupäätelmissään IOK ilmaisi huolensa, ettei alkuperäiskansojen pyhiä paikkoja tai muita kulttuurisia kohteita ja niiden suojelua oteta riittävästi huomioon maankäyttökysymyksissä, ja suositteli tähän liittyviä toimenpiteitä.²⁴⁴

TSS-sopimusta valvova komitea on artikuloinut alkuperäiskansojen oikeudesta kulttuuriperintöön useassa eri yhteydessä. Yleiskommentissaan no. 21 komitea toteaa alkuperäiskansoilla olevan oikeuden toimia kollektiivisesti varmistaakseen, että niiden oikeus säilyttää, kontrolloida, suojella ja kehittää niiden kulttuuriperintöä, perinteistä tietoa ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisuja toteutuu. Tässä yhteydessä komitea mainitsee myös alkuperäiskansojen tieteiden, teknologioiden ja kulttuurien eri ilmentymät, sisältäen ihmis- ja geeniperimän, siemenet, lääkkeet, eläimiin ja kasveihin liittyvän perinnetiedon, suullisen perinteen, kirjallisuuden, muotoilun, urheilun ja perinteiset leikit sekä visuaalisen ja

241 UN Human Rights Committee, *Länsman et al v. Finland*, Communication No. 511/1992, UN Doc. CCPR/C/52/D/511/1992, 26 October 1994, para 9.3.

242 UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, UN Doc. CCPR/C/FIN/CO/6, 2013, para 16.

243 UN Human Rights Committee, List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019.

244 UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Australia, UN Doc. CCPR/CO/69/AUS, 2000, para 51.

ilmaisullisen taiteen muodot.²⁴⁵ Esimerkiksi Venäjää koskevissa johtopäätelmissään komitea on ilmaissut huolensa alkuperäiskansojen immateriaalioikeuksista ja kulttuuriperinnöstä.²⁴⁶ Suomea koskevissa loppupäätelmissään komitea on painottanut niin ikään ennakkosuostumusperiaatteen soveltamista saamelaisten kanssa käytävissä neuvotteluissa maihin ja luonnonvaroihin liittyvissä toimenpiteissä.²⁴⁷

Alkuperäiskansojen kulttuuriperintöön liittyen YK:n rotusyrjintäkomitea on todennut, että alkuperäiskansojen erityistä kulttuuria, historiaa ja elämäntapaa tulisi suojella ja tunnustaa ja nähdä, että se rikastuttaa valtioiden kulttuurista identiteettiä.²⁴⁸ Rotusyrjintäkomitea toteaa tuoreessa Ruotsia koskevassa tapauksessaan *Ågren et al v. Ruotsi*, viitaten Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen aiempaan kannanottoon, että alkuperäiskansojen läheiset siteet maahan tulee tunnustaa ja ymmärtää ne niiden kulttuurinsa, hengellisen elämän, integriteetin ja taloudellisen toimeentulonsa perustana. Alkuperäiskansojen maita koskevassa suhteessa ei ole kyse pelkästään omistuksesta tai tuotosta vaan siihen sisältyy aineellisia ja henkisiä elementtejä, joista niiden tulee saada täysimääräisesti nauttia vaa-liakseen kulttuurista perintöään ja siirtääkseen sitä tuleville sukupolville.²⁴⁹ Komitea katsoi Ruotsin loukkaavan CERD-sopimuksen yhdenvertaisuuden (5. artikla) ja riittävien oikeus-suojakeinojen (6. artikla) suojaa, kun se ei ollut riittävällä tavalla tunnustanut saamelais-ten oikeuksia perinteisiin maihin eikä noudattanut kansainvälisen oikeuden säännöksiä, kuten kattavia neuvotteluja pyrkimyksenä saada saamelaisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus tai suorittanut riittävää kaivostoiminnan vaikutusten arviointia.²⁵⁰ Tapauksessa on huomionarvoista se, että komitea ottaa vahvasti mallia Amerikan ihmis-oikeusjärjestelmästä argumentaatioissaan. Tämän lisäksi komitea viittaa YK:n alkuperäis-kansojen oikeuksia koskevaan julistukseen ja tulkitsee CERD-sopimusta julistuksen kautta. Myös Suomea koskien rotusyrjintäkomitea on kehottanut viranomaisia hankkimaan saa-melaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin ne hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen

245 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (article 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2009), Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at the Forty-third Session, E/C.12/GC/21, 21 December 2009, Para 37.

246 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Russia, E/C.12/RUS/CO/5, para. 34.

247 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014, Para 9.

248 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 23 on Indigenous Peoples, Fifty-first Session, 18.8. 1997, 4 a.

249 *Lars-Anders Ågren et al. v. Sweden*, UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/102/D/54/2013, 26 November 2020, Para 6.6.

250 Ibid. Paras 6.23-7.

käyttöön ja kehittämiseen.²⁵¹ Saamelaisten kulttuuriympäristö ja siellä sijaitsevat muinaisjäännökset lukeutuvat osaksi perinteisten maa-alueiden käyttöä ja kehittämistä sekä alkuperäiskansa-identiteetin säilyttämistä ja siirtämistä tuleville sukupolville.

4.1.1 Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja alkuperäiskansojen oikeuksia koskevissa ihmisoikeusinstrumenteissa

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, jota käsiteltiin osin myös saamelaisten itsemääräämisoikeutta koskevassa kappaleessa, turvaa laajasti kulttuurin ja kulttuuriperinnön perustaa. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus, joka tunnustetaan artiklassa 3, toimii koko julistuksen tulkintarunkona ja perustana, kuten aiemmin mainittiin. Tässä yhteydessä julistuksen johdantokappaleessa YK:n yleiskokous ”vakuuttaa, että alkuperäiskansat ovat yhdenvertaisia kaikkien muiden kansojen kanssa, samalla kun se tunnustaa kaikkien kansojen oikeuden olla erilaisia, pitää itseään erilaisina ja tulla kunnioitetuiksi sellaisina.” Kulttuuriperintöön liittyen johdannossa todetaan myös, että ”kaikki kansat vaikuttavat osaltaan ihmiskunnan yhteisen perinnön muodostavien sivilisaatioiden ja kulttuurien moninaisuuteen ja rikkauteen”. Näiden toteamusten idea on yhtäältä tunnustaa kaikkien kansojen erilaisuus ja erityisyys sekä toisaalta, kuinka juuri tämä erityisyys rikastuttaa kulttuurien moninaisuutta ja koko maailman sivilisaatioita. YK:n yleiskokous myös painottaa, että ”alkuperäiskansojen tiedon, kulttuurien ja perinteisten käytäntöjen kunnioittaminen edistää osaltaan ympäristön kestävä ja tasapuolista kehitystä ja asianmukaista hoitoa.”²⁵² Näin ollen alkuperäiskansojen tieto ja perinteet osana niiden kulttuuriperintöä nähdään merkitykselliseksi suojella, koska se hyödyttää ympäristömme tilaa.²⁵³ Tämä idea, joka on juurtunut kestävä kehityksen ja biodiversiteettisuojelelun diskurssissa, tulee enemmän esille seuraavassa biodiversiteettisopimusta käsittelevässä kappaleessa 4.2.

YK:n alkuperäiskansajulistuksen 11.1. artiklan mukaan ”alkuperäiskansoilla on oikeus harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan. Tähän sisältyy oikeus ylläpitää, suojella ja kehittää niiden kulttuurien aiempia, nykyisiä ja tulevia ilmenemismuotoja, kuten arkeologisia ja historiallisia kohteita, esineitä, malleja ja seremonioita, tekniikkaa sekä kuvataiteita ja esittäviä taiteita ja kirjallisuutta.” Tämä artikla sisältää saamelaisten oikeuden ylläpitää ja suojella esimerkiksi muinaismuistoina suojeltavia kohteita, kuten pyhiä paikkoja ja muita arkeologisia ja historiallisia kohteita. Niin ikään artikla suojaa saamelaisten

251 UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, 8.6.20017, CERD/C/FIN/CO/23.

252 Julistuksen johdantokappale.

253 Ks. Heinämäki, L., ”The Right to Be a Part of Nature: Greening Human Rights via Strengthening Indigenous Peoples”, *Yearbook of Polar Law*, vo. 4, issue 1/2012: 415-474.

kulttuuri-ilmaisuja, kuten hengellisiä seremonioita tai paikkoihin liittyviä nimiä ja tarinoita. Suomessa on keskusteltu saamelaisten hengellisen kulttuuriperinnön väärinkäytöksistä, esimerkkeinä Lapin kaste ja rumpuseremoniat. Saamelaisten kulttuuriperinnön suojan kannalta ongelmalliseksi on noussut esimerkiksi muinaisuskon ja symbolien väärinkäyttö matkailussa.²⁵⁴

Julistuksen 11.2. artiklan mukaan valtiot hyvittävät tehokkaiden, yhdessä alkuperäiskansojen kanssa kehitettyjen järjestelmien avulla alkuperäiskansojen kulttuurisen, henkisen, uskonnollisen ja hengellisen omaisuuden, joka on otettu näiltä kansoilta ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta tai loukaten niiden lakeja, perinteitä ja tapoja, ja tämä hyvitysmenettely voi sisältää palauttamisen. Kulttuuriesineiden lisäksi artiklalla voidaan tarkoittaa myös saamelaisia kiinteitä muinaisjäännöksiä, joihin saamelaiset ovat menettäneet omistus- tai hallinto-oikeuden. Palauttamisella voidaan tarkoittaa sekä kulttuuriesineiden palauttamista että kulttuuriperinnön hallinnan palauttamista. Mitä muuta kuin palauttamista hyvitys voi tarkoittaa, ei ole tarkemmin määritelty. Sillä voidaan viitata myös rahalliseen kompensatioon tai kulttuurisen omaisuuden suojan vahvistamista ja sen arvon tunnustamista nykyisyydessä.

Edelleen kulttuuriperintöön liittyen, artikla 12 pyrkii turvaamaan alkuperäiskansojen oikeuden hengellisyyteen. Sen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ilmaista, harjoittaa, kehittää ja opettaa hengellisiä ja uskonnollisia perinteitään, tapojaan ja seremonioitaan, oikeus ylläpitää, suojella ja käyttää rauhassa uskonnollisia ja kulttuurikohteitaan, oikeus käyttää seremoniaesineitään ja määrätä niiden käytöstä sekä oikeus vainajien ruumiiden tai niiden jäännösten kotiuttamiseen. Niin ikään artiklan mukaan valtioiden tulee pyrkiä mahdollistamaan hallussaan olevien seremoniaesineiden ja vainajien ruumiiden tai niiden jäännösten saavutettavuuden ja/tai palauttamisen alkuperäiskansoille yhdessä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa kehitettyjen oikeudenmukaisten, avoimien ja tehokkaiden järjestelmien avulla.²⁵⁵

Suomessa saamelaiskulttuurin kulttuurinen palauttamisprosessi on vasta alkutekijöissään. Saamelaismuseum on pyytänyt muun muassa Oxfordin Ashmoleanin museota palauttamaan Sir Arthur Evansin Inarijärven Ukonsaaresta 1870-luvulla löytämän hopeisen ohimorenkaan osaksi Saamelaismuseon kokoelmia, mutta pyyntöön ei ole toistaiseksi suostuttu.²⁵⁶ Vuonna 1995 Helsingin yliopisto palautti 95 pääkalloa, jotka uudelleenhaudattiin Inarin vanhalle hautuumaasarelle. Samassa yhteydessä kävi selväksi, että koko kokoelma pitäisi inventoida ja luetteloida asianmukaisesti. Tehtävään nimitettiin arkeologeista,

254 Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016), s. 206.

255 Artikla 12.

256 Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016), s. 207.

lääketieteen alojen edustajista sekä museoalan ja paleontologian erikoisasiantuntijoista koostuva luukomitea. Inventointi ja luettelointi aloitettiin saamelaiskokoelmista ja konsultointiapuna toimi Suomen saamelaiskäräjien puheenjohtaja Pekka Aikio. Vuonna 2001 jäljellä oleva saamelaiskokoelma kuljetettiin Inariin, jossa ne sijoitettiin Saamelaismuseum Siidaan.²⁵⁷ Kokoelmia hallinnoivat Saamelaismuseum ja saamelaiskäräjät, mutta niillä ei ole oikeutta kokoelman uudelleenhautaukseen.²⁵⁸

Kansallismuseon lähes koko saamelaisesineiden kokoelma, noin 2 600 esinettä, siirtyy Saamelaismuseum haltuun näillä näkymin vuonna 2022. Tällä hetkellä Inarissa on meneillään museon laajennus ja sen myötä varastotilojen rakentaminen saapuvalle esineistölle. Esineitä kootaan parhaillaan Kansallismuseon kokoelma- ja konservointikeskukseen, missä ne inventoidaan ja tunnistekuvataan sekä valmistellaan siirtoa varten.²⁵⁹ Myös Vapriikki, Hämeenlinnan kaupunginmuseum ja Suomen Metsämuseum Lusto ovat palauttaneet tai palauttamassa muutamien kymmenien saamelaisesineiden kokoelmia Saamelaismuseum.²⁶⁰ Artikla 12 vahvistaa myös esimerkiksi saamelaisten pyhien paikkojen osalta, että niitä suojellaan myös perinteistä hengellistä käyttöä varten, mikäli saamelaiset näin tahtovat. Seremoniaesineiden, kuten saamelaisten rumpujen käyttö julkisesti tai erityisesti kaupallisessa tarkoituksessa, tulisi tapahtua saamelaisten luvalla samalla tavoin kuin esimerkiksi saamenpuvun, gáktin käyttäminen.

YK:n julistuksen 13.1. artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus elvyttää, käyttää, kehittää ja siirtää tuleville sukupolville historiaansa, kieliään, suullisia perinteitään, filosofiaansa, kirjoitusjärjestelmiään ja kirjallisuuttaan sekä oikeus nimetä ja säilyttää omat yhteisön-, paikan- ja henkilönnimensä.²⁶¹ Muinaisjäännökset ovat olennainen osa sekä saamelaisten historiaa, kieltä ja filosofiaa, joihin liittyy myös aineetonta kulttuuriperintöä kuten tarinoita. Paikannimet niin ikään kertovat alueen historiasta ja kulttuurisista merkityksistä,

257 Söderholm, N. 2002: Den anatomiska bensamlingen vid Helsingfors universitet. Pro gradu – avhandling Helsingfors universitet. Institution för Kulturforskning, Arkeologiska institution. Mars 2002, s. 6-7. Ks. Harlin, E.-K. Recalling ancestral voices, saamelaisen kulttuuriperinnön kartoitus, Interreg III A -projektin loppuraportti, 2008, Saamelaismuseum Siida, s 11., <http://www.samimus-eum.fi/heritage/suomi/Loppuraportti/loppuraportti.pdf> (1.5.2021).

258 Harlin (2008), s. 11.

259 Vainonen, P., Kysymyksiä kulttuurin repatriaatiosta, Näkökulma 2019, <https://www.kulttuuris-taperinnoksi.fi/2019/kysymyksiä-kulttuuriperinnon-repatriaatiosta> (1.5.2021).

260 Vapriikki lahjoittaa saamelaiskokoelmansa Saamelaismuseum Siidalle, 23.4.2015, <http://www.siida.fi/sisalto/tiedotteet/vapriikki-lahjoittaa-saamelaiskokoelmansa-saamelaismuseum-siidalle> (1.5.2021).

Saamelaiskokoelma Hämeenlinnasta Saamelaismuseum Siidaan, 26.10.2016, <http://www.siida.fi/sisalto/tiedotteet/saamelaisesinekokoelma-hmeenlinnasta-saamelaismuseum-siidalle> Suomen Metsämuseum Luston lahjoitus jatkaa kokoelmasiirtojen raitoa Saamelaismuseum Siidaan, 23.4.2018, Lusto, <http://www.lusto.fi/lehdistotiedote/suomen-metsamuseum-luston-lahjoitus-jatkaa-kokoelmasiirtojen-raitoa-saamelaismuseum-siidalle/> (1.5.2021).

261 Artikla 13.1.

kuten aiemmassa kulttuuriperinnön käsitettä käsittelevässä kappaleessa kerrottiin. Artiklan 13.2. mukaan valtioiden tulee toteuttaa tehokkaat toimet varmistaakseen, että tätä oikeutta suojellaan.²⁶² Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi saamelainen perinnetieto huomioidaan saamelaisia koskevassa päätöksenteossa, jossa saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta omaan perinnetietoonsa ja muuhun kulttuurintöön tulee kunnioittaa.

Kuten kappaleessa kaksi tuotiin esille, alkuperäiskansojen kulttuurin ja kulttuuriperinnön perusta kumpuaa perinteisestä maankäytöstä ja suhteesta maahan. Alkuperäiskansojen luontosuhde tunnustetaan YK:n julistuksen 25. artiklassa, joka turvaa alkuperäiskansojen oikeuden ylläpitää ja vahvistaa tunnusomaista hengellistä suhdettaan perinteisesti omistamiinsa tai muutoin hallussaan pitämiinsä ja käyttämiinsä maihin, alueisiin, vesistöihin, rannikkomeriin ja muihin luonnonvaroihin sekä säilyttää tähän liittyvät vastuunsa tuleville sukupolville.²⁶³ 26. ja 27. artikkelit tunnustavat alkuperäiskansojen oikeuden perinteisesti omistamiinsa, hallussaan pitämiinsä tai muutoin käyttämiinsä tai hankkimiinsa maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Valtioiden tulee tunnustaa ja suojella lailla näitä maita, alueita ja luonnonvaroja, sekä luoda menettely näiden oikeuksien ratkaisemiseksi.²⁶⁴ Artiklat painottavat, että näiden oikeuksien tunnustamisessa ja ratkaisemisessa on kunnioitettava ja otettava huomioon kyseisten alkuperäiskansojen omat lait, tavat, perinteet ja maanhallintajärjestelmät.²⁶⁵ Tavat, perinteet ja maanhallintajärjestelmät ovat tärkeä osa saamelaistenkin kulttuuriperintöä, koskien esimerkiksi poronhoitoa, kalastusta tai metsästystä, kuten kappaleessa kaksi mainittiin. Myös saamelaisten muinaisjäännöksiin, jotka ovat osa kulttuuriympäristöä ja kulttuurimaisemaa, liittyy sekä perinteitä, perinnetietoa kuin tapoja ja tapaoikeuksia.²⁶⁶ Nämä tulisi tunnistaa ja ottaa huomioon muinaisjäännöksiä koskevassa sääntelyssä ja päätöksenteossa.

Saamelaisilla tulee olla ensisijainen ja todellinen mahdollisuus päättää kulttuuriperintöään koskevista kysymyksistä. YK:n julistuksen 31. artikla kulttuuriperinnön suojasta nimenomaan painottaa alkuperäiskansojen oikeutta ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään sekä kulttuuriperintöön, perinnetietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihin liittyvää henkistä omaisuuttaan. Artikla mainitsee kulttuuriperinnön lisäksi erikseen perinnetiedon, perinteiset kulttuuri-ilmaisut, tieteen, teknologian ja kulttuurien eri ilmenemismuotoja, mukaan lukien inhimilliset ja geneettiset voimavarat, siemenet, lääkkeet, tieto

262 Artikla 13.2.

263 Artikla 25.

264 Artikla 26.

265 Ibid.

266 Ks. Heinämäki, L., Xanthaki, A., "Indigenous Peoples' Customary Laws, Sámi People and Sacred Sites", teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), *Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples, The Sacred Arctic*, Springer, 2017, s. 65-82.

eläinten ja kasvien ominaisuuksista, suullinen perinne, kirjallisuus, muotoilut, urheilu sekä perinteiset pelit ja leikit sekä kuvataiteet ja esittävät taiteet.²⁶⁷

YK:n julistuksen 29. artikla tunnustaa, että ympäristön suojelu on alkuperäiskansojen oikeus, jota valtioiden tulee avustaa. Artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ja suojella ympäristöä sekä maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojensa tuotantokykyä. Valtiot ottavat käyttöön ja panevat täytäntöön alkuperäiskansoille tätä säilyttämistä ja suojelua varten tarkoitettuja avustushoelmia ilman syrjintää.²⁶⁸ Ympäristön ja siellä olevan kulttuuriperinnön suojelu tulee nähdä sekä saamelaisten oikeutena että velvollisuutena itsemääräämisoikeuden valossa. Myös PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden lähtökohtana on vastuu ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Pelkkää saamelaiskäräjien osallistumista muinaisjäännösten suojeluun esimerkiksi lausuntojen antamisen kautta ei voida katsoa vastaavan heidän itsemääräämisoikeuttaan. Saamelaisilla tulee olla ensisijainen vastuu kansana heidän kulttuuriperinnöstään. 29. artiklaan liittyvät aiemmassa saamelaisten itsemääräämisoikeutta käsiteltävässä kappaleessa mainitut 18., 19. ja 32. artiklat ennakkosuostumusperiaatteen toteuttamiseen osana neuvotteluja.

YK:n julistuksen 36. artiklan mukaan alkuperäiskansoilla, erityisesti kansainvälisten rajojen jakamilla kansoilla, on oikeus ylläpitää ja kehittää rajat ylittäviä yhteyksiä, suhteita ja yhteistyötä, mukaan lukien hengellinen, sivistyksellinen, poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen toiminta, sekä niihin kuuluvien yksilöiden että muiden kansojen kanssa.²⁶⁹ Saamelaisilla, jotka elävät neljän valtion alueella, tulee olla oikeus myös tahtoessaan tehdä yhteistyötä kulttuuriperintönsä suojelemisessa.²⁷⁰ Saamelaiskäräjät toteaa, että saamelainen, rajat ylittävä yhteistyö, jonka tavoitteena on saamelaisten edunvalvonta *kansana*, on näin ollen ensiarvoisen tärkeää. Saamelainen, rajat ylittävä yhteistyö on niin saamen kansan välistä yhteistyötä kuin kansainvälistäkin ja se voi kohdistua suurempiin kansainvälisiin prosesseihin. Yhteistyö tapahtuu pääsääntöisesti Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston kautta. Saamelaiskäräjät tekee yhteistyötä myös Saamelaisneuvoston kanssa mm. kansainvälisten ympäristösopimusten alkuperäiskansoja koskevissa asiakokonaisuuksissa. Saamelaisparlamentaarikot kokoontuvat lisäksi Saamelaisparlamentaarikkojen konferensseihin, joissa käsitellään saameisille kansana tärkeitä asioita.²⁷¹

Myös **ILO sopimus 169** suojelee alkuperäiskansojen ja siten saamelaisten kulttuuriperintöä monin eri tavoin. Edellisessä kappaleessa kuvailtujen osallistumisoikeuksien lisäksi

267 Artikla 31.

268 Artikla 29.

269 Artikla 36.

270 Ibid.

271 Saamelaiskäräjien kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017, s. 8.

sopimus sisältää lukuisia velvoitteita valtioille suojata ja taata alkuperäiskansojen sosiaalisten, taloudellisten ja kulttuuristen oikeuksien täysimääräistä toteutumista, kunnioittaen niiden sosiaalista ja kulttuuri-identiteettiä, tapoja, perinteitä ja instituutioita²⁷² sekä sosiaalisia, kulttuurisia, uskonnollisia ja henkisiä arvoja.²⁷³ Sopimus velvoittaa myös valtioita asianmukaisesti huomioimaan alkuperäiskansojen tavat ja tapaoikeudet soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä.²⁷⁴ Sopimus kattaa vahvat maa-oikeudet²⁷⁵, mikä on ollut yksi keskeisimmistä syistä, miksei sopimusta ole ratifioitu Suomessa.²⁷⁶ Maa-oikeuksien yhteydessä tunnustetaan maiden erityinen henkinen ja kulttuurinen merkitys alkuperäiskansoille.²⁷⁷

Pohjoismainen Saamelaisopimus lähtee nimenomaan siitä ajatuksesta, että saamelaiset ovat yksi kansa, joka elää neljän valtion alueella. Saamelaisopimuksen ensimmäisen artiklan mukaisesti sopimuksen tarkoituksena on *varmistaa ja vahvistaa* saamelaisten oikeudet siten, että saamelaiset voivat säilyttää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä mahdollisimman vähäisin valtionrajoista aiheutuvien esteiden.²⁷⁸ Saamelaisopimusluonnosta laatinut asiantuntijatyöryhmä korostaa myös, että sopimuksen yhtenä tarkoituksena on yhdenmukaistaa saamelaisten kannalta keskeisiä oikeussääntöjä.²⁷⁹ Saamelaisopimus ei ole puitesopimus, vaan sen tarkoituksena on nimenomaan turvata positiivisia minimioikeuksia kaikissa Pohjoismaissa asuville saamelaisille, keskeisimpänä kappaleessa 3.1. käsitelty saamelaisten itsemääräämisoikeus, jota voidaan pitää koko sopimuksen keskeisimpänä oikeutena, jonka valossa koko sopimusta ja yksittäisiä artikloja tulee tarkastella ja tulkita.

Sopimuksen artiklan 3 mukaan saamelaisilla on sopimusvaltioiden alkuperäiskansana oikeus säilyttää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä. Valtioiden tulee turvata nämä oikeudet ”tehokkaasti” sekä ryhtyä tarvittaessa erityistoimiin, jotta näiden oikeuksien käyttö olisi saamelaisille helpompaa.²⁸⁰ Edelleen artiklassa 6 on painotettu, että valtioiden tulee edistää saamelaisten edellä mainittuja oikeuksia. Niin ikään artiklassa 20 on todettu saamelaisten oikeus harjoittaa, käyttää, kehittää, säilyttää ja tuleville sukupolville välittää kieliään ja kulttuuriaan sekä valtion velvollisuus kunnioittaa, edistää

272 Artikla 2.

273 Artikla 5.

274 Artikla 8.

275 Artiklat 13-19.

276 Ks. Heinämäki et al (2017).

277 Artikla 13.

278 Artikla 1.

279 Ks. Pohjoismainen saamelaisopimus, suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisasiantuntijatyöryhmän 27 lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 154.

280 Artikla 3.

ja suojella näitä oikeuksia. Saamelaiset muinaisjäännökset kuuluvat säännösten kuvaaman kulttuurin suojan piiriin.

Muinaisjäännösten suojeluun liittyen Saamelaissopimuksen 22. artikla on keskeisin säännös. Siinä säädetään erikseen saamelaisesta kulttuuriperinnöstä, kulttuuri-ilmaisista ja perinnetiedosta, vaikka näiden kaikkien voidaan katsoa lukeutuvan myös kulttuurisuojaan piiriin. Artiklan mukaan valtioiden tulee ottaa huomioon saamelainen kulttuuriperintö, saamelaiset kulttuuri-ilmaukset ja saamelainen perinteinen tieto päätöksenteossa, joka koskee saamelaisia olosuhteita. Saamelainen aineellinen kulttuuriperintö tulee suojella lailla. Valtioiden tulee myös edistää saamelaisten immateriaalisen kulttuuriperinnön turvaamista.²⁸¹ Artiklassa määrätään myös, että saamelaiskäräjät, tai viranomaiset yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa, saamelaiset museot tai muut saamelaiset laitokset vastaavat saamelaista kulttuuriperintöä koskevista asioista. Valtion tai muun julkisen laitoksen hallussa olevan saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointi kuuluu saamelaiskäräjille taikka museoille tai laitoksille yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Valtioiden tulee myös edistää saamelaisen kulttuuriomaisuuden palauttamista ja hallinnointia, yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa.²⁸²

Kulttuuriomaisuuden palauttamisesta keskusteltiin yllä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen yhteydessä. Saamelaisten kotiseutualueen kulttuuriympäristöön liittyviä asiantuntija- ja viranomaistehtäviä on siirretty Museovirastolta Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikölle, jotta saamelaiskulttuurin näkökulma huomioitaisiin tehtäviä hoidettaessa.²⁸³ Kulttuuriympäristöyksikkö vastaa saamelaisalueella arkeologisen kulttuuriperinnön ja rakennetun kulttuuriympäristön asiantuntijatehtävistä, joista keskustellaan tarkemmin kansallista lainsäädäntöä koskevissa kappaleissa.

Saamelaiskäräjät on saamelaista kulttuuri-itsehallintoa edustava virallinen elin, joka toteuttaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Kulttuuriperintöä koskevaa artiklaa 22 on luettava yhdessä itsemääräämisoikeutta koskevan artiklan 4 kanssa, huomioiden myös sopimuksen 12. artikla, jonka mukaan saamelaiskäräjillä tulee olla sellaiset vastualueet ja sellaisia tehtäviä, että ne voivat tehokkaasti huolehtia saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon myös 14. artikla, joka koskee saamelaisten oikeutta itsehallintoon. Artiklan mukaan saamelaiskäräjät tekevät itsenäisiä päätöksiä asioissa, joista ne kansallisen lainsäädännön mukaan ovat vastuussa, sekä muissa käsittelemissään asioissa. Saamelaiskäräjillä on voimassa olevassa muinaismuistolaisissa pelkästään aloite- ja/tai lausunto-oikeus liittyen muinaisjäännöksen ja siihen

281 Artikla 22.

282 Ibid.

283 Ks. <https://siida.fi/saamelaismuseo/kulttuuriymparistoyksikko/> (1.5.2021).

kuuluvan suoja-alueen rajojen vahvistamiseen ja kajoamislupaan, jotka Museovirasto vahvistaa (ks. tarkemmin kappale 5.9). Saamelaissopimuksen voidaan katsoa selkeästi edellyttävän lausuntoja pidemmälle menevää saamelaiskäräjien itsehallintoasemaa kulttuuriperinnön, kuten muinaisjäännösten suojeluun liittyen. Tässä yhteydessä tulee huomioida edellä mainittu Saamelaissopimuksen 12. artikla itsemääräämisoikeuden *tehokkaasta* toteutumisesta. Saamelaisten perusoikeudellista asemaa ja itsemääräämisoikeutta käsiteltiin jo aiemmin kappaleessa kolme, ja siihen liittyvään saamelaiskäräjien oikeudelliseen asemaan palataan muinaismuistolakia koskevassa alakappaleessa 5.9.1. Pohjoismaiden saamelaiskäräjät/ Saamelainen parlamentaarinen neuvosto ei ole edellyttänyt muutoksia 22. artiklaan liittyen, joten se toteutunee sellaisenaan, mikäli Saamelaissopimus hyväksytään.²⁸⁴

Saamelaisten kulttuuriperintösuojan kansainväliseen kehittämiseen liittyy myös Saamelaissopimuksen 19. artikla koskien saamelaiskäräjien kansainvälistä edustusta. Artiklan mukaan valtioiden tulee edistää saamelaiskäräjien itsenäistä edustusta kansainvälisissä järjestöissä ja kokouksissa, joissa käsitellään asioita, joilla on erityistä merkitystä saamelaisille. Kansainvälisissä yhteyksissä valtiot osallistavat aktiivisesti saamelaiskäräjiä käsiteltäessä asioita, joilla on erityistä merkitystä saamelaisille.²⁸⁵

Saamelaiskäräjät toteuttaa kansainvälistä toimintaansa yhteistyössä muiden saamelais-toimijoiden kanssa, ml. Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjät, sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen yhteydessä jo mainittujen Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston kautta sekä yhteistyössä Saamelaisneuvoston kanssa. Tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat myös muut alkuperäiskansat maailmanlaajuisesti. Saamelaiskäräjät toimii Suomen valtion asiantuntijana alkuperäiskansoja koskevissa asioissa ja tekee läheistä yhteistyötä eri ministeriöiden kanssa kansainvälisten asioiden yhteydessä.²⁸⁶ Saamelaiskäräjät osallistuu Suomen delegaation mukana ja resursoidusti kansainvälisten ympäristösopimusten elinten kokouksiin, joissa käsitellään myös kulttuuriperintöön liittyviä asioita. Tämän lisäksi saamelaiskäräjät osallistuu Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston kautta WIPO:n immateriaalioikeuksia, geenivaroja, perinteistä tietoa ja kansanperinnettä käsittelevän hallitusten välisen komitean istuntoihin.²⁸⁷ Saamelaiskäräjät ei kuitenkaan osallistu resurssien

284 Samiskt Parlamentariskt Råd, 6.7.2018, lausunto oikeusministeriölle, 1.6.2-2018-830.

285 Artikla 19.

286 Saamelaiskäräjien kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017, s. 5-6.

287 Saamelaiskäräjät, Inka Saara Arttijeffer, kansainvälisten asioiden sihteeri, sähköpostivastaus 5.5.2021. Ks. myös kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017.

puutteen vuoksi Unescon sopimuksiin liittyviin kokouksiin. Tämä on saamelaiskäräjien esittämä toimenpidetavoite kulttuuriperintöä koskevassa strategiassaan.²⁸⁸

Saamelaisten kulttuuriperinnön suojan kannalta ovat Saamelaissopimuksessa merkityksellisiä myös 11. artikla, joka vaatii valtioita kunnioittamaan saamelaisten oikeutta määrätä saamenlipun ja muiden saamelaissymbolien käytöstä sekä edistävät saamelaissymbolien näkyvyyttä, sekä 24. artikla, joka määrää valtiot luomaan edellytykset saamelaisyhteisön kannalta merkittävälle tutkimukselle ja tutkimusyhteistyölle. Tällaista tutkimusta harjoitettaessa on otettava huomioon vakiintuneet tutkimuseettiset säännöt ja kansainväliset periaatteet, joita noudatetaan alkuperäiskansoihin liittyvässä tutkimuksessa. Tähän liittyen saamelaiskäräjät on tehnyt ohjeet ennakkosuostumusperiaatteen noudattamisesta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon liittyvään tutkimukseen liittyen.²⁸⁹

Saamelaisten kulttuuriperinnön suojaan liittyen 9. artiklan mukaisesti valtioiden tulee osoittaa asiaankuuluvaa kunnioitusta saamelaisten oikeuskäsityksiä, oikeudellisia perinteitä ja perinnäistapoja kohtaan. Valmistellessaan lainsäädäntöä aloilla, joilla voi olla saamelaisia perinnäistapoja valtiot selvittävät, onko tällaisia tapoja olemassa ja tulisiko ne siinä tapauksessa turvata tai ottaa muuten huomioon lainsäädännössä.²⁹⁰ Muinaismuistolain uudistuksessa tulisi selvittää saamelaiskäräjien edustajien ja Saamelaismuseum Siidan asiantuntijoiden kanssa tämä kysymys, vaikka Saamelaissopimus ei ole vielä voimassa. Se on kuitenkin parafoitu vuonna 2017 ja tulee voimaan lähitulevaisuudessa. Tästä syystä olisi perusteltua selvittää myös, tulisiko saamelaisten tapaoikeuksien kunnioittamisesta mainita myös muinaismuistolaissa. Myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus sekä ILO sopimus 169 tunnustavat alkuperäiskansojen perinnäistavat ja tapaoikeudet kuten yllä mainittiin. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi saamelaisten pyhiin paikkoihin liittyy sekä perinnäistapoja että saamelaisten omia tapaoikeuksia liittyen mm. niiden käyttöön sekä siihen, pidetäänkö niiden tarkka sijainti salassa ulkopuolisilta.²⁹¹

Perinteisiin maihin, vesiin ja luonnonvaroihin liittyvät oikeudet, jotka kytkeytyvät suoraan saamelaisten kulttuuriperintöön, kuten aiemmin on tuotu esiin, turvataan Saamelaissopimuksen IV luvussa, 27–33. artiklassa. Sopimuksessa tunnustetaan, että ne alueet, joita saamelaiset ovat perinteisesti käyttäneet, ovat perustana sille, että saamelaiset voivat ylläpitää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä. Saamelaisten pitkäaikainen perinteinen maa- ja vesialueiden käyttö on valtioissa muodostunut perustaksi

288 Ibid., s. 26.

289 Ks. <https://www.samediggi.fi/tutkimuseettinen-menettelyohje/> (1.5.2021).

290 Artikla 9.

291 Ks. Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016).

saamelaisten kollektiiviselle tai yksilölliselle omistus - tai käyttöoikeudelle.²⁹² Sopimuksen mukaan valtioiden tulee ryhtyä toimiin varmistukseksi saamelaisten oikeudet perinteisesti käyttämiinsä luonnonvaroihin, niiden saantiin sekä mahdollisuudet niiden käyttöön saamelaisalueella. Kansallisessa lainsäädännössä tulee olla soveltuvat menettelyt, joilla voidaan sitovasti vahvistaa saamelaisten oikeudet maahan ja veteen.²⁹³

Saamelaisten kulttuurimaisen ominaispiirre huomioidaan Saamelaissopimuksessa toteamalla, että saamelaisten luonnonvarojen käytöstä jää harvoin pysyviä jälkiä luontoon, mikä sopimuksen mukaan tulee ottaa huomioon oikeuksien olemassaolon arvioinnissa.²⁹⁴ Sopimuksen mukaan valtioiden tulee edistää saamelaisten perinteistä tietoa kunnioittaen saamelaisalueiden luonnon- ja kulttuuriympäristön kestävästä käytöstä ja ottaen huomioon luonnon- ja kulttuuriympäristöjen erityisen merkityksen saamelaisten kulttuurin, kielen ja yhteiskuntaelämän perustana.²⁹⁵ Saamelaisten muinaisjäännösten erityispiirteet ja niihin liittyvät arvot, käytänteet ja perinteinen tieto tulisi tunnistaa myös muinaismuistolain uudistamisessa ja miettiä, miten ne saataisiin osaksi lakia siten, että ne tulisi huomioiduksi myös lain soveltamistilanteissa. Tähän liittyvistä kysymyksistä keskustellaan kappaleessa kuusi. Saamelaissopimuksessa todetaan myös, että valtioiden tulee huolehtia, että oikeudenhaltijat ja kaikki muut maiden ja vesien käyttäjät osoittavat kunnioitusta toistensa intressejä kohtaan ottaen samalla huomioon, mitä saamelaisten luonnonvarojen käyttö merkitsee saamelaiselle kulttuurille, kielelle ja yhteiskuntaelämälle.²⁹⁶ Tässä yhteydessä on saamelaisten oikeudellinen asema otettava huomioon. Saamelaisia ei voida nähdä pelkätään yhtenä sidosryhmänä, vaan heillä on perus- ja ihmisoikeuksista kumpuava erityinen oikeudenhaltijan asema, mikä edellyttää sekä saamelaisten maihin, vesiin ja luonnonvaroihin liittyvien oikeuksien aineellisoikeudellista suojaamista että saamelaisten vahvaa ja todellista mahdollisuutta vaikuttaa maihin, vesiin ja luonnonvaroihin liittyviin päätöksiin suunnitteluvaiheesta lopulliseen päätöksentekoon. Saamelaissopimuksessa painotetaan, ettei saamelaisilta alkuperäiskansana saa kieltää oikeutta harjoittaa kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä puuttamalla luonnonvaroihin tai muuttamalla niiden käyttötarkoitusta.²⁹⁷

Tähän liittyen sopimuksessa säädetään myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta toteamalla, että kun valtiot harkitsevat saamelaisalueiden luonnonvaroja koskevia toimenpiteitä tai niiden käyttötarkoituksen muutosta tai lupien myöntämistä näihin, valtioiden

292 Artikla 27

293 Artikla 28.

294 Artikla 28.

295 Artikla 33.

296 Artikla 29.

297 Artikla 31.

tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, etteivät toimenpiteet tai muuttunut käyttötarkoitus aiheuta huomattavaa haittaa saamen kielelle, kulttuurille tai yhteiskuntaelämälle. Tässä yhteydessä on otettava huomioon eri toimenpiteiden kumulatiiviset vaikutukset.²⁹⁸ Saamelaiskäräjät on esittänyt saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa myös muinaismuistolakiin.²⁹⁹ Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto kumpuaa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista ja on selkeimmin artikuloitu YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä (KP-sopimuksen 27. ja 1. artiklat) sekä lainsäätäjän tätä oikeuskäytäntöä koskevassa tulkinnassa.³⁰⁰ Kuten kappaleessa 3.1.1. tuotiin esille, saamelaiskäräjäin muutosta valmisteleva toimikunta esittää heikentämiskieltoa myös uuteen saamelaiskäräjälakiin.

Saamelaissopimuksessa säädetään vielä erikseen saamelaisten elinkeinoihin liittyvistä oikeuksista, joita valtioiden tulee edistää (V luku, 34-38 artiklat). Erikseen saamelaisen käsityön duodjin suojasta säädetään, että valtioiden tulee edistää lainsäädännöllisin, hallinnollisin tai taloudellisin toimenpitein saamelaisten mahdollisuuksia elvyttää, säilyttää, suojella ja kehittää duodjiin liittyviä perinteisiä taitoja ja tapoja ja perinteistä tietoa sekä edellytyksiä harjoittaa duodjia elinkeinona.³⁰¹

Saamelaiskäräjien kulttuuripoliittisessa toiminta- ja kehittämisohjelmassa 2020-2023 yhtenä kärkitavoitteena on yhteisten linjausten kartoittaminen kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon osalta Saamelaiskärjillä Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa tavoitteena muodostaa saamelaisten yhtenäinen näkemys kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon itsehallinnosta, suojelusta ja hyödyntämisestä.³⁰² Norjassa saamelaisten itsemääräämisoikeus kulttuuriperintönsä toteutuu selkeästi Ruotsia ja Suomea vahvemmin. Norjan esimerkkiä käsitellään tiivistetysti myöhemmin kappaleessa 5.9.1. Saamelaissopimuksen valossa saamelaisten kulttuuriperintöoikeuksien yhdenmukaistaminen Pohjoismaissa voidaan nähdä tarkoituksenmukaisena ja sopimuksen hengen mukaisena.

298 Artikla 30.

299 Ks. kappale 5.9.

300 Ks. Heinämäki (2021a), s. 3-35; Ks. myös Heinämäki, L., *Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä*, Saamelaiskäräjät, 2021. <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/> (1.5.2021).

301 Artikla 38.

302 Saamelaisten kulttuuripoliittinen toiminta- ja kehittämisohjelma 2020-2023, Saamelaiskäräjät, s. 4.

4.2 Biodiversiteettisopimus ja saamelaisten kulttuuriperinnön suojaaminen

Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytty yleissopimus biologisesta monimuotoisuudesta (biodiversiteettisopimus) on tullut Suomessa voimaan 25.10.1994.³⁰³ Yleissopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineen käytöstä saatun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako.³⁰⁴ Sopimusosapuolet tunnustavat monien perinteisen elämäntavan omaavien alkuperäis- ja paikallisyhteisöjen läheisen ja perinteisen riippuvuuden biologisista luonnonvaroista. Kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeuskeskustelussa on yleisesti tuotu esille, että alkuperäiskansojen kulttuuri kytkeytyy niin kokonaisvaltaisesti ympäristön tilaan, ettei niitä koskevia kysymyksiä voida erottaa toisistaan.³⁰⁵ Saamelaiset ovat käyttäneet ja käyttävät edelleen laajoja alueita perinteisiä elinkeinojaan ja elämäntapaansa varten. Luonnonkäyttöä ohjaavat saamelaisyhteisön arvot ja tapaoikeus, perinteet ja maankäyttöperinteet.³⁰⁶

Saamelaisten kulttuuriympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen linkittyvät yhteen perustavanlaatuisella tavalla. Alkuperäiskansojen kulttuurimaisemiin liittyen Rössler toteaa niiden olevan rajapintoja luonnolle ja kulttuurille, aineellisille ja aineettomille arvoille sekä kulttuuriselle ja biologiselle monimuotoisuudelle.³⁰⁷ Schaaf tuo esille, kuinka yksi vanhimmista kulttuuriperustaisista alueiden suojelusta on liittynyt alkuperäiskansojen

303 Rio de Janeirossa 5 päivänä kesäkuuta 1992 tehty biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, jonka eduskunta on hyväksynyt 20 päivänä kesäkuuta 1994 ja jonka tasavallan presidentti on hyväksynyt 15 päivänä heinäkuuta 1994 ja jota koskeva hyväksymiskirja on talletettu Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan 27 päivänä heinäkuuta 1994, tuli voimaan 25 päivänä lokakuuta 1994, SopS 78/1994.

304 Ks. Francois, B., "The Fair and Equitable Sharing of Benefits from the Exploitation of Genetic Resources: A Difficult Transition from Principles to reality" teoksessa Philippe G. Le Prestre (toim.), *Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2002, s.145-157; McGraw, D. M., "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation" teoksessa Le Prestre (toim.) (2002), *ibid.*, s. 7.

305 Metcalf, C., "Indigenous Rights and the Environment: Evolving International Law" (2003-2004) *35 Ottawa Law Review* 103, s. 107; Heinämäki, L., "The Protection of the Environmental Integrity of Indigenous Peoples in Human Rights Law" (2006) *XVII Finnish Yearbook of International Law* 1, s. 2.

306 Artikla 8 (j) Työryhmän loppuraportti, s. 6. Katso myös tarkemmin aiheesta, Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., *Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset*, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö.

307 Rössler, M., "World heritage and cultural landscapes: A UNESCO flagship programme 1992-2006." *Landscape Research* 31 (4), s. 333-353.

pyhien paikkojen suojeluun, jolloin on suojeltu myös arvokkaita ekosysteemejä.³⁰⁸ Verschuuren muistuttaa, että arktisella alueella monet alkuperäiskansojen pyhät paikat ja erityiset kulttuuriympäristöt ovat usein biodiversiteetin ja monien lajien säilymisen kannalta herkkiä alueita. Hänen mukaansa se, että pyhiin paikkoihin on liittynyt hengellisiä arvoja, on voinut johtaa alueiden rajoitettuun käyttöön, mikä on osaltaan suojellut ekosysteemejä.³⁰⁹

Biodiversiteettisopimuksen 8. artiklan alakohdan j) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... .. kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

Sopimuksen 10. artiklan (Biologisen monimuotoisuuden osien kestävä käyttö) alakohdan c) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... .. suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävän käytön edellytyksiin.

Näiden artiklojen katsotaan yhdessä luettuna tunnustavan alkuperäiskansojen oikeuden niiden perinteisten, kestävään käyttöön pohjautuvaan luonnonvarojen käyttöön sekä oikeuden valtioiden tukemana säilyttää, omistaa, hallita ja hyödyntää omaa ekologista perinnetietoaan ja siihen kuuluvia käytänteitä.³¹⁰ Keskeisenä tässä suojelussa on alkuperäiskansojen tehokas ja mielekäs osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon. Biodiversiteettisopimus tunnustaa ja suojelee alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä, johon

308 Schaaf, T., UNESCO Man and Biosphere (MAB) Programme, forewords of the IUCN Guidelines: Sacred Natural Sites, Guidelines for Protected Area Management. Task Force on the Cultural and Spiritual Values of Protected Areas in collaboration with UNESCO's Man and the Biosphere Programme, R. Wild and C. McLeod (toim.), P. Valentine, (Series Editor), Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 16, IUCN, Gland, Switzerland and UNESCO, Paris, France, 2008. Ks. Herrmann, T.M. ja Heinämäki, L., "Experiencing and Safeguarding the Sacred Sites in the Arctic: Sacred Natural Sites, Cultural Landscapes and Indigenous Peoples' Rights", teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), 2017, s.1-8, 2.

309 Ks. yleisesti, Verschuuren, B., Wild, R., McNeely, J.A. & Oviedo, G. (toim.), Sacred Natural Sites. Conserving nature & culture. London. Earthscan, 2010.

310 Barsh, R. L., "Indigenous Peoples", Chapter 36 in Daniel Bodansky et al (toim.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 848.

perinnetieto mukaan lukien perinteiseen maankäyttöön liittyvät käytänteet sisältyvät.³¹¹ Biodiversiteetin merkitys alkuperäiskansan kulttuuriperinnölle kiinnittyy olennaiselta osin perinnetietoon määrittäen osaltaan sen kautta; biodiversiteetin säilyminen on omalta osaltaan edellytyksenä perinnetiedon säilymiselle, ja päinvastoin.³¹²

Saamelaiskulttuurin tulevaisuuden elinehto on luonnon monimuotoisuuden säilyminen.³¹³ Saamelaisten perinteiseen maankäyttöön liittyvää perinteistä tietoa ei voi erottaa itse perinteisestä maankäytöstä, joten perinnetiedon säilyttäminen ja suojeleminen tarkoittaa aina myös maankäytön suojelua.³¹⁴ Tämä tulee pitää mielessä biodiversiteettisopimukseen ja siihen kytkeytyvän lainsäädännön soveltamisessa ja kehittämisessä.³¹⁵ PL 17.3 § suojaa saamelaisten kulttuuriperintöä kokonaisuudessaan, mukaan lukien perinnetieto. Kulttuuriperintö on keskeinen osa saamelaisten itsemääräämisoikeutta, kuten kappaleessa kolme tuotiin esille. Artikla 8 (j) kansallisen työryhmän loppuraportissa todetaan, että biodiversiteettisopimuksen kontekstissa saamelaisten itsemääräämisoikeus liittyy erityisesti hyötyjen tasapuoliseen jakoon, luonnon monimuotoisuuteen liittyvään saamelaisten perinteisen tiedon turvaamiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon.³¹⁶ Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden katsotaan pitävän sisällään myös geneettiset resurssit, perinteisen tietämyksen ja perinteiset kulttuuri-ilmaisut.³¹⁷

Biodiversiteettisopimus kytkeytyy saamelaisten muinaisjäännösten suojeeluun erityisesti sitä kautta, että niiden suojeleminen tukee kulttuurien moninaisuutta ja saamelaisten kulttuuriperintöä mukaan lukien aineeton kulttuuriperintö, kuten perinnetieto ja henkinen perinne. Mikäli muinaisjäännösten suojeleminen mielletään osaksi laajempaa saamelaisen

311 Kts. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Protect and Promote Your Culture: A Practical Guide to Intellectual Property for Indigenous Peoples and Local Communities*. WIPO: Geneva 2017)11. Katso analyysi, Johnsson, D. and Tualima, H-Y., "Cultural Heritage, Traditional Knowledge and Intellectual Property" teoksessa A. Xanthaki et al (toim.), 2017, s. 218-228.

312 Hassemer, M., "Genetic Resources", teoksessa S. von Lewinski, (toim.), *Indigenous Heritage and Intellectual Property. Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*, Haag, 2004, s. 151-220,163. Ks. Saraviita, K., "Alkuperäiskansojen oikeus omaan kulttuuriperintöönsä?" teoksessa T. Elo ja P. Magga (2007), s. 125-138, 128.

313 Akwé:Kon ohjeet, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, Ympäristöministeriö, s. 3.

314 Kts. yleisesti Heinämäki, L., Valkonen, S., Valkonen, J., "Legal (non) recognition of Sámi customary relationship with the land in Finland: Challenges so far and prospects in the modern human rights era," teoksessa D. Bunikowski ja A. D. Hemmings (toim.), *Philosophies of Polar Law*, Routledge London and New York, 2020, s.101-118.

315 Heinämäki, L. (2021b), s. 80.

316 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö, s. 26.

317 Aikio, E., Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen, Saamelaiskäräjien julkaisu, 2006, s. 5.; Pohjoismainen saamelaissopimus, Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27.lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 310.

kulttuuriympäristön suojelua, biodiversiteettisopimus on merkityksellinen myös perinteiseen maankäyttöön liittyvien käytänteiden kannalta, joiden katsotaan tukevan biodiversiteetin säilymistä. YK:n erityisraportoiija Tauli-Corpuz on työssään tuonut vahvasti esille tätä näkökulmaa, todeten, että ekosysteemien heikkeneminen merkitsee aina myös alkuperäiskansojen tietojärjestelmien, kulttuurien ja identiteettien heikkenemistä sekä päinvastoin.³¹⁸

Koska alkuperäiskansojen oikeus kulttuuriin ja kulttuuriperintöön nähdään linkittyvän suoraan luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja suojeluun, on kansainvälisessä alkuperäiskansadiskurssissa alettu puhua alkuperäiskansojen bio-kulttuurisista oikeuksista.³¹⁹ Termillä tahdotaan korostaa alkuperäiskansojen oikeuksien holistista luonnetta. Esimerkkinä voidaan pitää juuri kulttuuriperinnön suojaamista, joka sisältää erilaisia toisistaan suoraan riippuvia elementtejä. Saamelaisten aineellista kulttuuriperintöä, esimerkiksi muinaisjäännöksiä, ei voida erottaa niihin liittyvästä aineettomasta kulttuuriperinnöstä, kuten juuri perinnetiedosta, perinnäistavoista, tapaoikeuksista, uskomusjärjestelmistä tai tarinoista. Nämä puolestaan ovat erottamaton osa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja sekä saamenkieliä.

Saamelaisten kulttuuriperinnön suojaan liittyy myös biodiversiteettisopimukseen liittyvä Nagoyan geenivarapöytäkirja, joka on laadittu vuonna 2010 ja on tullut voimaan Suomessa 1.9.2016. Pöytäkirja on ensimmäinen yleinen ja oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus geenivarojen saatavuudesta ja hyötyjen jaosta. Pöytäkirjalla pyritään edistämään eri toimijoiden yhteistyötä luomalla yhtenäinen kansainvälinen sääntelyperusta geenivarojen ja niihin liittyvän alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon saatavuudelle sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen jakamiselle.³²⁰ Pöytäkirjan mukaan kunkin pöytäkirjan osapuolen tulee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti varmistaa, että alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä olevaa geenivaroihin liittyvää perinteistä tietämystä käytetään alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakosuostumuksella tai

318 Tauli-Corpuz, The importance of Indigenous peoples in biodiversity conservation. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTENVMAT/Resources/3011350-1271279658247/VP1-TauliCorpuz.pdf>. (1.5.2021).

319 Ks. esim. Chen, C. W. ja Gilmore, M., "Biocultural Rights: A New Paradigm for Protecting Natural and Cultural Resources of Indigenous Communities", *The International Indigenous Policy Journal*, Vo. 6, issue 3, 2015, s. 1-17; Maffi, L. "What is biocultural diversity?" teoksessa L. Maffi & E. Woodley (toim.), *Biocultural diversity conservation: A global sourcebook*, London: Earthscan, 2010, s. 3-11.

320 Kts. HE 126/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta.

hyväksynnällä, ja että kyseiset yhteisöt osallistuvat prosessiin ja että keskinäisesti sovitut ehdot on luotu.³²¹

Nagoyan pöytäkirjaa koskevan täytäntöönpanolain³²² 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät hallinnoi tietokantaa, johon voidaan tallentaa tutkimus- ja kehittämiskäyttöön tarkoitettua geenivaroihin liittyvää saamelaisten perinteistä tietoa. Saamelaiskäräjien on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle mitä ovat ne geenivarat, joita tietokannan tieto koskee. Lain 11 §:n mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus, joiden osa-alueista säädetään ks. pykälässä. Lain 7 §:n mukaan oikeutta saada käyttöön 6 §:ssä tarkoitetun tietokannan tietoa haetaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Hakemuksessa on yksilöitävä mistä geenivarasta on kyse, mikä on siihen liittyvän tiedon käyttötarkoitus ja kuka on käyttäjä. Toimivaltainen viranomainen ilmoittaa hakemuksesta saamelaiskäräjille. Tiedon luovuttaminen tietokannasta käyttäjälle edellyttää, että toimivaltainen viranomainen hyväksyy saamelaiskäräjien ja käyttäjän väliset keskinäisesti sovitut ehdot. Saamelaiskäräjät voi edellyttää luovutettavan tiedon käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista saamelaisille siten, että niillä edistetään saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana. Toimivaltaisen viranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa keskinäisesti sovitusta ehdoista. Neuvotteluista on voimassa, mitä saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetään neuvotteluvelvotteesta. Täytäntöönpano laki pitää sisällään myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. 8 §:n mukaan edellä 6 §:ssä tarkoitetun tietokannan sisältämän perinteisen tiedon käyttö ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Nagoyan pöytäkirjan geenivaroihin liittyvää soveltamisaluetta ei ole määritelty Suomessa. Saamelaiskäräjien muistiossa tuodaan esille mahdollisina esimerkkeinä saamelaisten käyttämät kasvit, joihin liittyy erityistä perinteistä tietoa.³²³ Pöytäkirja edellyttää keskinäisistä ehdoista sopimista ennen perinteisen tiedon yksityiskohtien jakamista. Saamelaiskäräjiltä 2.12.2020 saadun tiedon mukaan saamelaiskäräjät on käynnistänyt geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon hallintaan liittyvien menettelyjen kehittämisen ympäristöministeriön kanssa,³²⁴ jonka tehtävänä on Nagoyan pöytäkirjaa koskevan lain täytäntöönpanon yleinen ohjaus ja valvonta (9 §).

321 20.5.2016/394, laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta, Artiklat 6 ja 7.

322 20.5.2016/394, laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta.

323 Dnro 686/D.a.2/2013 Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevista velvoitteista.

324 Ks. Heinämäki (2021 b), s. 82.

Kenties olennaisinta Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisessä saamelaisten kannalta on perintetiedon ja tapaoikeuksien tunnustaminen olennaiseksi osaksi saamelaisten kulttuuria ja olemassaoloa alkuperäiskansana. Saamelaiskäräjien rooli saamelaisten kulttuuriperinnön haltijana vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta omia geenivaroja koskien. Vaikka saamelaiskäräjät ei ole viranomaisasemassa Nagoyan pöytäkirjaa koskevassa täytäntöönpanolaissa, toimivaltaisen viranomaisen on kuitenkin hyväksyttävä saamelaiskäräjien ja käyttäjien väliset keskinäisesti sovitut ehdot, ennen kuin se voi luovuttaa tiedon tietokannasta käyttäjälle. Pöytäkirja on hyvä esimerkki siitä, että saamelaisten itsemääräämisoikeutta voidaan vahvistaa myös lainsäädännössä, joka ei yksinomaan koske saamelaisten oikeuksia.³²⁵

Biodiversiteettisopimus ja Nagoyan pöytäkirja on tarkoitettu luettavaksi yhdessä muiden oikeudellisten instrumenttien kanssa, mukaan lukien yleiset ihmisoikeussopimukset sekä alkuperäiskansoja koskevat instrumentit. Ne ovat omiaan vahvistamaan myös esimerkiksi Unescon ja Euroopan neuvoston kappaleissa 4.3. ja 4.4. käsiteltävien kulttuuriperintösopimusten soveltamista saamelaisten aineelliseen sekä aineettomaan kulttuuriperintöön.³²⁶ Biodiversiteettisopimusta ja Nagoyan pöytäkirjaa on tulkittava myös PL 17.3 ja 121.4 §:ien sekä 6 §:n turvaaman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden, 20 §:n ympäristöperusoikeuden sekä 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen konteksteissa.³²⁷ Biodiversiteettisopimusta tulee lukea yhdessä kansallisen lainsäädännön, mm. Luonnonsuojelulain kanssa ja alkuperäiskansoja koskevat säännökset ovat relevantteja myös mm. muinaismuistolain soveltamisessa saamelaisia muinaisjäännöksiä koskien.

4.2.1 Akwé:Kon -ohjeet saamelaisten kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointiin kulttuuriperinnön suojelussa

Biodiversiteettisopimuksen 7. osapuolikokouksen hyväksymät³²⁸ ja vuonna 2004 julkaistut vapaaehtoiset Akwé:Kon -ohjeet koskevat sellaisten hankkeiden kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointia, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla tai käyttämillä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin alueisiin. Vapaaehtoiset ohjeet nimettiin niiden kokonaisvaltaisen luonteen korostamiseksi mohawkin kielen ilmaisulla,

325 Ibid.

326 Ks. yleisesti Heinämäki, Magga, Ojanlatva (2016), s. 199-242.

327 Ks. Heinämäki (2021b), s. 82.

328 Osapuolikokouksen päätös VI/7 A liitteineen.

joka merkitsee ”kaikkea luomakunnassa”.³²⁹ Yleissopimuksen osapuolikokous on hyväksynyt muitakin alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kannalta keskeisiä vapaaehtoisia ohjeita, joiden tarkoitus on tukea ja konkretisoida biodiversiteettisopimuksen kansallista toimeenpanoa.³³⁰

Suomessa on kuitenkin otettu käyttöön toistaiseksi vain Akwé:Kon -ohjeet. Tässä yhteydessä on silti syytä mainita biodiversiteettisopimuksen 10. osapuolikokouksen vuonna 2010 hyväksymät Akwé:Kon -ohjeita täydentävät Tkarihwaié:rin eettiset ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuriperinnön ja immateriaalioikeuksiin liittyvän perinnön kunnioittamisesta (Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities).³³¹ Ohjeiden tarkoituksena on parantaa alkuperäiskansoja ja paikallisyhteisöjä koskevia tai niiden kanssa suoritettavia toimenpiteitä koskien mm. valtioiden viranomaisia, akateemisia instituutioita, kehitys- tai tutkimusprojekteihin osallistuvia tahoja, kaivostoimintaan tai metsäteollisuuteen liittyvää toimintaa niin että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen oikeudet biologisiin ja geneettisiin resursseihin sekä perinnetietoon otetaan huomioon ja turvataan.³³² Ohjeiden mukaan kaikissa toimenpiteissä, jotka liittyvät alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuriperintönä suojeltavaan perinnetietoon liittyen luonnon monimuotoisuuteen, ja joilla on todennäköisesti vaikutusta niiden pyhiin paikkoihin tai perinteisiin maihin tai vesiin, on noudatettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakkosuostumusta tai hyväksyntää.³³³ Ohjeissa tunnustetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen asema omien pyhien paikkojensa ja muiden maa- ja vesialueiden perinteisinä suojelijoina, mistä syystä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tulisi voida osallistua näiden alueiden hallintaan.³³⁴ Ohjeiden valossa myös saamelaiset tulisi nähdä esimerkiksi juuri kulttuuri-perintökohteidensa perinteisinä suojelijoina, ja heille tulisi turvata oikeus päättää näitä

329 Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, Akwé:Kon -ohjeet, s.7. Kts. yleisesti alkuperäiskansojen oikeuksista, biodiversiteettisopimuksesta ja Akwé:Kon ohjeiden soveltamisesta, Heinämäki, L., Herrmann, T., Neumann, A., ”The Protection of Culturally and Spiritually Important Landscapes of Arctic Indigenous Peoples under the Convention on Biological Diversity and First Experiences from the Application of the Akwé:Kon Guidelines in Finland”, *The Yearbook of Polar Law* VI, 2015, Brill, s.189-225.

330 Ks. esim. The Rutzolijirixaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity 14/12; MO’OTZ KUXTAL VOLUNTARY GUIDELINES XIII/18 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities. x/42, Ks. <https://www.cbd.int/guidelines/>. (1.4.2021).

331 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities UNEP/CBD/COP/DEC/X/42, 29 October 2010.

332 Ks. yleisesti ohjeiden osa yksi.

333 Para 11.

334 Para 20.

kohteita koskevista kysymyksistä tai ainakin tehokkaasti osallistua näiden kohteiden ja kulttuuriympäristöjensä hallintaan.

Akwé:Kon -ohjeisiin liittyen ympäristöministeriö asetti 18.6.2009 biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (biodiversiteettisopimuksen) alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli kordinoida Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja toimintaohjelman 2006–2016 tarkoittamia alkuperäiskansojen perinnetietoa koskevia toimenpiteitä sekä lisätä yleistä tietämystä yleissopimuksen artikla 8j:hin liittyvän työohjelman sisällöstä ja tavoitteista erityisesti Suomen saamelaisten kannalta.³³⁵ Työryhmä esitti loppuraportissaan toimenpide-ehdotuksen, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa sovelletaan biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon -ohjeita kansallisen lainsäädännön puitteissa. Tavoitteeksi asetettiin, että kaikissa uusissa ja uudistettavissa saamelaisten kotiseutualueen hoito- ja käyttösuunnitelmissa sekä luonnonvarasuunnitelmissa noudatetaan Akwé:Kon -ohjeita. Työryhmä ehdotti, että Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa kerättyjen kokemusten perustella laaditaan pysyvä menettelytapa Akwé:Kon -ohjeiden noudattamiselle Metsähallituksen toiminnassa,³³⁶ mikä toteutui myös käytännössä. Ohjeita on sovellettu jo vuosien ajan Metsähallituksen erämaa- ja luonnonpuistoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin.³³⁷ Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien hiljattain sopiman toimintamallin mukaan Akwé:Kon -ohjeiden mukaista vaikutusten arviointiprosessia laajennettiin sovellettavaksi myös osaksi luonnonvarasuunnitelmien laatimista.³³⁸

Suomessa Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin soveltaa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien erilaisten hankkeiden kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten

335 Työryhmän puheenjohtajana toimi Saamelaiskäräjien puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi. Työryhmässä olivat edustettuina ympäristöministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Lapin yliopiston Arktinen keskus, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, Saamelaiskäräjät, Saamelaismuseum Siida ja Suomen ympäristökeskus.

336 Katso Akwé:Kon -ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaan käyttö- ja hoitosuunnitelmaan, Loppuraportti, Metsähallitus, 2013.

337 Kts. tarkemmin, Heinämäki et al (2017), s.55.

338 Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä : Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019, 6 § 1, s. 2-3., <https://www.samediggi.fi/2019/11/05/saamelaiskarajat-hyvakysi-toimintamallin-akwe-kon-ohjeiden-soveltamisesta-metsahallituksen-ja-saamelaiskarajien-valisessa-yhteistyossa/> (7.4.2020).

arviointimenettelyissä. Niitä voitaisiin soveltaa mm. YVA-menettelyssä³³⁹ sekä maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanossa. Saamelaiskäräjät on ehdottanut Akwé:Kon -ohjeiden laajentamista mm. edellä mainittuihin menettelyihin.

Akwé:kon -ohjeilla pyritään toteuttamaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa saamelaisten kotiseutualueen alueiden- ja maankäytön suunnitteluun.³⁴⁰ Ohjeissa määritellään erikseen ”kulttuuriperintöön kohdistuvien vaikutusten arviointi,” joka tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä sekä hyödyllisiä että haitallisia vaikutuksia yhteisön kulttuuriperinnön fyysisiin ilmenemismuotoihin, kuten paikkoihin, rakennelmiin ja jänteisiin, joilla on arkeologista, arkkitehtonista, historiallista, uskonnollista, henkistä, kulttuurista, ekologista tai esteettistä arvoa tai merkitystä.³⁴¹ Ohjeiden mukaan ”pyhä paikka” voi tarkoittaa paikkaa, kohdetta, rakennelmaa, aluetta tai alueen luonnon erityispiirrettä, jota kansalliset hallitukset tai alkuperäiskansat pitävät alkuperäiskansa- tai paikallisyhteisön tapojen mukaisesti erityisen tärkeänä paikan uskonnollisen ja/tai henkisen merkityksen vuoksi.³⁴² Akwé:Kon -ohjeilla ja niiden mukaisella vaikutusten arvioinnilla voidaan siis ottaa huomioon saamelaisten muinaisjäännösten suojeleminen. Muinaisjäännöksiä voidaan myös inventoida osana Akwé:Kon prosessia.³⁴³ Akwé:kon työryhmä koostuu paikallisista saamelaisista, jotka voivat halutessaan perinnetiedon keräämisen avulla osaltaan kartoittaa saamelaisia muinaisjäännöksiä sekä kerätä ja jakaa niitä koskevaa tietoa. Metsähallituksella saamelaisten kotiseutualueen valtion maiden hallitsijana on keskeinen rooli saamelaisten muinaisjäännösten inventoinnissa,³⁴⁴ kuten myöhemmin kansallista lainsäädäntöä koskevassa kappalekokonaisuudessa viisi kuvaillaan. Metsähallituksella on hallinnassaan runsaasti kulttuuriperintökohteita ja sen tehtäviin kuuluu mm. vaalia hallussaan olevaa kulttuuriomaisuutta sekä tehtäviään hoitaessaan turvata saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset saamelaisten kotiseutualueella.³⁴⁵

339 Artiklan 3 kohdassa määrätään ympäristö- vaikutusten tutkimisesta yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005, SOVA-laki) ja asetuksessa (347/2005) säädetään velvollisuudesta arvioida viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksia, ympäristöarvioinnin laatimisesta sekä siitä tiedottamisesta ja kuulemisesta. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVA-laki) koskee hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia. YVA-menettelyn tavoitteena on edistää ympäristö- vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Menettelyn tavoite on mahdollistaa yleisön laaja osallistuminen

340 Ibid.

341 Akwé:Kon ohjeet, Para 6 b.

342 Akwé:Kon ohjeet, Para 6 e.

343 Ks. Heinämäki, Herrmann, Neumann (2015), s.189-225.

344 Metsähallitus (2002), s. 9.

345 HE 87/2017 vp., s. 12.

Ympäristöhallinnon ohjeissa tuodaan esille, että saamelaisten kotiseutualueen luonnon monimuotoisuus on rikasta mutta haavoittuvaa. Ilmastonmuutos ja sen seuraukset sekä lähivuosien kaavoitus-, matkailu- ja liikenne- ja ratkaisut voivat heikentää saamelaisten kotiseutualueen luonnon monimuotoisuutta uhaten samalla saamelaisten luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon säilymistä ja tavanomaista luonnonkäyttöä. Noudattamalla Akwé:Kon -ohjeita maankäytön suunnittelussa ja kaavoitushankkeissa voidaan edistää biodiversiteettisopimuksen toteutumista ja estää luonnon monimuotoisuuden ja siihen liittyvän saamelaisten kulttuuriperinnön, kuten perinteisen tiedon heikkenemistä.³⁴⁶

4.3 Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja Unescon kulttuuriperintösopimuksissa

YK:n kasvatus- tiede- ja kulttuurijärjestö Unescon piirissä on laadittu useita kulttuuriperintöön liittyviä sopimuksia. Vanhin niistä on Haagin vuonna 1954 laadittu humanitaarisen yleissopimus, jonka tavoitteena on kulttuuriomaisuuden suojelu aseellisen selkkauksen sattuessa.³⁴⁷ Yleissopimus ja siihen liittyvä pöytäkirja hyväksyttiin Suomessa vuonna 1993.³⁴⁸ Siinä missä Haagin yleissopimuksen tavoitteena on kulttuuriperinnön suojelu aseellisen konfliktin aikana, vuoden 1970 Unescon yleissopimuksen kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi tavoitteena on kulttuuriperinnön suojelu rauhan aikana. Sen tarkoituksena on saada aikaan esineiden maastavientiä ja maahan tuontia sääntelevä systemi, jonka avulla kulttuuriesineiden laitton liikkuminen ja niillä käytävä laitton kauppa saataisiin pysäytettyä.³⁴⁹ Suomessa yleissopimus hyväksyttiin vuonna 1999.³⁵⁰ Sopimuksessa määritelty kulttuuriomaisuus koskee myös saamelaista kulttuuriomaisuutta, esimerkiksi muinaisesineitä tai arkeologisten kaivausten ja arkeologisten löytöjen tuloksia.³⁵¹ Sopimuksessa säädellään myös kulttuuriesineiden palauttamisesta eli repatriaatiosta.³⁵² Alkuperäiskansojen kulttuu-

346 Ympäristöministeriö (2011), s. 3.

347 Ks. Kuokkanen, T. & Parkkari, J., Kansainväliset ympäristösopimukset, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2004, s. 126.

348 Ks. Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen seuranta- ja ohjaustyöryhmän muistio, Opetusministeriön työryhmien muistioita 9:2001, s. 1.

349 Forrest (2011), s. 166. Ks. Peterzens (2018), s.151.

350 Unescon yleissopimus kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi, 92/1999. Myös varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä tehdyn Unidroit'n yleissopimuksen (SopS 94/1999) mukaan sopimusvaltion tulee suojella alueellaan olevaa kulttuuriomaisuutta varkauksilta, luvattomilta kaivauksilta ja luvattomalta vienniltä.

351 Artikla 1.

352 Artikla 7.

riesineitä koskeva repatriaatio on pikkuhiljaa yleistynyt maailmanlaajuisesti.³⁵³ Unescon yleissopimus on vaikuttanut myös valtioiden sisäisiin repatriaatioprosesseihin koskien myös saamelaisten kulttuuriesineitä, kuten kappaleessa 4.1.1. tuotiin esille.

Unescon kulttuuriperintöön liittyvistä sopimuksista on saamelaisten muinaisjäännösten suojeluun liittyvien oikeuksien kannalta olennaisinta tässä selvityksessä käsitellä Unescon vuonna 1972 laadittua yleissopimusta maailman kulttuurin- ja luonnonperinnön suojelemisesta (maailmanperintösopimus), joka suojaa kiinteitä kohteita ja siten aineellista kulttuuriperintöä, mukaan lukien kiinteät muinaisjäännökset. Koska alkuperäiskansojen aineeton kulttuuriperintö liittyy välittömällä tavalla aineelliseen kulttuuriperintöön, kuten kappaleessa kaksi tuotiin esille, tässä kappaleessa on tarpeen myös lyhyesti käsitellä Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojelua koskevaa yleissopimusta (2003) sekä kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevaa yleissopimusta (2005) niiltä osin kuin se on merkityksellistä alkuperäiskansojen oikeuksien edistämisen näkökulmasta.

Alkuperäiskansojen huomioiminen Unescon kulttuuriperintökysymyksissä on kehittynyt pikkuhiljaa sitä mukaan kuin alkuperäiskansat ovat saaneet tunnustusta kansainvälisillä areenoilla osana niiden oikeustaistelua ja oikeuksiensa tunnustamista.³⁵⁴ Tietoisuuden lisääntyessä on myös alettu enenevässä määrin mieltää, että alkuperäiskansojen osallistumisen vahvistaminen luonnonsuojelualueilla sekä alkuperäiskansojen näkeminen kumppaneina eikä taakkana tai suojeluobjekteina johtaa usein parempaan luonnon ja siihen liittyvän kulttuuriperinnön suojelemiseen.³⁵⁵

On syytä ottaa huomioon, että esimerkiksi Unescon maailmanperintösopimus on niin vanha, että sen laatimisen aikaan alkuperäiskansakysymykset olivat vasta nouseva teema kansainvälisissä järjestöissä. Suomessakaan Unescon vanhempien sopimusten voimaansaattamisessa ei ole laisinkaan tai vain hyvin pintapuolisella tasolla ajateltu erityisesti saamelaisten kulttuuriperinnön suojelemista, vaikka se sittemmin kuuluukin saamelaisten kulttuuriperusoikeuden (17.3 §) ja sitä koskevan kulttuuri-itsehallinnon (121.4 §) suojan piiriin. Olennaista näissä kysymyksissä on tietenkin saamelaiskäräjien oma aktiivisuus,

353 Ks. yleisesti, Harlin, E. K. Repatriation as Knowledge Sharing – Returning the Sámi Cultural Heritage. Teoksessa M. Gabriel ja J. Dahl (toim). *Utimut: Past Heritage - Future Partnerships, Discussions on Repatriation in the 21st Century*. IWGIA & the Greenland National Museum & Archives, Copenhagen 2008.

354 Ks. yleisesti, Disko, S. ja Tugendhat, H., World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights, IWGIA – Document 129, Copenhagen, 2014.

355 Larsen, P., B., Reconciling indigenous peoples and protected areas: rights, governance and equitable cost and benefit sharing, IUCN, Gland, February 2006, s. 2. See, generally, Duncan, T., Villarreal-Rosas, J., Carwardine, J. Garnett, S.T. and Robinson, C. J., "Influence of environmental governance regimes on the capacity of Indigenous Peoples to participate in conservation management", *The International Journal on Protected Areas and Conservation*, Issue 24.2, 2018:87-102.

sillä saamelaisilla on itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä. Saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisen lisäksi tarvitaan myös riittäviä resursseja, jotta saamelaiskäräjät voi ottaa enemmän vastuuta kulttuuriperintöönsä kuuluvista kysymyksistä. Kansainväliset kulttuuriperintosopimukset on toimeenpantu Suomessa kansallisen lainsäädännön kautta, jossa saamelaisten oikeudet on huomioitu jossain määrin, mutta ei läheskään saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja kulttuuri-itsehallinnon kannalta riittävällä tavalla. Lainuudistuksissa, joissa otetaan huomioon saamelaisten oikeudet, tulee huomioida myös alkuperäiskansojen oikeuksien ja kansainvälisen oikeusaseman kehittyminen, mukaan lukien Unescon edistysaskeleet alkuperäiskansojen huomioimisessa osana järjestön laatimia sopimuksia, julistuksia ja oikeudellisia instrumentteja koskevia ohjeita. Kulttuuriperintosopimuksia ja niihin liittyvää kansallista lainsäädäntöä tulee myös aina tutkia ja soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ottaen huomioon saamelaisten oikeudet silloinkin, kun niitä ei ole erikseen sisällytetty sektorilainsäädäntöön.

4.3.1 Unescon maailmanperintösopimus

Unescon maailmanperintösopimus³⁵⁶ laadittiin vuonna 1972. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1987.³⁵⁷ Sopimuksen laatimisen taustalla oli huoli siitä, että luonnontilaiset alueet, arkeologiset muinaisjäännökset ja kulttuuriarvot tuhoutuvat saasteiden, matkailun, sotien ja muiden kulttuuriperintöä rappeuttavien tekijöiden takia. Sopimuksen keskeisenä päämääränä on siksi suojata kaikkien yhteistä maailmanperintöä tuleville sukupolville.³⁵⁸ Sopimus mahdollistaa luonnon- tai kulttuuriarvoiltaan merkittävien kohteiden suojelemisen merkitsemällä ne maailmanperintöluetteloon. Ensimmäiset suomalaiset kohteet hyväksyttiin maailmanperintöluetteloon vuonna 1991.³⁵⁹ Tällä on katsottu olevan vahva merkitys kulttuuriperinnön suojelun syvemmäksi juurtumiseksi Suomalaiseen yhteiskuntaan.³⁶⁰ Maailmanperintösopimuksen tavoitteena on kansojen välisen yhteistyön avulla tunnistaa ja turvata maailman keskeisten luonto- ja kulttuuriperintökohteiden arvot ja säilyminen tuleville sukupolville. Jäsenmaita sopimus velvoittaa huolehtimaan alueellaan sijaitsevan

356 Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta, hyväksytty 16.11.1972, tuli voimaan Suomessa 13.2.1987, SopS 19/87.

357 Ks. Asetus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 19/1987).

358 Pohjoismaiden ministerineuvosto, Rikkaampi tulevaisuus – 13 yleissopimusta luonnon ja kulttuuriympäristön hyväksi. TeamNord 2006:562, Kööpenhamina, Tanska, s. 30. Ks. Lehtinen, S., Estetiikan oikeudellinen konflikti. Maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä, Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, pro-gradu -tutkielma, julkisoikeus, 2017, s. 29.

359 Ks. Suomen maailmanperintökohteet, www.maailmanperinto.fi (1.5.2021).

360 Vilkuna, J. "Kulttuuriperintö ja yhteiskunnalliset muistifunktiot", teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell, (toim.) Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö, Tietosanoma Oy, Helsinki, 2015, s. 335–337.

kulttuuri- ja luonnonperinnön määrittämisestä, suojelemisesta, säilyttämisestä, esittelemisestä sekä tuleville sukupolville välittämisestä. Sopimuksen mukaan tarvitaan toimieli-miä resursseineen, tutkimus- ja selvitystyötä sekä koulutusohjelmia ja tiedon välittämistä. Lisäksi sopimus velvoittaa jäsenvaltioita avustamaan yhteistyökumppaneitaan muissa maissa arvokkaiden kulttuuri- ja luonnonperintökohteiden suojelussa.³⁶¹

Jäsenvaltioiden velvollisuutena on tunnistaa omalla alueellaan maailmanperintökohteet (aieluettelon laatiminen sekä erityisen yleismaailmallisen arvon tunnistaminen, nimeä-misetykset, suoja-alue, rajojen modifiointi, nimen muokkaaminen ym.).³⁶² Maailmanperin-töluetteloon hyväksyminen edellyttää, että kohteilla on erityistä yleismaailmallista arvoa (Outstanding Universal Value, OUV).³⁶³ Sopimuksen ratifioineet valtiot tekevät siis ehdo-tuksen kohteista maailmanperintöluetteloon. Unescon maailmanperintökomitea vastaa sopimuksen toimeenpanosta hyväksymällä maailmanperintöluettelon kohteet. Suomen edustuksen komiteassa³⁶⁴ nimeävät Metsähallitus ja Museovirasto. Museovirasto valmiste-lee esitykset uusiksi Suomen kulttuuriperintökohteiksi maailmanperintöluetteloon. Tällä hetkellä luettelossa ei ole saamelaisia kulttuuriperintökohteita Suomesta, vaikkakin Inarin Ukonsaari on ollut maailmanperintöluettelon aielistalla jo vuodesta 1990.³⁶⁵

Vaikka jäsenvaltiot pääasiallisesti vastaavatkin omien alueidensa kulttuuriperinnön suo-jelusta, Unescon mukaan maailmanperintökohteet ”kuuluvat kaikille maailman ihmisille, riippumatta alueesta, jossa ne sijaitsevat.”³⁶⁶ Alkuperäiskansojen näkökulmasta tämä lähes-tymistapa on kuitenkin ongelmallinen, koska se on usein johtanut osittain tai kokonaan alkuperäiskansojen olemassa olon huomiotta jättämiseen tai jopa syrjäyttämiseen niiden perinteisiltä alueiltaan.³⁶⁷

Vuonna 1992 kulttuurimaisema tunnustettiin Unescon maailmanperintösopimuksessa uudeksi kategoriaksi, jossa maisema on syntynyt ihmisen ja luonnon yhteisvaikutuksesta.

361 Opetus- ja kulttuuriministeriö, Yhteinen perintömme, Vårt gemensamma arv, Kansallinen maailmanperintöstrategia – Nationell världsarvsstrategi 2015–2025, Opetus- ja kulttuuriministe-riön julkaisuja – Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2015:14, s. 6., <https://min-edu.fi/documents/1410845/4072878/Kansallinen+maailmanperint%C3%B6strategia%2C+Natio-nell+v%C3%A4rldsarvsstrategi+2015-2025.pdf/47a34767-5a32-449a-aab4-278612f33d24/Kansal-linen+maailmanperint%C3%B6strategia%2C+Nationell+v%C3%A4rldsarvsstrategi+2015-2025.pdf.pdf%EF%BB%BF> (1.5.2021).

362 Ibid.

363 Ibid.

364 Jäsenet vaihtuvat nelivuotiskausittain, Suomella oli edustus 2014–2017.

365 Ks. Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016), s. 215.

366 UNESCO, World Heritage Centre, <http://whc.unesco.org/en/about/> (1.5.2021).

367 Disko, S., ”World Heritage Sites in Indigenous Peoples’ Territories: Ways of Ensuring Respect for Indigenous Cultures, Values and Human Rights”, teoksessa D. Offenhäuser et al (toim.), World Heritage and Cultural Diversity, German Commission for UNESCO, Cottbus 2010, s.169.

Maailmanperintösopimus jaottelee nyt maailmanperinnön luonnonperintöön ja kulttuuri-perintöön sen mukaan, onko kyseessä puhtaasti luontokohde vai esimerkiksi rakennettuja elementtejä sisältävä kulttuurimaisema. Esimerkiksi Hollo toteaa, ettei sopimuksessa tehty jaottelu luonto- ja kulttuurikohteisiin ole kuitenkaan rajanvedoltaan aivan selvä.³⁶⁸ Lisäys heijasti tietynlaista paradigman muutosta tavassa mieltää kulttuuriperinnön suojelu. Uudeksi suojelutavoitteeksi asetettiin elävien kulttuurien ja arvojen suojelu osana maailmanperinnön suojelua.³⁶⁹ Rössler toteaaakin kulttuurimaisemien tunnustamisen ja niiden suojelun symboloivan uudenlaista ymmärrystä perustavanlaatuisesta yhteydestä paikallisyhteisöjen perinnön, ihmiskunnan ja luontoympäristön välillä.³⁷⁰ Tätä uutta kategoriaa, joka sisältää länsimaisen luonnon ja kulttuurin kahtiajaon ja tunnustaa, että yhteisöt muokkaavat ympäristöään ja ympäristö yhteisöjä, sovellettiin ensi kertaa alkuperäiskansamaisemaan. Vuonna 1993 Uudessa-Seelannissa sijaitseva Tongariron kansallispuisto luokiteltiin kulttuurimaisemaksi tunnustuksena alueen vuoriston tärkeästä henkisestä merkityksestä maoreille.³⁷¹ Kulttuurimaisemakategoria on vahvistanut alkuperäiskansojen asemaa maailmanperintösopimuksessa ja tuonut keskusteluun mukaan alkuperäiskansojen kulttuuri-identiteetin kannalta keskeisiä elementtejä, kuten arvot ja perinteisen tiedon.³⁷²

Maailmanperintösopimuksen sisältämästä kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevasta määritelmästä keskusteltiin saamelaisen kulttuuriperinnön määritelmää koskevassa kappaleessa kaksi. Maailmanperintösopimus suojelee siis kiinteitä kohteita, jotka voivat olla kulttuuri-perintökohteita, kuten pyhät paikat, monumentit tai rakennukset tai luonnonperintökohteita, kuten biodiversiteetiltään erityisen merkittäviä alueita tai erityisen merkityksellisiä

368 Hollo (2004), s. 420. Ks. Lehtinen (2017), s. 30.

369 Dahlström, Å.N., *Negotiating Wilderness in a Cultural Landscape. Predators and Saami Reindeer Herding in the Laponian World Heritage Area*, Acta Universitatis Upsaliensis (Uppsala Studies in Cultural Anthropology no 32, 2003 Uppsala, s. 230, teoksessa C. Green, *Managing Lapland: A World Heritage as arena for Sámi ethno-politics in Sweden*, (2009, Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Cultural Anthropology 47. 221 pp. Uppsala. ISBN 978-91-554-7656-4), s. 79.

370 Rössler, M., "World Heritage cultural landscapes: A UNESCO flagship programme 1992-2006", 2006, 31(4) *Landscape Research*, s. 334.

371 Roué, M., "Saamelaisporonhoitajan kulttuurinen maisema: muistot, aistit ja etiikka", teoksessa N. Raasakka ja S. Silvonen (toim.), *Pohjoiset maisemat*, Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen toteuttaminen Pohjois-Kalotin kunnissa, Elinkeino- ympäristö- ja liikennekeskus, raportteja 48/2012, s. 48-53, 49.

372 Schaaf, T. and Rössler, M., "Sacred Natural Sites, Cultural Landscapes and UNESCO's Action", teoksessa B. Verschuuren, R. Wild, J. A. McNeely, and G. Oviedo (toim.), *Sacred Natural Sites Conserving Nature & Culture*, Earthscan, 2010, s. 161-170; Cameron, C. and Rössler, M., "World Heritage and Indigenous Peoples. The evolution of an important relationship", 2012, 62 *World Heritage Review*, s. 44-49.

geologisia muodostumia, tai ne voivat kuulua yhtä aikaa molempiin kategorioihin: kulttuuri- ja luonnonperintökohteisiin.³⁷³

Maailmanperintösopimus voi toimia ja on tietyissä tapauksissa toiminutkin tärkeänä instrumenttina alkuperäiskansojen kulttuuriperintöoikeuksien vahvistamiseksi, erityisesti suhteessa niiden perinteisiin maa-alueisiin.³⁷⁴ Maailmanperintökohteet, joissa nimenomaan tunnustetaan alueiden kulttuurinen merkitys jollekin alkuperäiskansalle, voivat suojella näiden kansojen kulttuuriperintöä muulta maankäytöltä, kuten kaivoksilta tai muilta maankäyttöön liittyviltä toimenpiteiltä. Alkuperäiskansojen kulttuuriperintökohteiden merkitseminen maailmanperintölistalle voi parhaimmillaan edistää alkuperäiskansojen osallistumista, hyötyjen jakamista tai historiallisten vääryyksien sekä oikeuksien loukkaamisten korjaamista.³⁷⁵ Maailmanperintösopimus voi vahvistaa alkuperäiskansojen ympäristöllistä toimijuutta ja itsemääräämisoikeutta.³⁷⁶ Tietyissä Unescon hyväksymissä maailmanperintökohteissa, jotka liittyvät jonkun alkuperäiskansan kulttuuriperintöön, on toimeenpantu yhteishallintomalleja, joissa tunnustetaan kyseisen alkuperäiskansan oikeudet, perinteiset arvot ja asema alueen ”suojelijana”. Esimerkkeinä tällaisista maailmanperintökohteista ovat SGang Gwaay maailmanperintökohde Brittiläisessä Kolumbiassa³⁷⁷, Kanadassa sekä Laponian maailmanperintökohde³⁷⁸ Ruotsissa. Valtion ja alueviranomaisien ja alkuperäiskansojen edustajien vuosia kestäneiden erimielisyyksien ja neuvottelujen jälkeen alueille on perustettu yhteishallintomallit, joissa huomioidaan alkuperäiskansojen perinteinen maankäyttö ja kulttuuriperintö, perinnetieto ja näkemykset. Molemmissa maailmanperintökohteissa kyseisillä alkuperäiskansoilla (Haida First Nation ja saamelaiset) on vahva rooli kohteiden käyttämisessä ja hallinnassa.³⁷⁹ Laponian esimerkkiin palataan tämän kappaleen lopussa.

373 Ks. <http://whc.unesco.org/en/about/> (1.5.2021); Ks. International Working Group on Indigenous Affairs (IWGIA), <http://www.iwgia.org/human-rights/un-mechanisms-and-processes/world-heritage-convention> (1.5.2021).

374 Disko, S., ”Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO’s World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges”, teoksessa A. Xanthaki et al (2017), s. 41.

375 Ibid., s. 41-42. Ks. esim. WHC Decisions 39 COM 7 B.5 (2015), Para 5 (Lake Bogoria National Reserve, Kenya); 37 COM 7 B.30 (2013) Para. 8 b (Talamanca Range-La Amistad Reserves/National Park, Costa Rica/Panama); 35 COM 7 B. 34 (2011), Para 4 d (Manu National Park, Peru); 33 COM 7 B.9 (2009), Para 7 (Ngorongoro Conservation Area, Tanzania); 35 COM 12 E (2011), Paras 15 e, 15 f (generally).

376 Ks. Vrdolja, A. F., ”Indigenous Peoples, World Heritage, and Human Rights”, *International Journal on Cultural Property*, 2018, Volume 25, Issue 3: 245-281.

377 Ks. UNESCO World Heritage List, <https://whc.unesco.org/en/list/157> (1.5.2021). Ks. analyysi, Herrmann, T., Heinämäki, L., Morin, C. (2017), 62-81.

378 Ks. UNESCO World Heritage List, <https://whc.unesco.org/en/list/774>. (1.5.2021).

379 Ks. analyysi Laponian maailmanperintökohteesta, Heinämäki, L., Herrmann, T. ja Green, C., ”Towards Sámi Self-determination over Their Cultural Heritage: The UNESCO World Heritage Site of Laponia in Northern Sweden”, teoksessa A. Xanthaki et al (2017), s. 78-103.

Yllä mainitut maailmanperintökohteet ovat onnistuneita esimerkkejä siitä, miten alkuperäiskansojen oikeuksia voidaan vahvistaa maailmanperintösopimuksen kautta. Valitettavasti, kuten Disko tuo esille, näin ei ole käynyt lukuisissa muissa maailmanperintökohteissa alueilla, joita alkuperäiskansat asuttavat.³⁸⁰ Useita maailmanperintökohteita on hyväksytty ilman alkuperäiskansojen huomioon ottamista jopa niin, että alkuperäiskansojen perinteistä maankäyttöä on rajoitettu tai estetty. Monissa maailmanperintökohteissa edelleen alkuperäiskansat nähdään pikemminkin uhkana suojelulle ja maailmanperinnön säilyttämiselle.³⁸¹ Jotta maailmanperintösopimuksella todella voitaisiin turvata ja edistää alkuperäiskansojen oikeuksia, sen toimeenpanoon liittyviä käytäntöjä on edelleen kehitettävä.³⁸² Yksi alkuperäiskansojen kannalta keskeinen ongelma liittyy luonto- ja kulttuurikohteiden eriyttämiseen omiksi kategoriokseen. Tähän on ottanut kantaa mm. EMRIP toteamalla, että kulttuuri- ja luontokohteiden jakaminen kahteen kategoriaan on vastoin alkuperäiskansojen ymmärrystä ja maailmankatsomusta, jonka mukaan kulttuuria ei mitenkään voi erottaa luonnosta ja päinvastoin ja niitä tulee suojella integroidusti kokonaisuutena.³⁸³ Tästä problematiikasta keskustellaan tarkemmin saamelaiden osalta kappaleessa kuusi.

Toisena sopimuksen toimeenpanon ongelmana alkuperäiskansojen näkökulmasta on aiemmin tässä kappaleessa mainittu käsite ”erityisestä yleismaailmallisesta arvosta” (Outstanding Universal Value, OUV), joka ei välttämättä laisinkaan heijasta alkuperäiskansojen omia näkemyksiä tai arvoja.³⁸⁴ Alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumisen kannalta ehkä keskeisin puute on kuitenkin se, ettei sopimus itsessään sisällä mekanismeja, jotka turvaisivat alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ja mielekkään osallistumisen niiden kulttuuriperintöä koskeviin kysymyksiin.³⁸⁵

Vaikka sopimuksen toimeenpanoa valvova Maailmanperintökomitea³⁸⁶ onkin vuosien varrella yhä enenevässä määrin esimerkiksi toimintaohjeistossaan (Operational Guidelines) tunnustanut alkuperäiskansojen tai paikallisyhteisöjen olemassa olon ja merkityksen maailmanperintökohteiden suojelussa,³⁸⁷ käytännössä tämä ei vielä heijastu useinkaan sopimuksen toimeenpanossa. Koska toimintaohjeisto ei ole oikeudellisesti sitova,

380 Disko, S., ”Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO’s World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges”, teoksessa A. Xanthaki et al (2017), s. 42.

381 Ibid. Ks. myös Viikari, L., ”World Heritage Convention, Climate Change and the Arctic”, teoksessa T. Koivurova et al, Climate Governance in the Arctic, Springer, 2009, s.184.

382 Disko (2017), s. 42.

383 Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP), A/HRC/30/53, Para 8 and annex, Para. 7.

384 Ibid., Para 55.

385 Ks. Herrmann, Heinämäki ja Morin (2017), s. 67-68.

386 World Heritage Committee, WHC.

387 World Heritage Committee, Operational Guidelines 1994, WHC/2/Revised, Paras. 14, 41; Operational Guidelines 2005, WHC. 05/2, Paras 12, 64 and 123.

valtioiden käytännöt vaihtelevat huomattavasti näissä kysymyksissä. YK:n erityisraporttoja sekä YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi EMRIP:n lisäksi ovat vaatineet, että maailmanperintösopimusta sovelletaan ottaen huomioon YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen säännökset, erityisesti liittyen itsemääräämisoikeuteen ja vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumusperiaatteeseen koskien alkuperäiskansojen kulttuuriperintökysymyksiä.³⁸⁸

Vuonna 2015 Maailmanperintökomitea ensimmäistä kertaa sisällytti erityisviittauksia alkuperäiskansoihin toimintaohjeistossaan, kannustaen sopimuksen osapuolivaltioita valmistelemaan maailmanperintökohteisiin liittyviä ehdotuksia ”laajimman mahdollisen” sidosryhmien, kuten alkuperäiskansojen osallistumisen tuella, soveltaen niin pitkälle kuin mahdollista ennakkosuostumuksen periaatetta alkuperäiskansoja koskevissa kysymyksissä.³⁸⁹ Pikkuhiljaa valtiot ovat tulleet yhä tietoisemmiksi ja ovat valmiimpia ottamaan alkuperäiskansakysymykset ja alkuperäiskansojen oikeudet vakavasti myös maailmanperinnön suojelemisessa. Ihmisoikeusnäkökulma ja alkuperäiskansojen oikeuksien tunnustaminen on Diskon ja Tugendhatin mielestä ainoa oikeudellisesti mielekäs ja kestävä sekä tehokkain tapa maailmanperintösopimuksen toimeenpanossa.³⁹⁰ Alkuperäiskansojen kulttuuriperintöoikeudet sitovat valtioita ja ne tulee ottaa huomioon maailmanperintösopimukseen liittyvissä kysymyksissä, ja sopimus tulee toimeenpanna alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta ja siihen liittyvää ennakkosuostumusperiaatetta noudattaen.³⁹¹ Kulttuuriperintösopimuksia ja niihin liittyvää lainsäädäntöä tulee tarkastella aina myös kokonaisuutena.

Laponian maailmanperintökohteen yhteishallinto

Laponia tunnustettiin Unescon maailmanperintökohteeksi vuonna 1996 sekä luonto- että kulttuuriarvojen perusteella. Alun perin Ruotsi oli esittänyt kohdetta jo 1980-luvulla maailmanperintöluetteloon luontoarvojen perusteella. Maailmanperintökomitea ei kuitenkaan katsonut alueella olevan ”erityistä yleismaailmallista arvoa” (OUV) pelkästään luontoarvojen perusteella.³⁹² Kun kulttuurimaisen kategorian oli tullut hyväksytyksi maailmanpe-

388 United Nations Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya (2012), UN Doc.A/67/301, Paras 33-42; Letter of the Special Rapporteur, James Anaya, to the World Heritage Committee, 18 November 2013) OTH 10/2013, UN Doc. A/HRC/25/74, 127; UNPFII, Report on the tenth session (2011), UN Doc. E/2011, 42, Paras. 40-42; UNPFII, Report on the twelfth session (2013), UN Doc. E/2013, 43, Para 23; EMRIP, Report on its fifth session (2011), UN Doc A/HRC/21/52, 7 (Proposal 9); EMRIP Study on cultural heritage, UN Doc A/HRC/30/53, Para 27.

389 WHC, Operational Guidelines 2015, Para 123.

390 Ks. tarkemmin, Disko, S. ja Tugendhat, H. (toim.), *World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights*, IWGIA – Document 129, Copenhagen, 2014. Ks. edellisestä teoksesta erityisesti Gilbert, J., ”Indigenous Peoples' Heritage and Human Rights”, s. 55-64.

391 Ks. Heinämäki, L. ja Herrmann, T., ”Sacred Natural Sites of Arctic Indigenous Peoples as Part of their Cultural Integrity”, *Arctic Review on Law and Politics*, 4, 2013, no 2, s. 206-231.

392 Dahlström (2003), s. 230.

rintösopimuksessa vuonna 1992, laajempi keskustelu alkuperäiskansojen osallistumisesta kulttuuriperinnön suojeluun käynnistyi myös Unescon piirissä. Tähän vaikutti kansainvälisten foorumien sekä alkuperäiskansa- ja luonnonsuojelujärjestöjen aktiivisuus.³⁹³ Aiemmin tässä kappaleessa mainittu Tongariron maailmanperintökohteen hyväksyminen maorien kulttuurimaisemana maailmanperintölistalle vaikutti myös ruotsalaiseen keskusteluun. Sekä saamelaiskäräjät että useat ministeriöt ja viranomaiset tukivat ideaa siitä, että saamelaiskulttuuri otettaisiin mukaan uuteen aiahakemukseen. Tätä ennen saamelaisia ei oltu otettu mukaan Laponiaan liittyvään keskusteluun, mutta vähitellen paikalliset saamelaiset pääsivät osaksi keskustelua.³⁹⁴

Laponia on alue, johon yhdistettiin useita kansallis- ja luonnonpuistoja. Vaikka alueen saamelaiskulttuurin arvot tunnustettiin jo sitä perustettaessa, alueen hallinnointia ja käytön mahdollisuuksia dominoi vahva luonnonsuojelun näkökulma.³⁹⁵ Alueen perinteisiä elinkeinoja harjoittavat saamelaiset kokivat, ettei kulttuurista merkitystä ja saamelaisten asemaa ja oikeuksia otettu huomioon alueen hallinnossa, jossa jatkettiin luonnonpuistojen vallassa olevia käytänteitä.³⁹⁶ Alueella asuu yhdeksän eri saamelaisyhteisöä.³⁹⁷ Saamelaiset toimivat aktiivisesti saadakseen tunnustusta oikeudelliselle asemalleen maailmanperintökeskustelussa. He halusivat tulla tunnustetuksi nimenomaan alkuperäiskansana eikä pelkästään sidosryhmänä.³⁹⁸ He kääntyivät myös Unescon puoleen ja etsivät tukea kansainvälisistä oikeudellisista asiakirjoista sekä selvittivät aktiivisesti hyviä käytänteitä maailmalta yhteishallintoon liittyen.³⁹⁹ Saamelaiset käyttivät yhteistä strategiaa, jonka mukaan lapinkylät eivät suostuisi neuvotteluihin, jolleivät ne saa enemmistöasemaa tulevassa hallinto-organisaatiossa ja puhuivat aina ”yhdellä äänellä”, ilmaisen tahtonsa olla muuttamassa ruotsalaisia luonnonsuojelukäytänteitä.⁴⁰⁰

393 Heinämäki, Herrmann, Green (2017), s. 94-95. Ks. yleisesti Green, C., *Managing Laponia: A World Heritage as arena for Sámi ethno-politics in Sweden*, (2009), Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Cultural Anthropology 47. 221 pp. Uppsala. ISBN 978-91-554-7656-4), 80ff.

394 Heinämäki, Herrmann, Green (2017), s. 94-95.

395 Magga, P. (2013), s. 12.

396 Ibid. Ks. myös Mulk, I.-M. & Bayliss-Smith, T., ”Rock Art and Sami Sacred Geography in Bád-jelánnda, Laponia, Sweden”, *Archaeology and Environment* 22. Kung. Skytteanska Samfundets Handlingar 58. Department of Archaeology and Sami Studies. University of Umeå, Umeå, 2006, s. 109-117.

397 Báste, Unna tjerusj, Sirges, Jákkákaska tjiellde, Tuorpon, Luokta-Mavas, and Gällivare skogs-sameby, Slakka ja Udtja. <https://laponia.nu/en/world-heritage-site/land-of-nine-communities/> Ks. Heinämäki, Herrmann, Green (2017), s. 79.

398 Heinämäki, Herrmann, Green (2017), s. 94-95.

399 Ibid.

400 Heinämäki, Herrmann, Green (2017), s. 98

Saamelaisten ja valtion ja alueellisten viranomaisten eriävien näkemysten takia yhteistyö alueen hallinnoimiseksi ei päässyt alkamaan kuin vasta vuonna 2007, jolloin se Norrbottenin lääninhallituksen johdolla käynnistettiin. Tämä on johtanut merkittävään ja tasa-arvoisempaan yhteistyöhön saamelaisten alueella olevan maailmanperintökohteen hallinnossa sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimisessa. Laponia-prosessiksi nimetyn työn lähtökohtana on nimenomaan ollut hallinnon vahva paikallisuus sekä saamelaisenemistö sekä päätöksenteon yhteinen arvopohja ja niiden yksimielisyys.⁴⁰¹ Laponiaa hallinnoi Laponiatjuottjudus -niminen organisaatio Laponiasta annetun asetuksen pohjalta.⁴⁰² Organisaatioon kuuluvat Laponian alueella olevat saamelaisten lapinkylät (samebyar) ja kunnat, Norrbottenin lääninhallitus ja Ruotsin luonnonsuojeluvirasto (naturvårdsverket). Lapinkylillä on päättävissä elimissä enemmistö (5 paikkaa 9:stä) ja päätöksenteossa noudetaan konsensusperiaatetta kaikkien osapuolten kesken. Organisaation puheenjohtajuus kiertää lapinkylien ja kuntien välillä.

Vaikka Laponian hallinnossa on ilmennyt haasteita ja eriäviä näkemyksiä vuosien varrella, Laponian yhteishallintomallia pidetään yleisesti ottaen kuitenkin esimerkkinä siitä, kuinka alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta voidaan kunnioittaa ja edistää maailmanperinnön suojelemissa. Se toimii myös esimerkkinä alkuperäiskansan itsensä - saamelaisten - periksiantamattomasta toiminnasta oikeudellisen asemansa vahvistamiseksi ja vastuun ottamiseksi oman kulttuuriperintönsä suojelemissa ja hallitsemisessa. Se on toiminut innoittavana esimerkkinä myös muille alkuperäiskansoille ja valtioille siitä, kuinka kulttuuriympäristöön liittyvää päätöksentekoa voidaan muuttaa ja rakenteita voidaan uudistaa myös sisältä päin ja paikallisellakin tasolla. Kuten Magga tuo esille saamelaisten kohdalla, laajempien kulttuurimaisemien suojeleminen on usein järkevämpää ja mielekkäämpää kuin pelkästään pistemäinen suojeleminen esimerkiksi muinaisjäännettösten osalta.⁴⁰³ Laponian alue on hyvin rikas arkeologisen kulttuuriperinnön suhteen ja siellä sijaitsee useita saamelaisia seitoja ja muita pyhiä paikkoja sekä muita muinaisjäännetöksiä, jotka ovat myös Ruotsin muinaismuistoja koskevan lainsäädännön turvaaman automaattisen rauhoituksen piirissä.⁴⁰⁴

401 Ibid; Ks. myös Allard, C., Ruotsin oikeusjärjestystä koskeva kappale "Sweden" teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 352-353. Ks. Laponiatjuottjudus, <https://laponia.nu/om-oss/laponiatjuottjudus/>. (1.5.2021).

402 Laponiaförordning 2011: 840, 1.

403 Magga (2013), s. 12.

404 Ks. Revelin, F., "Sacredness in the Laponian Area Mixed World Heritage Site", *Journal of World Heritage Studies*, Special Issue 2018, Sacred Landscapes, ISSN 2189-4728, s. 34-41.

4.3.2 Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojeleminen

Unescossa alettiin kiinnittää lisääntyvässä määrin huomiota aineettoman kulttuuriperinnön suojeluun 1980- ja 1990-luvuilla, koska kansainvälisten sopimusten ja suositusten ei katsottu riittävällä tavalla kattavan aineettoman kulttuuriperinnön suojelua. Erityisesti katsottiin, että aineettomat ilmaukset kuten perinteiset tavat, musiikki- ja tanssiesitykset, vanhat rituaalit sekä ylipäätään kaikki vahvasti traditioon tai kulttuuriin liittyvät aineettomat ilmaukset olivat yleisen näkemyksen mukaan jääneet vaille riittävää huomiota ja suojelua.⁴⁰⁵

Unesco laati vuonna 2003 aineettoman kulttuuriperinnön suojelemista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen.⁴⁰⁶ Saamelaiskäräjät teki aloitteen yleissopimuksen ratifioimisesta 19.2.2010 opetus- ja kulttuuriministeriölle. Sopimus tuli voimaan Suomessa vuonna 2013.⁴⁰⁷ Sopimuksen täytäntöönpanosta vastaa Suomessa Museovirasto yhteistyössä yhteisöjen ja eri sidosryhmien kanssa.⁴⁰⁸ Sopimuksen tavoitteena on edistää aineettoman kulttuuriperinnön suojelua, taata eri yhteisöjen, ryhmien ja yksilöiden aineettoman kulttuuriperinnön kunnioittaminen, lisätä tietoisuutta aineettoman kulttuuriperinnön merkityksestä paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla ja vahvistaa siten myös keskinäistä yhteisymmärrystä sekä tarjota kansainvälistä yhteistyötä ja apua.⁴⁰⁹

Yleissopimuksen sisältämä aineettoman kulttuuriperinnön määritelmä esiteltiin saamelaisien kulttuuriperinnön käsitettä käsittelevässä kappaleessa kaksi. Tässä yhteydessä todettakoon vielä, että sopimuksen mukaan sillä tarkoitetaan mm. käytäntöjä, ilmentymiä, ilmaisuja, tietoja, taitoja sekä välineitä, esineitä sekä näihin liittyviä paikkoja, joita yhteisöt, ryhmät, ja joissakin tapauksessa yksilöt, tunnistavat osaksi omaa kulttuuriperintöään.⁴¹⁰ Yleissopimuksen kansallisessa toimeenpanoa koskevassa suunnitelmassa korostetaan aineettoman kulttuuriperinnön tarkoittavan nimenomaan elävää perintöä, joka on läsnä yhteisöjen elämässä. Se voi olla esimerkiksi suullista perinnettä (mukaan lukien kieli aineettoman kulttuuriperinnön välineenä), esittävää taidetta, sosiaalisen elämän käytäntöjä, rituaaleja ja juhlamenoja tai luontoa ja maailmankaikkeutta koskevia tietoja, taitoja ja käytäntöjä. Näiden pohjalta voi syntyä esineitä, kuten työkaluja ja käsitöitä, erilaisia ilmaisen muotoja, kuten lauluja, runoja, paikannimistöä ja tansseja tai sosiokulttuurisen elämän

405 Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä, HE 101/2012 vp, s. 3.

406 Yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta, hyväksytty 17.10.2003, tuli voimaan 21.5.2013, 47/2013.

407 Valtioneuvoston asetus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta 16.5.2013, 47/2013.

408 Ks. <https://minedu.fi/kulttuuriperintosopimukset>. (2.5.2021).

409 HE 101/2012 vp, s. 3. Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä.

410 Ibid.

ilmentymiä, kuten leikkejä ja ruokia tai ruoanvalmistustapoja. Aineetonta kulttuuriperintöä syntyy jatkuvien, elävien prosessien kautta.⁴¹¹ *Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön määrittelyssä on keskeistä se, että alkuperäiskansat itse saavat määritellä oman kulttuuriperintönsä.* Saamelaiskäräjien lausunnossa liittyen aineetonta kulttuuriperintöä koskevan yleissopimuksen ratifiointiin todetaan, että saamelaiskulttuuriin aineettomana kulttuuriperintönä voidaan pitää esim. joikuperinnettä ja siihen liittyviä sanontoja, saamen käsityöperinteeseen (duodji-perinne) liittyvää tietämystä ja saamelaisten perinteistä tietoa esim. luontoon, säähän ja luonnonkäyttöön liittyen. Lisäksi saamelaistaide ja saamen kielen sisältämä tieto kuuluu sopimuksen suojan piiriin.⁴¹²

Vaikka yleissopimus keskittyy aineettomaan kulttuuriperintöön, kuten Marsio huomauttaa, on ero aineellisen ja aineettoman välillä kuin veteen piirretty viiva. Aineellinen kulttuuriperintö toimii aineettoman kulttuuriperinnön kanssa dialogissa. Ne kuuluvat erottamattomasti yhteen ja täydentävät toisiaan muodostaen näin kulttuuriperinnön moninaisia ulottuvuuksia.⁴¹³ Myös aineettoman kulttuuriperintösopimuksen johdanto-osassa nimenomaan todetaan, että ”aineettomalla kulttuuriperinnöllä on syvälinen yhteys aineelliseen kulttuuriperintöön ja luonnonperintöön.” Kuten kappaleessa kaksi tuotiin esille, aineettomalla kulttuuriperinnöllä viitataan hyvin laajaan kokonaisuuteen, joka sisältää esimerkiksi käytänteitä, tapoja, riittejä perimätietoja ja -taitoja. Aineetonta kulttuuriperintöä ei voida kiinnittää yhteen aikaan ja ilmiasuun, sillä sille on tyypillistä jatkuva uusiutuminen ja muuntuminen. Aineeton kulttuuriperintö on erittäin merkittävä osa saamelaista kulttuuria, joka on perustunut liikkuvaan elämäntapaan ja luontaiselinkeinoihin.⁴¹⁴ Aineettoman kulttuuriperinnön suojelua koskevan sopimuksen pääasiallisten tavoitteiden mukaisesti osapuoli säilyttää ja tunnistaa aineetonta kulttuuriperintöä, tallentaa ja luettelee sitä, suojelee ja tukee sitä. Lisäksi osapuolten tulee tarjota koulutusta ja tutkimusta sekä edistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti.⁴¹⁵

Alkuperäiskansojen rooli on sopimuksen johdannossa huomioitu tunnustamalla, että erityisesti alkuperäiskansoilla yhteisöinä on tärkeä rooli ”aineettoman kulttuuriperinnön tuottamisessa, suojelemisessa, ylläpitämisessä ja uudelleenluomisessa ja siten myös kulttuurisen moninaisuuden ja inhimillisen luovuuden edistämisessä.” Yhteisöt mainitaan

411 Museovirasto, Aineeton kulttuuriperintö, elävä perintö, Unescon yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta. Suunnitelma kansallisesta toimeenpanosta, Museovirasto 2015, s. 5.

412 Saamelaiskäräjien lausunto, 14.11.2012 Dnro: 559/D.a.4/2012, s. 1.

413 Marsio, L., ”Elävää perintöä vaalimassa – Unescon yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelusta Suomessa”, teoksessa A. Kivilaakso et al, Itsetekemisen perinne, käsityöt elävänä kulttuuriperintönä, Museovirasto 2017, s. 11-21, 13.

414 Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009, s. 65.

415 HE 101/2012 vp., s. 5.

osana sopimuksen päämäärää: sopimuksen tulee ”taata eri yhteisöjen, ryhmien ja yksilöiden aineettoman kulttuuriperinnön kunnioittaminen”.⁴¹⁶ Kansallisessa sopimuksen toimeenpanosuunnitelmassa korostetaan, että sopimuksen mukaan suojelutoimien, perinteiden tunnistamisen ja määrittelyn tulee aina tapahtua yhteistyössä asianomaisten yhteisöjen kanssa ja heidän suostumuksellaan. Yhteisöjen osallistumisen tulisi olla keskeinen tavoite kaikissa sopimuksen alla tehtävissä toimissa. Sopimusvaltion tehtävä on avustaa asianomaisia yhteisöjä, jotta he itse voisivat tiedoillaan, taidoillaan ja resursseillaan suojella ja hallinnoida omaa aineetonta kulttuuriperintöään.⁴¹⁷

Alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta aineettoman kulttuuriperinnön tunnustaminen ja suojeleminen on hyvin keskeistä eikä aineetonta ja aineellista kulttuuriperintöä voida mielekkäällä tavalla erottaa toisistaan. Alkuperäiskansojen ja saamelaisten aineettoman kulttuuriperinnön määritelmästä keskusteltiin aiemmin kappaleessa kaksi. Kuten mainittu, esimerkiksi saamelaisten nk. aineelliseen kulttuuriperintöön lukeutuviin muinaisjäännöksiin liittyy runsaasti aineetonta kulttuuriperintöä, kuten arvoja ja uskomuksia, hengellisiä rituaaleja, joikuja, perinnetietoa, tapoja ja tapaoikeuksia, tarinoita ja paikannimistöä sekä niihin liittyviä tarinoita. Alkuperäiskansojen ja saamelaisten aineellista kulttuuriperintöä kuten muinaisjäännöksiä suojelemalla säilytetään ja näin ollen autetaan siirtämään myös saamelaista aineetonta kulttuuriperintöä tuleville sukupolville. Samalla aineettoman kulttuuriperinnön avulla tunnistetaan aineellista kulttuuriperintöä, kuten muinaisjäännöksiä. Saamelaisten aineeton kulttuuriperintö muinaisjäännöksiin liittyen tulisi tunnistaa ja myös huomioida niitä koskevassa sääntelyssä ja käytänteissä. Esimerkiksi muinaisjäännosten inventoinnissa saamelaisten perinnetieto tulisi olla keskeisessä asemassa. Sillä voi olla keskeinen merkitys arkeologisten kohteiden tunnistamisessa juuri saamelaisiksi muinaisjäännöksiksi. Niitä koskevassa suojelussa ja esimerkiksi tutkimuksessa tai muussa kajoamisessa niin ikään saamelaisten perinteiset käytänteet, tieto ja tavat sekä tapaoikeudet tulisi tunnistaa ja pystyä ottamaan huomioon.

Saamelaiskäräjien sopimuksen ratifiointiin liittyvässä kannanotossa todetaan, että aineeton kulttuuriperintö ei ole saamelaiskulttuurin kontekstissa museoissa tai arkistoissa säilytettävää tietoa eikä aineetonta kulttuuriperintöä voi suojella vain tallentamalla kulttuuriperinnöstä kertovia dokumentteja ja muita arkisto- ja museoaineistoa tai tutkimalla saamelaiskulttuuria. Aineettoman kulttuuriperinnön suojele edellyttää kulttuuriperinnön säilymisen tukemista rahoituksella, hallinnollisilla ratkaisulla ja lainsäädäntöä kehittämällä ja toimenpiteillä, joilla suojellaan kulttuuriperinnön väärinkäytöksiltä.⁴¹⁸ Kannanotossa

416 Johdanto.

417 Museovirasto (2015), s. 10.

418 Saamelaiskäräjät, sen aikaisen presidentin Klemetti Näkkäläjärven puhe eduskunnan sivistysvaliokunnalle Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojelusopimuksen ratifioimisesta 15.11.2012.

muistutetaan, että perustuslain ja saamelaiskäräjälain mukaan saamelaisten aineeton kulttuuriperintö kuuluu saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon tehtäviin ja että aineettoman kulttuuriperinnön suojelun tulee tapahtua saamelaisten itsehallinnon nojalla. Toimenpiteet, joihin Suomi ryhtyy saamelaisen aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseksi edellyttävät saamelaiskulttuurin osalta näiden tehtävien siirtoa saamelaiskäräjille ja toimintojen riittävää resursointia. Kannanotossa korostetaan, että saamelaisen aineettoman kulttuuriperinnön luetteloinnista tulee vastata saamelaiskäräjät. Sopimuksessa edellytetään toimintalinjauksen laatimista. Yleisen toimintalinjauksen laatiminen saamelaiskulttuuriin kuuluvan aineettoman kulttuuriperinnön edistämiseksi tulee laatia ja hyväksyä saamelaiskäräjillä, jonka tulee myös toimia saamelaiskulttuurin aineettoman kulttuuriperinnön itsenäisenä asiantuntijaelimenä Suomessa.⁴¹⁹

Yleissopimusta koskevassa kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa viitataan sekä perustuslain 20 §:n ympäristö- ja kulttuuriperintöoikeuteen että saamelaisten PL 17.3 §:n kielelliseen ja kulttuuriseen oikeuteen alkuperäiskansana ja todetaan, että sopimukseen liittymisen yhteydessä katsottiin, että nykyinen kulttuuriperintöä sekä kieltä, opetusta, ympäristöä sekä vähemmistöjen oikeuksia koskeva lainsäädäntö mahdollistaa kulttuuriperinnön suojelemisen Suomessa.⁴²⁰ Saamelaisten aineetonta kulttuuriperintöä voidaan parhaiten suojella vahvistamalla saamelaiskulttuurin, kuten perinteisten elinkeinojen asemaa sekä ottamalla huomioon saamelaisten perinnetieto ja perinteiset käytänteet myös osaksi ympäristöä ja kulttuuriympäristöä koskevaa päätöksentekoa sekä vahvistamalla saamelaiskäräjien ja muiden saamelaisinstituutioiden, mm. Saamelaismuseum Siidan asemaa aineettoman kulttuuriperinnön taltioimisessa, ylläpitämisessä, säilyttämisessä ja suojelussa mm. suuntaamalla riittävästi taloudellisia resursseja tähän toimintaan.

Saamelaisten aineettoman kulttuuriperinnön suojelun näkökulmasta myös Unescon kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskeva vuonna 2005 laadittu yleissopimus on syytä mainita tässä yhteydessä. Sopimus on tullut voimaan Suomessa vuonna 2007.⁴²¹ Tätä ennen Unescon yleiskokous oli hyväksynyt vuonna 2001 kulttuurista moninaisuutta koskevan julistuksen.⁴²² Yleissopimus on ensimmäinen kulttuuria ja kulttuuripolitiikkaa koskeva laaja-alainen kansainvälinen sopimus. Se muodostaa kansainvälisen puitteen kulttuurisen moninaisuuden suojelemiseksi ja edistämiseksi. Sopimus vahvistaa sen, että valtioilla on oikeus muodostaa oma kulttuuripolitiikkansa ja muotoilla omat

419 Ibid.

420 Museovirasto (2015), s. 21-22.

421 Laki kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 29.6.2006/600 (SopS 16/2007).

422 Kulttuurista moninaisuutta koskeva yleismaailmallinen julistus (Universal Declaration on Cultural Diversity) hyväksyttiin marraskuun 2. päivänä vuonna 2001.

kulttuuripoliittiset toimenpiteensä. Se tunnustaa kulttuuritoimintojen, -hyödykkeiden ja -palvelujen erityisluonteen kulttuuri-identiteetin, arvojen ja merkitysten välittäjänä.⁴²³ Sopimus vahvistaa myös kansainvälistä yhteistyötä kulttuurin ja kulttuuripolitiikan aloilla ja tähdentää kulttuurin ja kehityksen välistä yhteyttä.⁴²⁴

Sopimus ei luo kenellekään subjektiivisia, täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia.⁴²⁵ Alkuperäiskansojen kannalta sopimus kuitenkin edistää niiden kulttuuriperinnön oikeudellista suojelua tunnustamalla perinteisen tiedon merkityksen aineettoman ja aineellisen rik-kauden lähteenä sekä erityisesti alkuperäiskansojen tietämysjärjestelmän merkityksen ja myönteisen vaikutuksen kestäväan kehitykseen sekä sen asianmukaisen suojelemisen ja edistämisen tarpeen.⁴²⁶ Sopimuksessa osapuolet myös tunnustavat, että kulttuuri-ilmaisujen moninaisuus, perinteiset kulttuuri-ilmaisut mukaan luettuina, on tärkeä tekijä, joka antaa yksilöille ja kansoille mahdollisuuden ilmaista itseään sekä jakaa ajatuksensa ja arvo-maailmansa toisten kanssa.⁴²⁷ Sopimuksessa niin ikään otetaan huomioon kulttuurien elin-voimaisuuden merkityksen kaikille, myös vähemmistöihin kuuluville ja alkuperäiskansoille, ihmisen vapautena luoda, levittää ja jakaa perinteisiä kulttuuri-ilmaisuja ja mahdollisuu-tena päästä niistä osalliseksi voidakseen hyödyntää niitä omassa kehityksessään.⁴²⁸

Merkityksellistä alkuperäiskansojen ja saamelaisten kannalta on myös sopimuksen johta-vat periaatteet, mm. ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaate⁴²⁹ sekä kaikkien kulttuurien yhdenvertaisuuden ja kunnioittamisen periaate.⁴³⁰ Niin ikään alkupe-räiskansojen kannalta on tärkeää, että sopimuksessa tunnustetaan kulttuurien monimuo-toisuuden vaalimisen ja kestäväan kehityksen periaatteen välinen yhteys.⁴³¹

Sopimuksen kulttuuri-ilmaisun määritelmä sekä esimerkkejä saamelaiskulttuuriin kuulu-vista kulttuuri-ilmaisuista käsiteltiin kulttuuriperinnön määrittelyä koskevassa kappaleessa kaksi. Sopimus ei rajoitu vain aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseen, vaan kult-tuuri-ilmaisut voivat olla myös aineellisia. Usein näiden kahden erottaminen onkin kei-notekoista, erityisesti alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kohdalla. Olennaista on, että

423 HE 58/2006 vp., s. 5. Hallituksen esitys Eduskunnalle kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

424 Ibid., s. 1.

425 HE 58/2006 vp., s. 7.

426 Sopimuksen johdanto.

427 Ibid.

428 Ibid.

429 Artikla 2.1.

430 Artikla 2.3.

431 Artikla 2.6.

sopimus kattaa sekä perinteiset kulttuuri-ilmaisut, kuten hengelliset pyhiin paikkoihin liittyvät rituaalit ja saamelaiset paikannimet tai modernit kulttuuri-ilmaisut kuten saamelainen elokuvataide. Saamelaisten kulttuuri-ilmaisujen kannalta hyvin keskeisessä asemassa ovat saamen kielet. Kielelliset oikeudet kytkeytyvät siis kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojeluun. Esimerkkeinä sopimuksen mukaisista kulttuuripoliittisista toimenpiteistä ovat vähemmistökielten aseman tukeminen ja niiden riittävä resursointi.⁴³²

Saamelaiskäräjien kulttuuripoliittisessa toiminta- ja kehittämisohjelmassa 2020-2023 todetaan, että saamelaisten aineeton kulttuuriperintö on kehittynyt ja kehittyy kulttuurin, saamelaisyhteisöjen ja ympäristön vuorovaikutuksessa. Aineeton kulttuuriperintö siirtyy sukupolvelta toiselle perinteisissä saamelaislinkeinoissa, käsityössä, taiteessa, saamelaismusiikissa (joiku, livde, leu'dd), luonnossa liikkumisella, yhteisöllisissä tapahtumissa, tarinoimalla, opettamalla ja osallistumalla yhteisön toimiin.⁴³³

Saamelaisesta valtiolta saadusta kulttuurimäärärahasta jaettava varsinainen kulttuurituki on merkittävin saamelaistaiteilijoille suunnattu tuki saamelaisen taiteen ja kulttuurin eri aloilla Suomen puolella. Varsinaista kulttuuritukea jaetaan sekä projektiavustuksina että työskentelyapurahoina saamelaisille saamelaisen käsityön eli duodjin taitajille, elokuvan ja multimedian tekijöille, kirjailijoille, kuvataiteilijoille, muusikoille, joikaajille, sekä kulttuuri-tapahtumiin, matka-avustuksina teatterin ja muun kulttuurituen sektoreille.⁴³⁴

Sopimuksessa merkityksellistä on alkuperäiskansojen perinnetiedon merkityksen tunnustaminen osana kestävästä kehitystä. Arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemisessa on saamelaisten perinnetiedon tunnustaminen ja huomioiminen olennaista esimerkiksi muinaisjäännösten kulttuuristen arvojen ymmärtämisessä. Tästä syystä aineettoman kulttuuriperinnön tunnistaminen ja vahvistaminen aineellisen kulttuuriperinnön suojelussa tukee holistista kulttuurin säilyttämistä ja kehittämistä sen omista lähtökohdista käsin.

Kuten mainittu, kulttuuriperintösopimuksia tulee noudattaa saamelaisten perus- ja ihmis-oikeudet huomioiden. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, kuten aiemmin tuotiin esille, että myös esimerkiksi Pohjoismaiden Saamelaissopimus edellyttää valtioiden edistävän saamelaisten aineettoman kulttuuriperinnön suojaa.

432 Ks. esim. Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi Kulttuuripoliitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmän loppuraportti, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki, 2021, s. 23.

433 Saamelaiskäräjien kulttuuripoliittisessa toiminta- ja kehittämisohjelmassa 2020-2023, s. 3.

434 Ibid., s. 7.

4.4 Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja Euroopan neuvoston kulttuuriperintösopimuksissa

Euroopan neuvosto on vuonna 1949 perustettu hallitusten välinen järjestö, johon kuuluu yhteensä 47 valtiota. Euroopan neuvosto korostaa kulttuuria ja kulttuuriperintöä olennaisena osana demokratian ja ihmisoikeuksien vahvistamista Euroopassa. Euroopan neuvostolla on yli 200 yleissopimusta, jotka ovat monenkeskisiä valtiosopimuksia.⁴³⁵ Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus manittiin aiemmin kappaleessa 4.1. Tässä kappaleessa käsitellään tiivistysti neljä Euroopan neuvoston laatimaa kulttuuriperintösopimusta erityisesti niiltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä saamelaisten oikeuksien kannalta. Uudemmat, 2000-luvulla tehdyt sopimukset käsitellään ensimmäisenä, koska ne sisältävät uusia alkuperäiskansojen kannalta keskeisiä näkökulmia, jotka on huomioitava myös vanhempien, 1980-1990-luvuilla laadittujen sopimusten kansallisessa toimeenpanossa ja sen kehittämisessä. Myös Euroopan neuvoston kulttuuriperintösopimuksia tulee lukea kokonaisuutena, saamelais-ten perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen.

Eurooppalainen maisemayleissopimus suhteessa saamelaiseen kulttuurimaisemaan

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi eurooppalaisen maisemayleissopimuksen (Firenzen sopimus) Strasbourgissa 19.7.2000. Sopimus avattiin jäsenvaltioiden allekirjoitettavaksi Firenzessä 20.10.2000, ja se tuli voimaan 1.3.2004. Suomessa sopimus tuli voimaan 1.4.2006.⁴³⁶ Yleissopimuksen tavoitteena ovat maiseman suojelun, hoidon ja suunnittelun edistäminen sekä eurooppalaisen yhteistyön järjestäminen maisemaa koskevissa asioissa. Eurooppalainen maisemayleissopimus koskee eurooppalaista maisemaa kaikkinen ulottuvuuksineen: sopimus koskee sopimusosapuolten koko aluetta ja kattaa luonnon-, maaseutu- ja taajama-alueet sekä taajamien reuna-alueet.⁴³⁷ Sopimus toteuttaa osaltaan Euroopan neuvoston demokratiaan, ihmisoikeuksien ja oikeusturvan edistämiseen liittyviä tavoitteita. Euroopan neuvosto pyrkii maisemalliset, kulttuuriset ja luonnonperintöön liittyvät arvot huomioimalla suojelemaan eurooppalaisten elämänlaatua ja hyvinvointia.⁴³⁸

435 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/kansainvalinen-toiminta/euroopan-neuvosto-ja-kulttuuriperinto> (2.4.2021).

436 Tasavallan presidentin asetus Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta, 10.3.2006, 14/2006.

437 Ks. sopimuksen johdanto-osa.

438 Dejeant-Pons, M., "Eurooppalainen maisemayleissopimus, 10 vuotta kansainvälistä yhteistyötä", teoksessa N. Raasakka ja S. Sivonen (toim), Pohjoiset maisemat. "Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen toteuttaminen Pohjois-Kalotin kunnissa". Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2012, s. 14-27, 14.

Sopimuksen johdannossa jäsenvaltiot toteavat haluavansa saavuttaa kestävän kehityksen, joka pohjautuu sosiaalisten tarpeiden, taloudellisen toiminnan ja ympäristön väliin tasapainoon, sekä kiinnittävät huomiota maiseman tärkeään merkitykseen kulttuuriin, ekologiaan, ympäristöön, yhteiskuntaan ja taloudelliseen merkitykseen liittyvissä asioissa. Sopimuspuolet ilmaisevat myös olevansa tietoisia siitä, että maisema vaikuttaa paikalliskulttuurin muotoutumiseen ja on olennainen osa Euroopan luonnon- ja kulttuuriperintöä ja että se edistää ihmisten hyvinvointia ja lujittaa eurooppalaista identiteettiä. Sopimuksen johdannossa jäsenvaltiot ilmoittavat myös ottavansa huomioon kansainväliset oikeudelliset asiakirjat, mainiten mm. Unescon maailmanperintösopimuksen ja biodiversiteettisopimuksen.

Maisemayleissopimus on ensimmäinen kansainvälinen kestäväan kehitykseen sitoutunut sopimus, johon selkeästi sisältyy myös kulttuurinen ulottuvuus.⁴³⁹ Tästä syystä sillä voidaan katsoa olevan tärkeä merkitys saamelaisille, mikäli saamelaisnäkökulma otetaan huomioon ja sisällytetään sopimuksen toimeenpanoon. Maisemayleissopimuksen toimeenpanemiseksi sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan käyttöön keinoja, joiden tarkoituksena on maisemansuojelu, -hoito ja/tai suunnittelu.⁴⁴⁰ Parhaimmillaan sopimus voi tukea saamelaisen kulttuurimaiseman parempaa ymmärtämistä ja huomioimista näissä toimenpiteissä. Biodiversiteettisopimus on esimerkki siitä, kuinka kestävän kehityksen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä voidaan ottaa huomioon alkuperäiskansojen oikeudet ja perinteinen ekologinen tieto.

Maisemayleissopimuksen ensimmäisen luvun ensimmäisessä artiklassa todetaan, että maisema tarkoittaa aluetta sellaisena kuin ihmiset sen mieltävät ja jonka ominaisuudet johtuvat luonnon ja/tai ihmisen toiminnasta ja vuorovaikutuksesta. Magga toteaa, että saamelainen näkökulma sopii hyvin tämän väljän ja tulkinnanvaraisen määritelmän sisälle.⁴⁴¹ Hän tuo kuitenkin esille, että maiseman virallisen määritelmän laajuudesta huolimatta yleinen käsitys kulttuuriympäristöstä jakaa maiseman luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan sen mukaan, kuinka vahvasti ihmisen toiminta on siihen jättänyt jälkensä ja muokannut sitä.⁴⁴² Esimerkiksi ympäristöhallinnossa maisemansuojelu ja -hoito kuuluvat luonnonsuojelun alaisuuteen ja rakennusperintö ja kulttuuriympäristö kuuluvat puolestaan maankäytön ja rakentamisen alaisuuteen.⁴⁴³ Vaikka maiseman käsitettä on pyritty muuttamaan niin, että se huomioisi erilaisia kulttuurisia tapoja ymmärtää luonnon- ja kulttuurimaisema, dualistinen ymmärrys näkyy vahvasti esimerkiksi hallinnossa ja vaikuttaa

439 Ibid.

440 Artikla 6 e.

441 Magga (2013), s. 12.

442 Magga (2013), s. 12.

443 Ks. <https://ym.fi/rakentaminen-ja-maankaytto>. (2.4.2021).

päätöksentekoprosesseissa, jotka kohdistuvat alueisiin.⁴⁴⁴ Tästä asiasta keskustellaan lisää kappaleessa kuusi.

Maisemayleissopimukseen liittyen Roué on sitä mieltä, että se, ettei luontoa enää käsitetä vain neitseellisenä erämaana ja että maisema ymmärretään vuosisatojen myötä ihmisten kanssa vuorovaikutuksessa muuttuvana ulottuvuutena, on jo sinänsä merkittävä saavutus. Tästä huolimatta hänen mielestä ei ole itsestään selvää, että kulttuurimaiseman kategoria voidaan kuitenkaan sellaisenaan täysin soveltaa alkuperäiskansojen maailmankuvaan, koska siinä missä länsimainen kulttuuri yrittää todistaa jonkin alueen asutuksen kulttuurin fyysisten jäänteiden avulla, saamelaiset ovat aina pyrkineet olemaan jättämättä jälkiä asutuksestaan maisemaan. Roué kiteyttää näkemyksensä toteamalla, että nämä kaksi filosofiaa ja etiikkaa voisivat tuskin olla kauempana toisistaan.⁴⁴⁵

Roué, joka on työskennellyt Cree-kansan parissa James Bayssä Quebecissä, kertoo havainneensa tämän alkuperäiskansan omaavan samankaltaisuutta saamelaisten luonnonkäytön kanssa. Hän kuvailee, kuinka kun Cree-perhe purkaa kesä- ja talvileirinsä, koko alue siivotaan tavoitteena, ettei alueelle jää ainoatakaan jälkeä leiristä. Eläinten kaikki osat hyödynnetään, koska vanhoja shamanistisia uskomuksia kunnioitetaan edelleen. Eläimiä ei nähdä saaliina, vaan niiden katsotaan tarjoavan itsensä metsästäjälle niin kauan kuin niitä kunnioitetaan.⁴⁴⁶

Jotta maisemayleissopimuksen toimeenpanossa voidaan ottaa paremmin huomioon saamelainen maisemäkäsitys, on viranomaisilla ja muilla asiantuntijoilla, jotka työskentelevät sopimukseen liittyvien maisema-asioiden parissa, oltava nykyistä enemmän tietoa ja ymmärrystä saamelaisten kulttuurimaisemasta. Sopimuksen 6. artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat lisäämään kansalaisyhteiskunnan, yksityisten järjestöjen ja viranomaisten tietoisuutta maiseman arvosta, merkityksestä ja muuttumisesta.⁴⁴⁷ Edelleen artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat edistämään koulutusta mm. asiantuntijoille, joiden tehtävät liittyvät maiseman arviointiin ja maisemaan kohdistuvaan toimintaan.⁴⁴⁸ Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikön asiantuntijarooli saamelaisten kotiseutualueella arkeologisen kulttuuriperinnön sekä rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman hoitoon ja suojeluun liittyen on tässä yhteydessä merkittävä. Myös saamelaiskäräjillä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoelimenä tulisi olla keskeinen rooli maisemayleissopimuksen toimeenpanossa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa.

444 Magga (2013), s. 12.

445 Roué, M. (2012), s. 49.

446 Ibid., s. 50.

447 Artikla 6 a.

448 Artikla 6 b.

Yleissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että PL 20 §:n tarkoittama vastuu kulttuuriperinnöstä kohdistuu myös nimenomaan maisemaan osana kulttuuriympäristöä. Niin ikään esityksessä muistutetaan, että PL 20 §:n mukainen oikeus terveelliseen ympäristöön tarkoittaa myös viihtyisyyden ulottuvuutta, johon maisema osaltaan merkittävästi vaikuttaa.⁴⁴⁹ Saamelaisten kohdalla oikeus terveelliseen ympäristöön tulee tulkita laajemmin kuin viihtyvyyden näkökulmasta. Kyse on koko kulttuuri-identiteetin ja sitä kautta henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin ylläpitämisestä ja säilyttämisestä. Maisemayleissopimus tunnustaa maiseman merkityksen hyvinvoinnin ja identiteetin kannalta. Saamelaisen kulttuurimaiseman ja saamelaisten hyvinvointi ovat toisistaan erottamattomat. Saamelaisten kohdalla PL 20 §:ää tulee lukea yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien asettaman suojan kanssa, kuten kappaleessa kolme tuotiin esille.

Maisemayleissopimusta on kritisoitu siitä, että se jättää kansalliselle toimeenpanolle hyvin vähän tilaa,⁴⁵⁰ ja että se on varsin idealistinen ja ohjelmallinen.⁴⁵¹ Toisaalta sen hyväksi puoleksi voidaan katsoa se, että se on vahvistanut kansallista maisemapolitiikkaa.⁴⁵² Yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä katsottiin, että Suomen lainsäädäntö, hallinnolliset ohjelmat ja käytännöt tarjoavat riittävät keinot yleissopimuksen tarkoittamalle maiseman suojelulle, -hoidolle ja -suunnittelulle.⁴⁵³ Keskeisiä kansallisia säädöksiä maisemayleissopimukseen ovat mm. maankäyttö- ja rakennuslaki sekä luonnonsuojelulaki. Kansallinen lainsäädäntö, josta keskustellaan kappaleessa viisi, ei kuitenkaan kattavasti ota huomioon eikä suojaa nimenomaan saamelaista kulttuurimaisemaa ja sen erityispiirteitä ja siihen liittyvää kulttuuriperintöä. Näin ollen saamelaisten oikeuksien näkökulmasta lainsäädäntöä tulee kehittää. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat parasta aikaa uudistettavat muinaismuistolaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki ja luonnonsuojelulaki.

Euroopan neuvoston puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä

Yleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä hyväksyttiin ja avattiin Euroopan neuvoston jäsenmaiden allekirjoitettavaksi 27 päivänä lokakuuta 2005 Farossa, Portugalissa. Suomessa puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten

449 Hallituksen esitys Eduskunnalle Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 73/2005 vp., s. 4.

450 Ks. Heikkilä, T. ”Sopimus eurooppalaisista maisemista”. Teoksessa L. Lohtander & L. Saersalo (toim.) Kulttuuriympäristöni – Rakennettu maisema. Suomen Kotiseutuliitto ja Ympäristöministeriö, Helsinki, 2010, s. 51.

451 Hollo, E. J. ”Maisemansuojelun nykytilanteesta”. *Ympäristöjuridiikka* 2/2005, s. 3–6, 4.

452 Heikkilä, T. ”Eurooppalainen maisemayleissopimus Suomessa”. Raportissa N. Raasakka & S. Sivonen (toim.) 2012, s. 7–8.

453 Ibid., s. 3.

voimaansaattamisesta annettu laki (61/2018) tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018.⁴⁵⁴ Faron yleissopimuksena tunnettu sopimus korostaa aineellista ja aineetonta kulttuuriperintöä yhteisenä ja arvokkaana pääomana. Yleissopimusta pidetään innovatiivisena, kaikista aiemmin tehdyistä sopimuksista poikkeava, koska se nostaa kohteiden sijaan keskiöön yksilöt ja yhteisöt. Se luo puitteet kansalais- ja yhteisölähtöiselle kulttuuriperintöpolitiikalle. Päähuomio ei kohdistu kulttuuriperinnön suojeluun, vaan siihen kuka voi osallistua kulttuuriperinnön määrittelyyn ja miten kulttuuriperintö voi toimia yhteisenä voimavarana.⁴⁵⁵

Yleissopimus ei luo täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia eikä sen voimaansaattaminen edellytä lainsäädäntömuutoksia.⁴⁵⁶ Se on kuitenkin omiaan edistämään saamelaisten oikeuksien huomioimista kulttuuriperintökysymyksissä erityisesti kulttuuriperinnön määrittelyn ja yhteisölähtöisyyden kautta. Sopimuksessa nimenomaan painotetaan yksilön ja yhteisön vastuuta kulttuuriperinnöstä, mikä on tärkeä näkökulma saamelaisten itsemääräämisoikeuden kannalta. Saamelaisten kannalta keskeistä sopimuksessa on myös se, että sopimuksen osapuolet tunnustavat kulttuuriperintöön liittyvät oikeudet sisältyväksi olennaisesti YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 1948 (ja jonka TSS-sopimus 1966 takaa) määrittelemään oikeuteen osallistua kulttuurielämään.⁴⁵⁷ Koska oikeus kulttuuriin on kaikissa YK:n ihmisoikeusjulistukseen pohjautuvissa ihmisoikeussopimuksissa katsottu perustavanlaatuiseksi oikeudeksi myös alkuperäiskansojen jäsenille, pitäen sisällään perinteisten maiden käyttöön ja hallintaan liittyvät oikeudet, saamelaisten oikeudet on erityisen keskeistä sisällyttää puiteyleissopimukseen liittyviin kansallisiin ja kansainvälisiin toimenpiteisiin. Sopimuksessa osapuolet myös tunnustavat jokaisella olevan, yksin taikka yhdessä muiden kanssa, oikeuden nauttia kulttuuriperinnöstä ja osallistua sen rikastuttamiseen.⁴⁵⁸ Sopimuksessa myös erikseen mainitaan, että siihen liittyvillä toimenpiteillä ei saa rajoittaa tai heikentää niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, joita turvataan kansainvälisillä ihmisoikeusasiakirjoilla.⁴⁵⁹ Tämä säännös on omiaan muistuttamaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden sisältämistä positiivisista toimintavelvoitteista. *Kulttuuriperintöön liittyviä toimenpiteitä ei saa toimeenpanna niin, että niillä rajoitettaisiin tai heikennettäisiin saamelaisten perusoikeudellista asemaa alkuperäiskansana sekä siihen liittyviä kansainvälisiä ja kansallisia normeja.* Sopimusta toimeenpannaan Suomessa kansallisia käytäntöjä ja menettelytapoja kehittämällä.⁴⁶⁰ Kansallisessa kulttuuriym-

454 Laki kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 61/2018.

455 Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 87/2017 vp., s. 3.

456 Ibid.

457 Artikla 1 a sekä johdanto.

458 Artikla 4 a.

459 Artikla 6 a.

460 HE 87/2017 vp., s. 4.

päristöstrategiassa 2014-2020 mainitaan yhdeksi huomioon otettavaksi säädösperustaksi saamelaisten kulttuuriperusoikeus (PL 17.3 §).⁴⁶¹

Kuten kulttuuriperinnön käsitettä käsittelevässä kappaleessa kaksi jo todettiin, Faron yleissopimus määrittelee kulttuuriperinnön tarkoittavan niitä menneisyydestä perittyjä voimavaroja niiden omistajasta riippumatta, jotka ihmisten mielestä kuvastavat heidän jatkuvasti muuttuvia arvojaan, uskomuksiaan, tietojaan ja perinteitään. Tähän kuuluvat kaikki ihmisten ja paikkojen vuorovaikutuksesta aikojen kuluessa rakentuneen ympäristön osat. Sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan kulttuuriympäristön tarkoittavan ympäristöä, jonka ominaisluonne on ensi sijassa ihmisen toiminnan tulosta. Käytännössä siihen kuuluvat kulttuurimaisema, rakennettu kulttuuriympäristö, muinaisjäännökset sekä perinnebiotoopit.⁴⁶² Saamelainen kulttuuriympäristö muinaisjäännöksineen lukeutuu keskeisesti tähän määritelmään. Sopimuksen kulttuuriperintöyhteisö soveltuu myös saamelaisiin alkuperäiskansana ja yhteisöinä: sopimuksen mukaan kulttuuriperintöyhteisö tarkoittaa niitä ihmisiä, jotka arvostavat tiettyjä kulttuuriperinnön piirteitä, joita he haluavat julkisen toiminnan puitteissa ylläpitää ja välittää tuleville sukupolville.⁴⁶³

Tervaniemi toteaa, että saamelaisten on tärkeä osallistua kulttuuriympäristönsä määrittelyyn, sillä muuten saamelaisen kulttuuriympäristön eri ulottuvuudet voivat jäädä havaitsematta, varsinkin kun saamelaiset ovat perinteisesti jättäneet vain vähän jälkiä ympäristöön. Esimerkiksi jonkun paikan tärkeys voi ilmetä vain saamelaisten kokemusmaailmasta. Saamelaista kulttuuriympäristöä ei voi tällöin määrittää tarkastelematta niitä merkityksiä/jälkiä, joita ympäristö jättää ihmiseen. Tervaniemi tuo esille myös, että helposti voi käydä myös niin, että saamelaiseksi määrittyvät vain ne ominaispiirteet, jotka erottuvat selvemmin esimerkiksi suomalaisesta kulttuuriympäristöstä. Kaikki moderni voi leimautua tuolloin suomalaiseksi, kun taas saamelaista kulttuuriympäristöä edustavat kaikki perinteiseksi tunnistettavat ominaispiirteet. Saamelaiset perinteet voivat kuitenkin jatkua ja olla osa nykyaikaisia ilmenemismuotoja.⁴⁶⁴

Faron yleissopimuksen keskeisin merkitys saamelaisten kannalta onkin juuri saamelaisyhteisöjen ja niitä edustavien tahojen, kuten saamelaiskäräjien keskiöön nostaminen saamelaisten kulttuuriperinnön määrittelyssä ja kulttuuriperintöä koskevassa päätöksenteossa. On tärkeää, että saamelaiset itse osallistuvat käsitteiden määrittelyyn, jotta saamelainen kulttuurimaisema tulee tunnistetuksi ja sille annetaan kulttuuriympäristön arvo. Näin

461 Kulttuuriympäristöstrategia 2014-2020, Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3. 2014, s. 12.

462 HE 87/2017 vp., s. 3.

463 Artikla 2. Suomenno Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 87/2017 vp.

464 Tervaniemi, S., "Saamelainen luontosuhde ja saamelaisen kulttuuriympäristön määrittelyn vaikeus", teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (2013), s. 230.

maiseman arvotus tapahtuu saamelaiden oman kulttuurisen ymmärryksen pohjalta. Muuten saamelainen kulttuurimaisema voi jäädä tunnistamatta ja kulttuuriympäristöön liittyvän julkisen ja yksityisen päätöksenteon ulkopuolelle. Onkin keskeistä saada vakiinnutettua saamelaisen kulttuuriympäristön käsite niin, että se sisältää myös maisemaan liittyvän perinteisen tiedon aspektin. Suomen perustuslaissa taatun saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon perusteella saamelaisilla on oikeus hallinnoida itse kulttuuriaan – myös kulttuurimaisemaansa – ja olla mukana sitä koskevassa päätöksenteossa.⁴⁶⁵ Myös saamelaiskäräjät muistuttaa Faron yleissopimuksen yhteydessä, että saamelaiskäräjien osallistuminen saamelaisen kulttuuriperinnön arvottamiseen, suojeluun ja ylläpitoon on ensiarvoisen tärkeää, jotta Suomen kansainväliset velvoitteet tulevat täytetyiksi ja saamelainen kulttuuriperintö säilyy.⁴⁶⁶

Tarkistettu eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta (Vallettan sopimus)

Muinaisjäännösten suojeluun suoraan liittyvä Euroopan neuvoston arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta koskeva yleissopimus, joka laadittiin Vallettassa Maltalla vuonna 1992, tuli voimaan Suomessa toukokuussa 1995.⁴⁶⁷ Sopimuksen tarkoituksena on suojella arkeologista kulttuuriperintöä Euroopan maiden yhteisen muistin lähteenä sekä historiallisen ja tieteellisen tutkimuksen aineistona.⁴⁶⁸

Arkeologisella kulttuuriperinnöllä tarkoitetaan maalla tai vedessä säilyneitä, ihmisen toiminnasta esihistoriallisella ja historiallisella ajalla syntyneitä jäännöksiä, rakenteita, kerrostumia ja löytöjä. Niitä tutkitaan ensisijaisesti arkeologian menetelmin. Arkeologisista maastotutkimuksista tavallisimpia ovat kohteiden tarkastukset, ennalta valittujen alueiden inventoinnit ja yksittäisten jäännösten kaivaukset.⁴⁶⁹

Arkeologisen kulttuuriperinnön osiksi katsotaan kaikki kiinteät muinaisjäännökset ja irtaimet muinaisesineet sekä muut muinaisilta ajoilta periytyvät ihmisen toiminnan jäljet.⁴⁷⁰ Arkeologiseen kulttuuriperintöön kuuluu myös sellaisia rakenteita ja paikkoja, joita

465 Magga (2013), s. 13.

466 Saamelaiskäräjien esitys Faron kulttuuriperintösopimuksen ratifiointin valmistelusta ja Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojelusopimuksen toimeenpanosta, 23.6.2014, Dnro 369/D.a.2/2014, s. 6.

467 Ks. Asetus arkeologisen perinnön suojelua koskevan tarkistetun eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 486/1995.

468 Ibid., 1 artikla. Ks. myös <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/kansainvalinen-toiminta/euroopan-neuvosto-ja-kulttuuriperinto>. (2.5.2021).

469 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen-kulttuuriperinto> (2.5.2021).

470 Ibid.

Museoviraston linjauksen mukaisesti ei lueta muinaismuistolain tarkoittamiin kiinteisiin muinaisjäännöksiin, mutta joiden säilyttämistä pidetään perusteltuna niiden historiallisen merkityksen ja kulttuuriperintöarvojen vuoksi. Tällaisia kulttuuriperintökohteita voidaan esittää säilytettäväksi esimerkiksi kaavoituksen keinoin.⁴⁷¹

Yleissopimuksen peruseriaatteena on kiinteiden muinaisjäännösten ja irtainten muinaisesineiden suojelun kehittäminen sekä arkeologisen perinnön huomioiminen kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa.⁴⁷² Tehokkaampaan suojeluun pyritään lisäämällä tietojen levittämistä ja vaihtoa, perustamalla valvontamenetelmiä sekä estämällä laittomia kaivauksia ja arkeologisten esineiden laitonta liikkumista.⁴⁷³ Kun yleissopimus saatettiin voimaan Suomessa, sen katsottiin heijastavan samoja peruseriaatteita ja tavoitteita kuin Suomessa voimassa oleva muinaismuistolainsäädäntö eikä sen katsottu edellyttävän lainsäädännön muutoksia.⁴⁷⁴ Muinaismuistolakia ja sen suhdetta saamelaisten oikeuksiin käsitellään kappaleessa 5.9.

Eräs saamelaistenkin muinaisjäännösten kannalta keskeinen sopimuksen säännös on artikla 6, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat järjestämään julkista taloudellista tukea arkeologista tutkimusta varten kansallisilta, alueellisilta ja paikallisilta viranomaisilta asianomaisen viranomaisen toimivallan mukaan.⁴⁷⁵ Saamelaiskäräjät on useassa yhteydessä tuonut esille, että saamelaisten muinaisjäännösten suojelua estää se, että niitä ei ole inventoitu kattavasti. Esimerkiksi Saamelaismuseum Siidan arkeologien työnkuvaan ei kuulu laaja-alaisten inventointien tekeminen.⁴⁷⁶ Saamelaiskäräjät on kiinnittänyt huomiota lausunnossaan – viitaten Vallettan sopimuksen 6. artiklaan - lisäresurssien tarpeeseen suhteessa muinaisjäännösten inventointeihin sekä esittänyt kajoamisluvan edellytyksenä olevien tutkimusten (ml. arkeologinen inventointi ja tarvittaessa pelastuskaivaus) resurssien kattamiseen siinä tapauksessa, mikäli hankkeen toteuttaja ei sitä pysty perustellusta syystä itse kattamaan tai aiheutuvaa korvausta on pidettävä kohtuuttomana hankkeen toteuttajan ollessa yksityishenkilö. Saamelaiskäräjien mukaan lisäresursointi tulisi osoittaa saamelaisten kotiseutualueen muinaisjäännöksiin liittyviä asiantuntija- ja viranomaistehtäviä hoitavalle Saamelaismuseum Siidan kulttuuriympäristöyksikölle, joka hoitaisi kajoamisluvan edellytyksenä olevat tutkimukset.⁴⁷⁷

471 Ibid.

472 Ulkoasiainministeriö, Muistio No. 75, 24.3.1995, Tarkistettu eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta; voimaansaattaminen.

473 Ibid.

474 Ibid.

475 Artikla 6.

476 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

477 Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi muinaismuistolain muuttamisesta, 13.11.2017, Dnro 444/D.a.2/2017.

Yleissopimuksen 1. artiklan mukaan arkeologisen perinnön suojelemisen ensisijaisia tietolähteitä ovat ”kaivaukset, tutkimukset ja muut ihmiskunnan ja sen ympäristön tutkimusmenetelmät.” Alkuperäiskansojen perinnetietoa ei yleissopimuksen laatimisen aikoihin ole mielletty validiksi tutkimusmenetelmäksi. Pikkuhiljaa se on kuitenkin tullut tunnustetuksi ja tunnistetuksi osana luonnon ja kulttuuriperinnön suojelemista ja siihen liittyvää tutkimusta, kuten aiemmin tässä selvityksessä keskustelluista uudemmissa kansainvälisistä asiakirjoista käy esille. Saamelaiskäräjät on tuonut lausunnossaan esille, että saamelaisten kulttuuriperinnön erityispiirteistä johtuen arkeologisin menetelmin ei välttämättä kyetä tunnistamaan saamelaisia muinaisjäännöksiä, eikä niitä siten muinaismuistolaila kyetä todellisuudessa suojelemaan.⁴⁷⁸ Saamelaismuseum Siidan arkeologin, Eija Ojanlatvan mukaan inventaariossa käytetään myös muita kuin arkeologisia menetelmiä. Tietoja muinaisjäännöksistä kerätään perinnetietoa, kuten tarinoita, paikannimiä ja muuta suullista perinnetietoa hyödyntäen, keskustelemalla saamelaisyhteisöjen kanssa.⁴⁷⁹ Tässä yhteydessä saamelaiskulttuurin tunteminen ja siihen perehtyminen on erittäin tärkeää. Yleissopimuksen 9. artiklan tavoitteen – yleisen tietoisuuden lisääminen arkeologisesta kulttuuriperinnöstä – toteuttamisessa tulisi ottaa huomioon myös tiedon ja ymmärryksen lisääminen saamelaisten kulttuuriperinnöstä ja sen aineellisista ja aineettomista aspekteista. Saamelaiskulttuurin tunteminen on erittäin keskeisessä osassa muinaisjäännösten tunnistamiseksi nimenomaan saamelaiskulttuuriin kuuluviksi.

Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (Granadan sopimus)

Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus allekirjoitettiin Granadassa 3.10.1985 ja se tuli voimaan Suomessa helmikuussa 1992.⁴⁸⁰ Yleissopimuksen tarkoittamaa rakennustaiteellista perintöä ovat 1. Kulttuurimuistomerkit: kaikki historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, tieteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattavan mielenkiintoiset rakennukset ja rakenteet, mukaan lukien niiden kalusteet ja varusteet; 2. Rakennuskokonaisuudet: historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, tieteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattavan mielenkiintoiset kaupunki- tai maaseuturakennusten ryhmät, jotka ovat riittävän eheät muodostaakseen topografisesti erotettavan kokonaisuuden sekä 3. Rakennetut ympäristöt: osittain rakennetut kohteet, jotka riittävän erillisenä ja eheänä luonnon ja ihmistyön yhdistelmänä muodostavat historiallisesti, arkeologisesti, taiteellisesti, yhteiskunnallisesti tai teknisesti huomattavan mielenkiintoisen, topografisesti erotettavan kokonaisuuden.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Ibid.

⁴⁷⁹ Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

⁴⁸⁰ Asetus Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskevan yleissopimuksen voimaansaatamisesta (SopS 10/1992).

⁴⁸¹ Artikla 1, ks. myös <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/kansainvalinen-toiminta/euroopan-neuvosto-ja-kulttuuriperinto> (2.5.2021).

Yleissopimuksen tavoitteena on yhtenäistää Euroopan rakennussuojelupolitiikkaa ja kehittää alan kansainvälistä yhteistyötä.⁴⁸² Suojeltavien kohteiden tunnistamiseksi ja turvaamiseksi sopijapuolet sitoutuvat mm. niiden luettelointiin sekä tarvittaviin lakisäätöisiin toimiin kohteiden turvaamiseksi.⁴⁸³ Sopimuspuolten on myös rahallisesti tuettava alueella sijaitsevien rakennustaiteelliseen perintöön kuuluvien kohteiden kunnossapitoa ja korjauksia.⁴⁸⁴ Sopimuspuolten tulee myös sitoutua kulttuurimuistomerkkien, rakennuskokonaisuuksien ja ulkoilma-kohteiden läheisyydessä edistämään toimenpiteitä ympäristön laadun parantamiseksi.⁴⁸⁵ Sopimuspuolten tulee antaa rakennustaiteellisen perinnön säilyttämiselle, tunnetuksi tekemiselle ja korostamiselle keskeisen sijan kulttuuri-, ympäristö- ja aluesuunnittelupolitiikassaan.⁴⁸⁶ Sopimuspuolet tunnustavat myös yleisön pääsyn tärkeyden suojeltuihin kohteisiin ja sitoutuvat ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen, ettei kohteen avaaminen yleisölle, varsinkaan siitä johtuvat rakenteelliset lisäykset, vahingoita sen tai sen ympäristön rakennustaiteellista ja historiallista luonnetta.⁴⁸⁷

Rakennusperintö kuuluu myös saamelaisen kulttuuriympäristön käsitteeseen, kuten kappaleessa kaksi tuotiin esille. Omaleimaiseen saamelaiseen rakennusperintöön ovat vaikuttaneet alueen tarjoamat luonnonvarat, elinkeinot ja niihin liittyvä elämäntapa. Alueen kestävä käyttö on edellyttänyt liikkumista eri elinkeinojen mukaan, jolloin rakenteilta on vaadittu helppoa siirrettävyyttä. Rakennusmateriaalit saatiin lähialueen luonnosta.⁴⁸⁸ Tyypillisiä saamelaisia rakennusperintökohteita ovat vanhat kentät, ympäröivästä luonnosta selkeästi erottuvat avoimella alueella olevat pihapiirit. Saamelaiset perustivat tiloja 1700-luvulta lähtien, ensimmäisenä Inarin ja Utsjoen seuduille. Myöhempi merkittävä vaihe saamelaisalueen rakennusperinnössä on porotilarakentamisen aika 1970-1980-lukujen vaihteessa.⁴⁸⁹ Keskeisiä lakeja, jotka suojaavat myös saamelaista rakennusperintöä, ovat seuraavassa kappaleessa käsitellyt maankäyttö- ja rakennuslaki sekä laki rakennusperinnön suojelemisesta.

482 Ulkoasiainministeriö, Muistio nro 16, 14.1.1992, Yleissopimus eurooppalaisen rakennustaiteellisen perinnön suojelemisesta, voimaansaattamisasetus.

483 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/kansainvalinen-toiminta/euroopan-neuvosto-ja-kulttuuriperinto>. (2.5.2021).

484 Ulkoasiainministeriö, Muistio nro 16, 14.1.1992.

485 Artikla 7.

486 Artikla 10.

487 Artikla 12.

488 Magga, 2013, s. 94.

489 Magga, 2013, s. 94.

5 Saamelaisten kulttuuriperinnön suoja kansallisessa lainsäädännössä

Vuonna 2014 laadittiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä ensimmäinen kulttuuriympäristöstrategia. Esitys kulttuuriympäristöstrategian laatimisesta sisältyi myös valtioneuvoston selontekoon kulttuurin tulevaisuudesta (SiVM 11/2010 vp). Keskeisenä kulttuuriympäristöä koskevana sääntelynä strategiassa mainitaan ympäristöperusoikeus, maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelulaki sekä Unescon ja Euroopan neuvoston sopimukset.⁴⁹⁰

PL 20 §:n ympäristöperusoikeudesta keskusteltiin saamelaisten oikeuksien näkökulmasta kappaleessa kolme. Säännös muodostaa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä kulttuuriperinnön suojelemisen perustan. Esimerkiksi Hollo katsoo ympäristön käsitteen kattavan PL 20 §:ssä myös kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön luontoympäristön ohella.⁴⁹¹ Samalla tavoin kuin ympäristöperusoikeudessa, myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain (252/2017) ympäristökäsitteeseen kuuluu kulttuuriperintö. Laki edellyttää, että hankkeen vaikutukset luontoon ja kulttuuriarvoihin tulee selvittää.⁴⁹² Saamelaisten kotiseutualueella ei tähän mennessä ole toimeenpantu hankkeita, joissa YVA-lainsäädäntöä olisi sovellettu. On kuitenkin selvää, että vaikutukset saamelaiskulttuuriin, mukaan lukien kulttuuriperintö sekä vaikutukset saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana tulee kattavasti selvittää tällaisten hankkeiden yhteydessä. Esimerkkinä tällaisesta kaavaillusta hankkeesta on jäämeren ratahanke, joka on herättänyt laajaa huolta ja vastustusta saamelaisyhteisöissä.⁴⁹³ Lapin liiton valtuusto kuitenkin juuri linjasi, ettei se puolla ratahanketta, mikä tarkoittaa, että Lapin maakuntakaava laaditaan näiltä osin uudelleen eikä ratahanketta edistetä ainakaan lähitulevaisuudessa.⁴⁹⁴ Saamelaisten perinteiseen maankäyttöön, kulttuuriympäristöön ja siihen liittyvien oikeuksien toteutumisen kannalta päätös on myönteinen.

Perustuslain mukaan vastuu ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kulttuuriperinnön säilyttämistä koskeva vastuu yhteiskunnan yleisen vastuun ohella on

490 Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020 (Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014), s. 3, 12.

491 Hollo, E. J., Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum, Helsinki, 2009, s. 28–29.

492 Ks. laki ympäristövaikutusten arvioinnista, 252/2017.

493 Ks. <https://yle.fi/uutiset/3-10118988> (tarkistettu 2.5.2021).

494 Ks. <https://yle.fi/uutiset/3-11934660> (tarkistettu 20.5.2021).

niillä, joiden omistuksessa tai hallinnassa on tällaista omaisuutta. Vastaavasti voidaan todeta, että kaikkien muiden tulee pidättäytyä kulttuuriperintöä heikentävistä toimista. Vastuu kulttuuriperinnön säilyttämisestä omistajana voi kohdistua kaikille tahoille: valtion, kuntiin, seurakuntiin, yksityishenkilöihin, yrityksiin ja yhteisöihin.⁴⁹⁵ Kuten kapaleessa kolme mainittiin, vastuu saamelaiden kulttuuriperinnön säilymisestä ja siihen liittyvien oikeuksien huomioimisesta voi kuulua myös yksityisille henkilöille mm. ympäristölupaprosesseissa.

Hallinnon näkökulmasta vastuu jakaantuu usealle hallinnonalalle. Keskeinen vastuu museolaitosta ja kulttuuriperintöä sekä koulutusta koskevista asioista kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriölle. Kulttuuriympäristöä koskevat asiat kuuluvat muinaisjäännöksiä lukuun ottamatta ympäristöministeriölle ja sen alaiselle ympäristöhallinnolle. Kulttuuriperintö- ja ympäristöasiat koskevat myös muita ministeriöitä ja niiden hallinnonaloja.⁴⁹⁶ Kulttuuriympäristön suojelusta ja museotoimen yleisestä johdosta ja kehittämisestä vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Museovirasto. Museovirasto myös myöntää luvat muille tahoille, kuten Metsähallitukselle ja yksityisille maanomistajille, muinaisjäännösten hoitotoimenpiteitä varten sekä opastaa hoidon suunnittelussa ja toteuttamisessa.⁴⁹⁷ Metsähallitus hallinnoi valtion rakentamatonta kiinteistövarallisuutta. Metsähallituksella on hallinnassaan runsaasti kulttuuriperintökohteita ja sen tehtäviin kuuluu muun muassa vaalia hallussaan olevaa kulttuuriomaisuutta sekä tehtäviään hoitaessaan turvata saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset saamelaiden kotiseutualueella.⁴⁹⁸ Saamelaisalueen muinaisjäännösten hoidossa Metsähallituksen rooli korostuu, sillä suurin osa Metsähallituksen hallinnoimista valtion maista sijaitsee Lapissa ja saamelaisalueella.⁴⁹⁹ Metsähallitus ei kuitenkaan ole viranomainen muinaisjäännösten hoidossa, ja sen on pyydettävä lupa Museovirastolta tai saamelaiden kotiseutualueella Saamelaismuseo Siidalta hoitotoimenpiteisiin.⁵⁰⁰

Uudistetun museolain (314/2019) mukaan alueelliset vastuumuseot korvaavat aiemman maakunta- ja aluetaidemuseojärjestelmän. Alueellisen vastuumuseon tehtävänä on toimia alueellaan: 1) toimia kulttuuriperinnön asiantuntijana sekä kehittää ja edistää museointia, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriperinnön tallentamista ja digitaalista saatavuutta; 2) toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen

495 HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

496 HE 87/2017 vp, s. 12.

497 Guttorm (2014), s. 46.

498 Ibid.

499 Ks. Guttorm (2014), s. 46.

500 Rautiainen, P., "Metsähallitus ja saamelainen kulttuuriperintö", teoksessa P. Magga, & E. Ojanlatva (toim.) 2013, s. 228.

kulttuuriperinnön asiantuntijana, joka antaa lausuntoja, osallistuu asiantuntijana viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa, sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristötiedon digitaalista tallentamista ja saatavuutta; 3) toimia taiteen ja visuaalisen kulttuuriperinnön asiantuntijana sekä kehittää ja edistää toimialansa yhteistyötä sekä taiteen ja visuaalisen kulttuuriperinnön tallentamista ja digitaalista saatavuutta (7 §).

Saamelaisalueen kulttuuriympäristön suojelun asiantuntijatehtävistä vastaa Saamelaismuseo Siida, joka on saamelaisten kansallismuseo Suomessa ja valtakunnallinen erikoismuseo.⁵⁰¹ Saamelaismuseossa toimiva kulttuuriympäristöyksikkö vastaa arkeologisen kulttuuriperinnön, rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman asiantuntijatehtävistä ja tietyiltä osin viranomaistehtävistä. Niitä ovat mm. neuvontatyö, kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön liittyvät asiat ja lausunnot. Yksikössä työskentelee yksi tutkija ja kaksi arkeologia. Arkeologien tehtäviin kuuluvat erilaiset muinaisjäännösten suojeluasiat, arkeologiset tutkimukset kuten muinaisjäännösten inventoinnit ja maastotarkastukset sekä saamelaisalueelta löydettyjen esineiden ja havaintojen vastaanotto. Saamelaismuseon tehtäviin kuuluu myös arkeologisen kulttuuriperinnön tunnetuksi tekeminen. Arkeologinen kulttuuriperintö on huomioitava muun muassa kaavoituksessa, metsänhoidossa ja muussa maankäytössä. Tutkija vastaa saamelaisalueella rakennetun kulttuuriympäristön osalta mm. kaavoitukseen liittyvistä viranomais- ja asiantuntijatehtävistä sekä neuvontatyöstä.⁵⁰² Guttormin mukaan Saamelaismuseon arkeologien työskentely saamelaisalueella on mahdollistanut arkeologisten kohteiden ja uusien löytöjen nopeammat tarkastukset kuin ennen ja toisaalta myös vuorovaikutuksen lisääntymisen paikallisten ja viranomaisten kesken esimerkiksi löytötapauksissa.⁵⁰³

Kulttuuriperinnön ja sitä koskevan tiedon säilyttämisestä ja saataville saattamisesta vastaavat niin sanotut muistiorganisaatiot, joita ovat erityisesti arkistot, kirjastot ja juuri museot. Museolaissa museoiden tehtäväksi määritellään kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevan tiedon saatavuuden edistäminen. Tämän tehtävän puitteissa museoiden tulee tallentaa ja säilyttää aineellista ja visuaalista kulttuuriperintöä, harjoittaa siihen liittyvää tutkimusta, opetusta ja tiedonvälitystä sekä näyttely- ja julkaisutoimintaa.⁵⁰⁴

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) vastaavat ympäristönsuojeluun, alueiden käyttöön, rakentamisen ohjaukseen, kulttuuriympäristön hoitoon, luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon

501 Ibid.

502 Ks. <https://siida.fi/saamelaismuseo/kulttuuriymparistoyksikko/>, (2.5.2021) sekä Saamelaismuseo Siidan tutkija Satu Taivaskallion haastattelu 30.3.2021.

503 Guttorm (2014), s. 18.

504 Museolaki 887/2005, HE 87/2017 vp., s. 12.

liittyvistä tehtävistä. Lisäksi ne valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottavat ja jakavat ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantavat ympäristötietoutta, ehkäisevät ja torjuvat ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtivat valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtivat ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta.⁵⁰⁵

Kunnat vastaavat muun muassa alueensa maankäytön suunnittelusta, rakentamisen ja rakennusten purkamisen valvonnasta, maisemaluvista, kulttuuri- ja koulutoimesta sekä omistavat kulttuurihistoriallisesti merkittäviä kohteita. Maakuntien liitot vastaavat alueiden kehittämisestä ja maakuntakaavoituksesta.⁵⁰⁶ Saamelaisten kotiseutualueella näitä tehtäviä hoitaa Lapin liitto.

Sen lisäksi, että PL 20 § liittää kulttuuriperinnön osaksi ympäristöön liittyviä oikeuksia ja velvoitteita, kulttuuriperintö voidaan nähdä osana kulttuurisia oikeuksia.⁵⁰⁷ Opetusministeriön vuonna 2009 laatimassa kulttuuripolitiikan strategiassa on nostettu esille kulttuuriperintö sivistyksellisenä ja kulttuurisena oikeutena, joka sekin sisältää vastuulementin: oikeus kulttuuriperintöön edellyttää myös vastuuta kulttuuriperinnön säilyttämisestä ja suojelusta.⁵⁰⁸ Tästä näkökulmasta kappaleessa kolme keskusteltu saamelaisten perusoikeus kulttuuriin (PL 17.3 §) ja sitä koskeva kulttuuri-itsehallinto (121.4 §) sekä kansainvälisen oikeuden suoja saamelaisten itsemääräämisoikeuteen liittyen muodostavat keskeisimmän perustan saamelaisten kulttuuriperintöoikeuksille. Kuten aiemmin on tuotu esille, saamelaisilla on alkuperäiskansana itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä. Kuten kappaleessa kolme tuotiin esille, kansallista lainsäädäntöä, silloinkin kun se ei erikseen mainitse saamelaisten oikeuksia, on luettava perus- ja ihmisoikeuksien nojalla. Nykyisen hallitusohjelman oikeusvaltion kehittämiseen liittyvään tavoitteeseen kolme (yhteiskunnan eheyden vahvistaminen) liittyen hallitus kunnioittaa ja edistää kaikkien saamelaisten ja saamelaisryhmien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista ottaen huomioon kansainväliset sopimukset.⁵⁰⁹

Kulttuuriympäristön kannalta keskeisimpiä lakeja ovat luonnonsuojelulaki (1096/1996), maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) (132/1999), laki rakennusperinnön suojelemisesta (RPL) (498/2010), muinaismuistolaki (MML) (295/1963), sekä eräät erityislait kuten kirkkolaki (KL) (1054/1993) ja laki ortodoksisesta kirkosta (OKL) (985/2006). Myös Euroopan unionin

505 HE 87/2017 vp, s. 12.

506 Ibid.

507 Lehtinen, S., Estetiikan oikeudellinen konflikti, Maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä, Tampereen yliopisto, pro-gradu tutkielma, 2017, s.22.

508 Opetusministeriö 2009. Kulttuuripolitiikan strategia 2020. s. 12. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75641>, Ks. Lehtinen (2017), s. 22.

509 Ks. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma> (2.5.2021).

lainsäädäntö ja politiikkaohjelmat vaikuttavat kulttuuriympäristöön. Kulttuuriympäristöön vaikutetaan suoraan tai välillisesti useita muitakin lakeja sovellettaessa, esimerkkinä metsälaki (ML) (1093/1996). Myös esimerkiksi energiataloutta, ympäristönsuojelua, luonnonsuojelua, maa-aineisten ottoa, vesialueita, kaivostoimintaa, liikennettä, maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevien säännösten soveltaminen voi vaikuttaa kulttuuriympäristöön.⁵¹⁰ Kansallisen lainsäädännön on katsottu tarjoavan kohtalaisen hyvät edellytykset kulttuuriympäristön vaalimiseen, mutta säännösten hajautuminen moniin lakeihin on samalla haaste kulttuuriympäristön kokonaisvaltaiselle kehittämiselle ja suojelulle.⁵¹¹ Saamelaisten oikeuksien huomioiminen kulttuuriympäristöön liittyvässä lainsäädännössä ei tällä hetkellä vielä vastaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja kulttuuri-itsehallinnon tarkoitusta ja tavoitteita, kuten tämän selvityksen useassa kohdassa tuodaan esille.

Tässä kappaleessa käsitellään tiivistetysti saamelaisten kulttuuriperintöoikeuden kannalta keskeisimpiä lakeja, joita edellä mainittujen lakien lisäksi ovat myös metsähallituslaki (MHL) (234/2016), erämaalaki (EML) (62/1991) sekä kaivos- (KL) (621/2011), ympäristönsuojelu- (YSL) (527/2014) ja vesilaki (VL) (587/2011). Näiden lakien osalta keskitytään erityisesti saamelaisia koskeviin tai saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisiin säännöksiin. Kappaleen tarkoituksena ei ole analysoida kattavasti kaikkea kulttuuriympäristöön liittyvää lainsäädäntöä ja sen kaikkia lainkohtia, vaan osoittaa ja koota yhteen saamelaisen kulttuuriperinnön suojan kannalta keskeisin lainsäädäntö erityisesti niiltä osin, kun se liittyy likeisesti saamelaisten kulttuuriperinnön suojeluun. Kaikkia alla käsiteltäviä lakeja on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet huomioiden. Kuten saamelaiskäräjälain uudistusta koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, nk. alkuperäiskansaoikeuksilla tarkoitetaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia.⁵¹²

5.1 Metsähallituslaki

Metsähallitus on keskeinen toimija saamelaisten kotiseutualueella: noin 90 % kotiseutualueen maa- ja vesialueista on valtion omistuksessa ja Metsähallituksen hallinnassa.⁵¹³ Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla

510 Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014, Kulttuuriympäristöstrategia 2014-2020, s. 12.

511 Ibid., s. 13.

512 Luonnos Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, 18.6.2018, esim. s. 40.

513 Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella –työryhmän mietintö, Työryhmämuistio mmm 2014:2, s. 6.

toimiva valtion liikelaitos.⁵¹⁴ Liikelaitoksen muodostavat kiinteistökehitys, konsernin hallinto ja julkiset hallintotehtävät. Julkiset hallintotehtävät jakaantuvat luontopalveluihin ja eräpalveluihin. Liikelaitos tytäryhtiöineen muodostavat Metsähallituskonsernin.⁵¹⁵

Metsähallituksen hoitamiin kulttuuriperintökohteisiin luonnon keskellä kuuluvat erilaiset muinaisjäännösalueet, rakennukset ja rakennelmat sekä kulttuuriympäristöt, kuten perinnemaisemat. Monet näistä sijaitsevat nyt luonnonsuojelu- tai erämaa-alueilla.⁵¹⁶ Kulttuuriperinnön vaaliminen kuuluu Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin. Metsähallituksen luontopalvelut hoitaa perinnemaisemia hoito- ja käyttösuunnitelmien mukaisesti ympäristöministeriön ohjauksessa sekä rakennuksia ja muinaisjäännösalueita yhteistyössä museoviranomaisten kanssa. Ennen hoitoa ja kunnostusta tehdään kulttuuriperinnön kartoitus.⁵¹⁷ Lisäksi valtion mailla sijaitsevien muinaisjäännösten hallinnoinnissa käytetään Metsähallituksen laatimia ohjeistuksia esimerkiksi inventoinnin ja hoidon toteuttamiselle.⁵¹⁸

Metsähallituksen luontopalveluiden suorittamissa kulttuuriperintökohteiden inventoinneissa inventoidaan sekä muinaisjäännökset että muu kulttuuriperintö, joka sijaitsee kansallispuistoissa, luonnonsuojelualueilla ja erämaa-alueilla. Lisäksi kansallisen metsäohjelman velvoittamana luontopalvelut ja metsätalous ovat inventoineet myös metsätalousoalueen kulttuuriperintökohteita.⁵¹⁹ Luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden kulttuuriperinnön kartoitus on Metsähallituksen luontopalvelujen pitkään jatkunutta perustyötä, johon sisältyy muinaisjäännösten ja rakennusperintökohteiden tunnistaminen, raportointi ja kohdetietojen vienti tietojärjestelmiin. Valtion luonnonsuojelualueilla sijaitsevilla Metsähallituksen perinnetiloilla vaalitaan luontoa ja kulttuuriympäristöä: ylläpidetään vanhoja kasvilajikkeita, viljelymenetelmiä sekä rakennuksia ja kädentaitoja. Talousmetsiä inventoitiin vuosina 2010–2015 Kansallisen metsäohjelman (KMO) mukaisena laajana hankkeena, jossa kerättiin tietoa metsien rakennetusta kulttuuriperinnöstä aina vanhimmalta kivikaudelta 1960-luvulle asti.⁵²⁰

Metsähallituslaissa (MHL) säädettyinä yhteiskunnallisina velvoitteina Metsähallituksen tulee mm. luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana ottaa riittävästi

514 Metsähallituslaki (234/2016), 1 §.

515 Metsähallitus, Metsähallitus ja Metsähallituskonserni, Tilinpäätös ja toimintakertomus 2018, s. 2.

516 Ks. <https://www.metsa.fi/luonto-ja-kulttuuriperinto/kulttuuriperinto/kulttuuriperin-non-hoito/>. (2.5.2021).

517 Ibid.

518 Metsähallitus (2013), s. 8., Guttorm (2014), s. 30.

519 Ojanlatva, E., ”Saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö. Mitä on saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö?”, teoksessa Magga & Ojanlatva (toim.) (2013), s. 44.

520 Ibid.

huomioon biologisen monimuotoisuuden suojele ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Lisäksi Metsähallituksen on otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.⁵²¹

Saamelaisten perusoikeus kulttuuriin sekä sen mukaiseen elämäntapaan on MHL:ssa kirjattu osaksi Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita. MHL:n 6 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojele on sovitettava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoito-laissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoito-laissa säädettyt velvoitteet täytetään. Tätä turvaamisvelvoitetta tulee lukea yhdessä PL 22, 17.3, 121.4 §:ien sekä ihmisoikeusvelvoitteiden, mm. KP-sopimuksen oikeuskäytännön kanssa, mistä seuraa, että Metsähallituksenkin on noudatettava saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa, vaikka sitä ei uudistettuun metsähallituslakiin kirjatukaan vastoin alkuperäistä esitystä.⁵²² Huomattavan haitan kiellon ohessa heikentämiskielto sisältää myös aktiivisen velvoitteen turvata ja edistää saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä.⁵²³ Heikentämiskieltoon liittyvässä vaikutusten arvioinnissa vaikutukset tulee arvioida myös saamelaisen kulttuuriperinnön näkökulmasta. Myös luonnon monimuotoisuutta koskevan kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen sekä kulttuuriperintösopimuksien alkuperäiskansoja koskevat säännökset on otettava huomioon metsähallituslain tulkinnessa ja soveltamisessa.

Metsähallitus käy saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluja. Metsähallitus neuvottelee aktiivisesti sekä saamelaiskäräjien että paliskuntien edustajien kanssa, joiden kanssa on tehty myös erillisiä sopimuksia metsätalousalueiden käytöstä.⁵²⁴ Neuvotteluja ja yhteistoimintaa on entisestään lisätty saamelaisten kotiseutualueella viime aikoina myös paliskuntatasolla.⁵²⁵ Metsähallitus on Akordi Oy:n konfliktikartoituksen (2020) myötä tuonut esille alkavansa yhä enemmän toteuttaa metsätalouden suunnittelua yhteistyössä paliskuntien kanssa ja niiden ehdoilla saamelaisten oikeudet huomioiden.⁵²⁶

Metsähallituksella ja Saamelaismuseum Siidalla on aktiivista yhteistyötä kulttuuriperinnön ja siihen kuuluvien muinaisjäännösten suojelussa. Saamelaismuseumilla ja Metsähallituksen

521 Metsähallituslain 6 §.

522 Ks. Heinämäki (2021), s. 3-35.

523 Ibid.

524 HE 132/2015, s. 47.

525 Peltonen L., Kangasoja J., Luoma E., Turunen J-P., Lahdenperä S. 2020. Saamelaisten kotiseutualueen valtion metsien käytön ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet, Konfliktikartoitus, Metsähallitus. Ks. yleisesti sekä s. 30., <https://julkaisut.metsa.fi>. (8.12.2020).

526 Ibid. Ks. myös <https://yle.fi/uutiset/3-11690681>. (12.12.2020).

luontopalveluilla on yhteistyöryhmä, jossa vaihdetaan tietoa molempien toimijoiden kulttuuriympäristöön liittyvistä edellisen toimintakauden toteutuneista toimenpiteistä ja seuraavan vuoden suunnitelmista ja toimenpiteistä. Yhteistyöryhmässä suunnitellaan resursien jakamista esimerkiksi arkeologisten kulttuuriperintökohteiden tarkastusten tai pienialaisten inventointien suhteen, mitä suorittavat sekä Metsähallitus että Saamelaismuseum. Yhteistyöryhmässä keskustellaan myös kriittisistä kohteista, esimerkkinä pyhänä paikkoina tunnettujen Ukonsaaren ja Sulaojan retkeilyrakenteiden poistosta. Tämän lisäksi suunnitellaan mm. rakennusperinnön kunnostamiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka tähtäävät rakennusten suojeluarvojen säilymiseen.⁵²⁷

Saamelaismuseum Siida myös tarkastaa Metsähallituksen raportteja muinaisjäänneisiin liittyen rekisteröidessään kohteita muinaisjäännearekisteriin. Metsähallitus pyytää Saamelaismuseumilta myös lausuntoja mm. maanvuokrahakemuksiin ja rakennussuunnitelmiin liittyen alueen kulttuuriympäristöön.⁵²⁸

5.2 Luonnonsuojelulaki

Keskeinen kansallinen kulttuuriperinnön suojaan liittyvä laki, joka huomioi myös saamelaisien oikeudet, on luonnonsuojelulaki (LSL).⁵²⁹ Laki toteuttaa keskeisiltä osiltaan ennen kaikkea luonnon monimuotoisuutta ja turvaa lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason. Sopimus myös toimeenpanee kansainvälisten sopimusten asettamat suojeluvuoroitukset ja vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia omaan ympäristöönsä.⁵³⁰ Luonnonsuojelualueilla sovitetaan yhteen sekä arvokkaiden lajien ja luontotyyppien suojelu, kulttuuriperinnön varjelu sekä alueiden käyttö mm. luontomatkailuun.⁵³¹

Laki on vuodelta 1996 ja sitä ollaan parasta aikaa uudistamassa. Myös saamelaisten oikeuksia on suunniteltu vahvistettavaksi uudistettavassa laissa, mutta tätä selvitystä kirjoitettaessa saamelaisia koskevasta sisällöstä ei ole vielä lopullista selvyyttä. Kappaleen lopussa tuodaan esille lain muutosta valmisteleavan työryhmän/saamelaiskäräjien lainuudistukseen liittyviä ehdotuksia. Saamelaisten oikeuksien kannalta itse LSL:n tarkoitus on

527 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

528 Ibid; Saamelaismuseum Siida, Lausunto DNRO, D.s. 68, 27.2.2018, Lausunto perustettavan saamelaisen osakeyhtiön maanvuokrahakemus sekä vedenotto ja rakentaminen sulaojan lähdealueella, MH 5079/2017, Lausuntopyyntö 13.12.2017.

529 Luonnonsuojelulaki 1096/1996.

530 Ks. Borg, P. Monimuotoisuuden aika. Suomen Ympäristösuunnittelu, Kirkkonummi, 2008, s. 97.

531 Ks. <https://www.metsa.fi/luonto-ja-kulttuuriperinto/kulttuuriperinto/kulttuuriperinton-hoito/>. (2.5.2021).

keskeinen, vaikkei saamelaiskulttuurin turvaamista ei ole kirjattu lain tarkoitukseen samalla tavalla kuin erämaailain⁵³² tarkoitukseen. Luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen ovat LSL:n 1 §:ssä mainittuja keskeisiä tavoitteita.⁵³³ Biodiversiteetin säilyttäminen nähdään usein luonnonsuojelun keskeisimmäksi tavoitteeksi. Monimuotoisuutta voidaan tarkastella niin lajien runsauden kuin elinympäristöjen monimuotoisuuden näkökulmasta.⁵³⁴ LSL kytkeytyy vahvasti kansainväliseen biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen, jossa alkuperäiskansojen kulttuuriperintöoikeudet on tunnustettu, kuten kappaleessa 4.2. keskusteltiin. Tämän lisäksi luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen ovat osa 1 §:ssä mainittuja tavoitteita. Vaikka luonnonsuojelun keskeisin arvo onkin luonnontieteellinen, myös muilla tekijöillä, kuten maisemallisilla ja kulttuurisilla ympäristöarvoilla on merkitystä.⁵³⁵ Saamelaiskulttuuria ei kuitenkaan nähdä voimassa olevan LSL:n arvona, mikä ei ole omiaan vahvistamaan saamelaisen kulttuuriympäristön erityispiirteiden huomioimista suojelussa.

LSL:lla on muuhun lainsäädäntöön nähden sitovan yleislain luonne. Täten se ulottaa vaikutuksensa kaikkeen muuhunkin maa- ja vesialueiden käyttöä sääntelevään lainsäädäntöön, kun kysymyksessä on suojeltava kohde tai LSL:ssa tarkoitettu suojeluarvo.⁵³⁶ LSL:n 32 §:n mukaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa maisema-alue. Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ympäristöministeriö. Muusta maisema-alueesta päättää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) maakunnan liiton esityksestä (33 §).

Vaikka maisema-alueet ovat maisemansuojelun keinoina LSL:n mukaan kohdistettu sekä luonnon että kulttuurimaisemiin, LSL:ia koskevassa hallituksen esityksessä erotetaan maisema-alueen määritelmä luonnonsuojelualueen määritelmän sisällöstä ihmisen ja maiseman suhteiden välisillä eroilla, mikä puolestaan viittaa myös luonnonmaiseman ja kulttuurimaiseman välisiin eroihin. Siinä missä luonnonsuojelualue suojelee alkuperäistä luontoa, maisema-alueen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan suojata maisemaa, jota ihmiskäsi on saattanut jopa jo vuosisatojen ajan muokata. Esityksessä muun muassa todetaan, että usein luonto ja vanha asutus yhdessä muodostavat maisemallisesti kauniin

532 Erämaalaki 62/1991.

533 Muina 1 §:ssä mainittuina lain tavoitteena ovat luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen; luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen; sekä luonnontutkimuksen edistäminen.

534 Ks. tarkemmin Suvantola, L. ja Similä, J., Luonnonsuojeluoikeus, Edita Publishing Oy, 2011, s. 16-17.

535 Hollo 2004, s. 190.

536 Ibid., s. 191.

kokonaisuuden.⁵³⁷ Tätä on tulkittu niin, että maisema-alueilla halutaan suojata pikem-
minkin kulttuurimaisemaa tai kulttuurimaiseman ja luonnonmaiseman yhdistelmää eikä
niinkään puhdasta luonnonmaisemaa.⁵³⁸ Saamelaisten näkökulmasta luonnon- ja kulttuu-
rimaiseman erottaminen toisistaan ei ole mielekästä, ja tätä koskevasta problematiikasta
keskustellaan seuraavassa kappaleessa kuusi.

Saamelaisten PL 17.3 §:n oikeus alkuperäiskansana on turvattu LSL:n 16 §:ssä. Sen mukaan
saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitse-
vissa kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen
ja kehittämisen edellytykset. Aluetta perustettaessa on sen suojelun erityiset tavoitteet ja
kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut otettava asianmukaisella tavalla huo-
mioon.⁵³⁹ Kansallispuiston perustamiseksi alueella on oltava merkitystä yleisenä luonnon-
nähtävyytenä tai muutoin luonnontuntemuksen lisäämisen tai yleisen luonnonharrastuk-
sen kannalta (11 §). Luonnonpuistolla on oltava merkitystä luonnonmukaisen kehityksen
turvaamiselle, tieteelliselle tutkimukselle tai opetukselle (12 §). Kansallispuistossa ja luon-
nonpuistossa on luontoa muuttava toiminta kielletty ja niitä koskevat erityiset rauhoitus-
säännökset (13 §), joista poikkeuksina ovat mm. poronhoitolain⁵⁴⁰ mukainen poronhoito ja
kalastuslain⁵⁴¹ mukainen yleiskalastusoikeus sekä esimerkiksi oikeus hoitaa ja ennallistaa
luonnonympäristöjä ja perinneluontotyyppisiä sekä palauttaa alueen luontaisen kehityk-
sen (14 §). Ylä-Lappiin perustetut laajat kansallis- ja luonnonpuistot, muut luonnonsuo-
jelualueet sekä erämaa-alueet kattavat valtaosan, yli 80 % saamelaisten kotiseutualueen
pinta-alasta. Hallituksen esityksessä todetaan, että alueilla on laajuutensa ja tietttömyy-
tensä vuoksi huomattavaa merkitystä porolaidunten yhtenäisyyden, määrän sekä myös
niiden häiriöttömyyden kannalta.⁵⁴²

Kansallispuiston hoidon ja käytön järjestämistä varten on laadittava hoito- ja käyttösuun-
nitelma, jossa määritellään toimenpiteet puiston perustamistavoitteiden toteuttamiseksi.
Hoito- ja käyttösuunnitelma voidaan laatia myös luonnonpuistolle ja muulle luonnonsuo-
jelualueelle. Hoito- ja käyttösuunnitelman laatii se viranomainen tai laitos, jonka hallin-
nassa luonnonsuojelualue on. Kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaa
ympäristöministeriö (19 §). Kuten biodiversiteettisopimusta ja siihen liittyviä Akwé:Kon
-ohjeita koskevassa kappaleessa tuotiin esille, Metsähallitus laatii erämaa- ja luonnonpuis-
toalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmat käyttäen Akwé:Kon -työryhmää, joka koostuu

537 HE 79/1996, 5. luku.

538 Suvantola & Similä (2011), s. 126.

539 16 §.

540 Poronhoitolaki 848/1990.

541 Kalastuslain (379/2015) 7 §:ssä säädettyjen yleiskalastusoikeuksien mukaisesti
(10.4.2015/380).

542 Ibid.

alueen paikallista saamelaisista henkilöistä. Kuten mainittu, Metsähallitus on hiljattain sopinut myös saamelaiskäräjien kanssa Akwé:Kon -menettelyn käyttämisestä luonnonvarasuunnitteluun. Metsähallitus tekee saamelaisten kotiseutualueelle oman luonnonvarasuunnitelmansa, jonka yhteistyöryhmään kutsutaan edustajat alueellisista ja paikallisista sidosryhmistä, kuten saamelaiskäräjiltä, kolttien kyläkokoukselta ja muilta saamelaistoiloilta. Suunnitelmasta käydään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu.⁵⁴³

Muinaisjäännösten sijainti selvitetään osana alueiden hoito- ja käyttösuunnittelua ja muinaisjäännösten hoitotoimet suunnitellaan yhteistyössä Museoviraston kanssa.⁵⁴⁴ Saamelaismuseo Siidalla on myös keskeinen rooli hoito- ja käyttösuunnitelmiin osallistumisessa sekä muinaisjäännösten inventoinnissa, suojelussa ja hoitotoimissa, kuten metsähallituslakia koskevassa kappaleessa tuli esille. ELY-keskuksen tehtävänä on valvoa luonnon- ja maisemansuojelua (LSL 1 luku 6 §). Mikäli luonnonsuojelualueella on muinaisjäännöksiä, ELY-keskus ohjaa pyytämään lausuntoa asiassa Saamelaismuseolta.⁵⁴⁵

LSL:n uudistukseen liittyen saamelaiskäräjät on lain uudistusta valmistelevassa työryhmässä tehnyt lukuisia saamelaisten oikeuksia vahvistavia ehdotuksia. Työryhmän esitystä koskien pykäläkohtaisia ehdotuksia ei ole julkistettu tätä selvitystä kirjoitettaessa. Saamelaiskäräjiltä saatujen tietojen mukaan työryhmässä on esitetty muun muassa, että saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla valtion luonnonsuojelualueilla on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Lakiin on ehdotettu myös saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa. Ehdotuksen mukaan LSL:n toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tulee huolehtia siitä, että lain toimeenpanosta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin, ja että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytykset voidaan turvata ja niiden kehittymistä mahdollisuuksien mukaan edistää. LSL:n nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Työryhmässä on ehdotettu niin ikään lakiin säädettäväksi, että luonnonsuojelualueita ja maisemanhoitoaluetta koskevat hoito- ja käyttösuunnitelmat laaditaan saamelaisten kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä

543 Ks. <https://www.metsa.fi/maat-ja-vedet/alueiden-kayton-suunnittelu/toiminta-saamelais-ten-kotiseutualueella/>. (2.5.2021).

544 <https://www.metsa.fi/luonto-ja-kulttuuriperinto/kulttuuriperinto/kulttuuriperinnon-hoito/>. (2.5.2021).

545 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseo Siida, haastattelu 5.3.2021.

saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaisten perinteinen tieto on osa suunnittelun tietoaineistoa. Perinteisen tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä noudatetaan vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta. Työryhmässä on esitetty myös muita ehdotuksia liittyen saamelaiskulttuurin huomioimiseksi mm. hyvityksiin uhanalaiseen luontotyyppiin tai lajin elinympäristöön kohdistuvaan heikennykseen sekä saamelaiskäräjien valitusoikeuteen heikentämiskieltoon liittyen.⁵⁴⁶

Nämä ehdotukset olisivat toteutuessaan huomattava parannus saamelaiskulttuurin suojan ja saamelaisten oikeuksien näkökulmasta. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta on johdonmukaista säätää kaikissa saamelaisten oikeuksia keskeisesti koskevissa laeissa. Tätä suositeltiin myös valtioneuvoston teettämässä kansainvälisessä selvityksessä vuonna 2017.⁵⁴⁷ Perinnetiedon huomioiminen hoito- ja käyttösuunnitelmissa edistää saamelaiskulttuurin ja kulttuuriperinnön sekä saamelaisten arvojen sisällyttämistä keskeiseen suunnitteluvälineeseen. Perinnetiedon sisällyttäminen lainsäädäntöön on tärkeää saamelaisten aineettoman kulttuuriperinnön suojelun ja edistämisen kannalta. Se mahdollistaa myös tietopohjan laajentamista saamelaisten itsensä tuottamalla tiedolla, millä on tärkeä merkitys saamelaisten tietojärjestelmien arvostamisessa ja tunnetuksi tekemisessä. Olennaista on myös sen tunnustaminen, että saamelaisilla on vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus omaan perinnetietoonsa. Perinnetiedon sisällyttäminen myös uusiin ehdotettuihin maisemanhoitoa koskeviin hoito- ja käyttösuunnitelmiin olisi merkityksellinen saamelaisen maisemaan ja kulttuuriympäristöön liittyvien erityispiirteiden paremmaksi ymmärtämiseksi ja siten suojaamiseksi. Ehdotukset ovat hyvin linjassa myös biodiversiteettisopimuksen kanssa, sekä tukevat YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen ja Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen kansallista toimeenpanoa kulttuuriperinnön suojaamiseen liittyen LSL:n piiriin kuuluvissa kysymyksissä.

5.3 Erämaalaki

Saamelaisten oikeus kulttuuriin tunnustetaan myös erämaalaissa (EML), joka voidaan nähdä keskeisenä lakina saamelaisten kulttuuriympäristön suojelussa. EML:n 1 §:ssä määritellyn lain tarkoituksen mukaan erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä kuvaillaan lain tarkoitukseksi se, että Lapin alkuperäisin ja tyypillisin jäljellä oleva erämaaluonto säilyisi mahdollisimman muuttumattomana nykyajan ja tulevaisuuden

546 Sähköpostikeskustelu saamelaiskäräjien ympäristösihteeri Tiina Lovisa Solbärin kanssa 25.5.2021.

547 Heinämäki et al (2017).

tarpeisiin. Luonnon monipuolisen käytön turvaaminen luontaiselinkeinojen harjoittamista ja luonnontuotteiden keräilyä varten sekä saamelaiskulttuurin luontaisen perustan säilyttäminen ovat erittäin tärkeitä seikkoja erämaa-alueita perustettaessa.⁵⁴⁸ EML on säädetty jo vuonna 1991, ennen kuin saamelaisten oikeudet oli kirjattu perustuslakiin ja saamelaiskärjälakiin. Tuolloin saamelaiskärjiä edeltävän saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaisasiain neuvottelukunnan kantana oli, että ennen kuin epäselvät maanomistussuhteet valtion ja saamelaisten välillä on selvitetty, on ennen aikaista perustaa erämaa-alueita.⁵⁴⁹ Saamelaisalueen paliskunnat sen sijaan tukivat laajalti erämaa-alueiden perustamista.⁵⁵⁰

Erämaa-alueilla ei harjoiteta metsätaloutta eikä sinne saa lähtökotaisesti rakentaa pysyviä teitä. EML:n 6 §:ssä säädetään, että kaivoslain mukaista kaivoslupaa ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Kun kullanhuuhtontaa on tarkoitus harjoittaa erämaa-alueella, on toiminnassa otettava huomioon EML:n yleiset tavoitteet ja aluetta koskeva hoito- ja käyttösuunnitelma.⁵⁵¹ Saamelaiskärjät on ilmaissut huolensa kullankaivuutoiminnasta erämaa-alueella ja todennut, että se on vastoin lain 1 §:n tarkoitusta.⁵⁵² Ympäristölupaa koskevassa lausunnossaan saamelaiskärjät näkee ongelmana, että Hammastunturin erämaa-alueella on merkittävä määrä voimassaolevia valtauksia, ja uusia kullanhuuhtontalupia tulee koko ajan. Saamelaiskärjien mukaan kullanhuuhtontaan liittyvä toiminta ja siihen liittyvä leiriytyminen ja asuminen, koneista ja liikkumisesta syntyvä melu sekä toiminnan myötä lisääntyvä maastoliikenne pirstovat ja kaventavat porolaitumia ja häiritsevät porojen laidunrauhaa, ja siten vaarantavat laidunkiertojärjestelmän jatkuvuuden.⁵⁵³

Erämaa-alueet ovat Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa.⁵⁵⁴ Myös Saamelaismuseum Siida voi tehdä tarkastuksia ja pienialaisia inventointeja erämaa-alueilla. Saamelaismuseum on tuonut kullanhuuhtontalupiin liittyen esille haasteita ottaa riittävästi huomioon saamelaiskulttuuri erämaa-alueilla tarkastellen asiaa kulttuurimaiseman säilymisen kannalta.⁵⁵⁵ Kuten mainittu, myös erämaa-alueen hoidossa ja käytössä on noudatettava hoito- ja käyttösuunnitelmaa, jonka laatii Metsähallitus ja vahvistaa ympäristöministeriö.⁵⁵⁶ Esimerkiksi Hammastunturin hoito- ja käyttösuunnitelmassa kullanhuuhtonta nähdään yhdeksi

548 Hallituksen esitys eduskunnalle erämaalaiksi, 1990 vp. - HE n:o 42, s. 3.

549 1990 vp. - HE n:o 42, s. 5.

550 Ibid.

551 HE 273/2009 vp s. 72, 91 ja 100.

552 Saamelaiskärjien valitus KHO:een, 15.7.2019, Dnro: 491/D.a.5/2019, s. 5.

553 Saamelaiskärjien muistutus, 12.2014, Dnro /D.a.5/2014., s. 4.

554 Erämaalaki 10 §.

555 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

556 7 §.

keskeiseksi saamelaiskulttuurin ja poronhoidon uhkaksi.⁵⁵⁷ Kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille, hoito- ja käyttösuunnitelmissa osallistetaan aktiivisesti saamelaisia mm. Akwé:Kon -ohjeita soveltaen sekä saamelaiskäräjien kanssa neuvotellen. Myös Saamelaismuseo Siida osallistuu hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevaan prosessiin.⁵⁵⁸

5.4 Kaivoslaki

Kaivos- ympäristönsuojelu- ja vesilaki sekä kappaleessa 4.2. mainittu Nagoyan geenivaroja koskeva pöytäkirja pitävät sisällään saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja siihen liittyvän toiminnan vaikutusten arvioinnin saamelaiskulttuurille ja saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana. KP-sopimuksen tulkintakäytäntö, joka antaa sisältöä perustuslain 17.3 §:n ja kansallisen sektorilainsäädännön tulkinnalle, oli nimenomainen syy kirjata saamelaiskulttuurin heikentämiskielto uudistettavaan kaivoslakiin (KL).⁵⁵⁹ Voimassa olevan KL:n (621/2011) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Saamelaisten kannalta ekologinen kestävyys on elinehto kulttuurin elinvoimaisena säilymisen näkökulmasta.⁵⁶⁰ Saamelaisten kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella⁵⁶¹ on KL:n mukaisesta toiminnasta etupäässä kullanhuuhdontaa ja vain vähän malminetsintälupia ja varauksia.⁵⁶² Malminetsintälupiin ja varauksiin saamelaiskäräjät ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen kannattajat ja muut aktiiviset toimijat ovat ottaneet kannan, jonka mukaan näitä lupia ei tulisi ollenkaan myöntää saamelaisten kotiseutualueelle, koska ne johtaessaan kaivostoimintaan vaarantaisivat perustavanlaatuisella tavalla saamelaisten perustuslailliset oikeudet.⁵⁶³

557 Hammastunturin erämaa-alueen hoito ja käyttösuunnitelma, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisu, sarja c 142, 2016, s. 53-58.

558 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseo Siida, haastattelu 5.3.2021.

559 HE 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 24.

560 Ks. yleisesti, Jääskeläinen, T. "The Sámi reindeer herders' conceptualizations of sustainability in the permitting of mineral extraction – contradictions related to sustainability criteria." *Current Opinion in Environmental Sustainability* 43, 2020, s. 49-57.

561 Erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettu alueesta säädellään poronhoitolain 2.2 §:ssä. Alue kattaa Muonion, Kyrön, Kuivasalmen, Sattasniemen, Oraniemen, Kemin-Sompion ja Sallan pohjoisen paliskunnat sekä niiden pohjoispuolella olevat alueet. Ks. HE 244/1989 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle poronhoitolaiksi, s. 6.

562 Heinämäki (2021), s. 24.

563 Ks. Saamelaiskäräjien valitus Tukesin varausilmoitukseen 16.4.2020 antamaan päätökseen asiassa VA2020:0007, Kaivoslain mukaisen varausilmoituksen hyväksymispäätös Enontekiön Hietakerolle, 18.5.2020 Dnro:480 /D.a.9/2020; Kts. myös Ei kaivoksia Suomen Käsivarteen liike, <https://eikaivoksille.wordpress.com/> (1.5.2021).

KL:n tarkoituksena on myös saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaaminen. Saamelaiden itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä tulee näin ollen ottaa huomioon myös KL:n tarkoituksessa ja sitä koskevassa yhteensovittamisessa. Lain 1 §:n nojalla kaivoslain mukainen toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjälaissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvaataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös kolttilain (253/1995) mukaisien koltta-vaestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulo mahdollisuuksien edistäminen sekä kolttakulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen. Niin ikään lain soveltamisessa on otettava huomioon muu ympäristölainsäädäntö, mm. poronhoitolaki, joka myös sisältää poronhoitoon liittyvän heikentämiskiellon sekä neuvotteluvuorituksen.⁵⁶⁴

Muinaisjäännöksiin liittyen KL:n 3 §:ssä todetaan, että sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan tämän lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa muinaismuistolakia (MML). MML:n 13 §:ssä säädetään, että esim. hanketta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jos niin on laita, on siitä viipymättä ilmoitettava muinaistieteelliselle toimikunnalle (nykyään Museovirastolle) asiasta neuvottelemista varten. MML:n 14 §:n mukaan, jos maata kaivettaessa tai muuta työtä suoritettaessa tavataan kiinteä muinaisjäännös, jota aikaisemmin ei ole tunnettu, on työ muinaisjäännöksen kohdalla heti keskeytettävä ja työn johdon viipymättä saatettava asia muinaistieteellisen toimikunnan (Museoviraston) tietoon tarpeellisia toimenpiteitä varten. Muinaistieteellinen toimikunta lakkautettiin vuonna 1972 ja tilalle perustettiin Museovirasto.⁵⁶⁵ Saamelaisten kotiseutualueella, jos esimerkiksi KL:n mukaiselta lupahakemusalueelta löydetään muinaisjäännös, työt on keskeytettävä ja löydöistä on ilmoitettava Saamelaismuseo Siidan arkeologille.⁵⁶⁶

KL:n mukaisissa lupaprosesseissa luvan hakijan ja lupaviranomaisen on otettava huomioon alueella olevat MML:lla rauhoitetut muinaisjäännökset. KL:n 18 §:ssä säädetään, että kaivosluvan haltijan velvollisuutena on mm. varmistaa, ettei kaivostoiminnasta aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. KL:n 24 §:ssä säädetään, että kullanhuhdontaluvan nojalla tapahtuvasta toiminnasta ja muusta kullanhuhdonta-alueen käytöstä ei saa aiheutua 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua tai muille lähitöllä olevien alueiden käyttötarpeille haittaa tai vahinkoa eikä vahinkoa alueella sijaitseville kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille ja niiden pihapiireille. 11 §:n 2

⁵⁶⁴ Kaivoslain 3 §.

⁵⁶⁵ Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/tietoa-meista/museoviraston-historiaa>. (20.4.2021).

⁵⁶⁶ Ks. Esim. Saamelaismuseo Siida, Lausuntopyyntö HL2020:0006 (saapunut 5.6.2020), kullanhuhdonta-lupahakemus Hulluvalli, DNRO, D.s. 416. 6.7.2020.

momentissa on mainittu mm. kiello olennaisesti vahingoittaa harvinaisia tai arvokkaita luonnonesiintymiä tai tuottaa merkittävää maisemallista haittaa.

KL:n 1 §:n turvaamis- ja yhteensovittamisvelvoitetta konkretisoidaan heikentämiskielolla, joka koskee saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana. Lain 38 §:n mukaan lupaviranomaisella on velvollisuus saamelaisten kotiseutualueella selvittää, yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.⁵⁶⁷ 38 §:ssä painotetaan KP-sopimuksen tulkintaa mukaillen kumulatiivisten vaikutusten arviointia. Pykälän mukaan vaikutusten arvioinnissa on otettava ”huomioon myös muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot alueella ja sen läheisyydessä.”⁵⁶⁸

KHO on vuosikirjapäätöksessään (2014:111) vahvistanut, mikä käy ilmi myös KL:iin liittyvästä hallituksen esityksestä⁵⁶⁹, että KL:n 50 §:n mukaisen lupaedellytysten harkinnan on tarkoitettu perustuvan edellä mainitun 38 §:n mukaiseen menettelyyn ja siinä saatuun selvitykseen.⁵⁷⁰ Lain 50 §:n mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdonta-lupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa saamelaiskulttuuria; heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin. KL pitää sisällään myös saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen valitusoikeuden heikentämiskieltoon liittyen (165 §).

Kaivosviranomaisella (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes) ja saamelaiskäräjillä on ollut jatkuvaluontoista erimielisyyttä siitä, onko vaikutusten arviointia suoritettu lain edellyttämällä tavalla.⁵⁷¹ Saamelaiskäräjien mukaan se on joutunut valittamaan lähes kaikista saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista kullankaivuuluvista pääasiallisesti siksi, ettei KL:n 38 §:n tarkoittamaa vaikutusten arviointia ole asianmukaisesti suoritettu, jotta

567 Kaivoslain 38 §.

568 Ibid.

569 HE 273/2009 vp.

570 KHO 2014:111, 25.6.20014, T 1988.

571 Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, Lausunto 27.4.2016, 251/D.a.4/2016; Kts. kirjoittaja (2017), s. 78-84.

kaivosviranomaisena olisi voinut tehdä oikeisiin ja riittäviin tietoihin perustuvan harkinnan pohjalta ratkaisun luvan myöntämisen esteiden olemassaolosta.⁵⁷²

Tukes ei ole nähnyt velvoitteeseen suorittaa kattavaa, muita alueen käyttömuotoja koskevaa kumulatiivisten vaikutusten arviointia vaan on katsonut lähinnä saamelaiskäräjille ja alueen paliskunnille lähetettävän lausuntopyyntöön olevan riittävä 38 §:n mukainen selvitys.⁵⁷³ KL:n 38 ja 50 §:iin haettiin tulkintalinjaa Rovaniemen hallinto-oikeudessa (HAO)⁵⁷⁴ kaksi vuotta kaivoslain voimaantulon jälkeen vuonna 2013, jolloin HAO kumosi Tukesin kullanhuuhtontapäätöksen lainvastaisena.⁵⁷⁵ Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), joka piti HAO:n päätöksen voimassa ja linjasi osaltaan 38 §:n ja 50 §:n tulkintaa.⁵⁷⁶ HAO korosti perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa toteamalla, että KL:n 50 §:n säännösten tarkoitus on taata perustuslaista, KP-sopimuksesta ja poronhoitolaista johtuvien velvoitteiden toteutuminen.⁵⁷⁷ Tuomioistuimet korostivat 38 §:n tarkoittavan yhteistyömenettelyä⁵⁷⁸ ja muistuttivat, että kyseinen pykälä täydentää saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n, kolttalain 56 §:n ja sekä poronhoitolain 53 §:n mukaista neuvotteluvelvoitetta.⁵⁷⁹ KHO:n päätökseen liittyvässä edeltävässä HAO:n päätöksessä tuomioistuin totesi, että koska uuden KL:n aiheuttama käytäntö on uusi, menettelyn toteuttaminen olisi vaatinut muun muassa selvyyden menettelytavoista, yhteistyöstä ja vaikutusten arvioinneista.⁵⁸⁰

Ongelmana saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta KL:n soveltamisessa on se, ettei lain 50 §:n mukaista saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa mittaavaa 38 §:n mukaista menettelyä ole edelleenkaan luotu, vaikka laki on ollut voimassa jo vuosikymmenen ajan.⁵⁸¹ Asiaan on haettu ratkaisua mm. työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä työryh-

572 Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi., 19.5.2016, 281/D.a.4/2016. s. 1. Ks. Heinämäki (2021), s. 3-35.

573 Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös, 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

574 Rovaniemen hallinto-oikeus 26.6.2013 nro 13/0267/1.

575 Ibid. Ks. myös Heinämäki (2017), s. 79-80.

576 KHO 2014:111, 25.6.2014, T 1988, <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatoset/vuosikirjapaatos/1403502404022.html>. (2.5.2021).

577 Ibid.

578 Ibid.

579 Ibid.

580 Ibid.

581 Heinämäki (2021a), s. 26.

mässä, jossa ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen 38 §:n mukaisesta menettelystä.⁵⁸² KHO:n vuosikirjapäätöksen jälkeisissä tapauksissa HAO on katsonut 38 §:n mukaisen selvityksen olevan riittävä, mikäli Tukes on toimittanut riittävän kartta-aineiston saamelaiskäräjille ja mikäli se on liittännyt päätökseensä ”maankäyttöselvityksen”, johon on kuitenkin vain listattu muuta alueella olevaa maankäyttöä todeten, etteivät ne yhdessäkään aiheuta olennaista haittaa saamelaisille alkuperäiskansana.⁵⁸³ Vaikka HAO ensimmäisessä KL:n mukaisessa päätöksessä korosti lain perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa, myöhemmissä päätöksissään se ei ole edellyttänyt Tukesilta yhteistyömenettelyn käynnistämistä. Saamelaiskäräjien tai paliskuntien lausunnoilla, joissa ne ovat katsoneet saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon mukaisen olennaisen haitan ylittyneen, ei voida osoittaa olevan suoraa vaikutusta Tukesin tai HAO:n päätöksiin.⁵⁸⁴ HAO:n tulkintaa KL:n 38 §:n mukaisesta ”riittävästä selvityksestä” ei myöskään KHO ole päätöksissään lähtenyt uudelleen arvioimaan vaan pelkästään tyytynyt viittaamaan ja yhtynyt HAO:n perusteluihin.⁵⁸⁵ KL:n nykyinen viranomaiskäytäntö ei vastaa lain sanamuotoa ja tarkoitusta eikä sen voida katsoa siten riittävästi turvaavan saamelaisten oikeutta kulttuuriin ja kulttuuriperintöön.⁵⁸⁶

Saamelaismuseum Siida antaa Tukesille KL:iin liittyviä lausuntoja muinaisjäännösten ja kulttuuriympäristön suojelusta⁵⁸⁷ sekä käy tarkastamassa kohteita. Saamelaismuseon lausunnot ja kohteiden tarkastukset ovat vaikuttaneet esimerkiksi siihen, että muinaisjäännöksiä on rajattu kullanhuuhdontaluvan ulkopuolelle⁵⁸⁸ tai osana kokonaisharkintaa voineet vaikuttaa siihen, ettei lupaa ole myönnetty.⁵⁸⁹ Saamelaismuseum on painottanut, että vaikka yksittäiset kullanhuuhdontaluvat eivät yleisesti ottaen olennaisesti uhkaa tai vähennä alueen kulttuuriperintöarvoja, niiden kokonaisvaikutus voi olla huomattava. Saamelaismuseum onkin kehottanut Tukesia käsittelemään kullanhuuhdonta-alueita alueellisina

582 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018: Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul_20_2018_Kaivoslain_38_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2.5.2021).

583 Pohjois-Suomen HAO, 4.10.2016, T 16/0309/1, 16/0311/1, 16/0312/1, 16/0313/1, 16/0314/1, 16/0315/1, 16/0310/1.

584 Ibid.

585 KHO 16.3.2018, diaarinumero 3282/1/16; 16.3.2018, diaarinumero 382/1/17.

586 Ks. Heinämäki (2021a), s. 3-35.

587 Ks. Esim. Saamelaismuseum Siida, Lausuntopyyntö HL2020:0006 (saapunut 5.6.2020), kullanhuuhdontalupahakemus Hulluvalli, DNRO, D.s. 416. 6.7.2020.

588 Ibid; Saamelaismuseum Siida, Lausunto, Kullanhuuhdontalupahakemus HL 2019:0009 Hortensian hotelli, lausuntopyyntö 12.4.2019, DNRO, D.s. 245, 10.5.2019.

589 Saamelaismuseum Siida, Lausunto kullanhuuhdontalupahakemusalueen HL 2016:0025 kulttuuriympäristöarvoista, DNRO, D.s. 65. 19.1.2018.

kokonaisuuksina, jotta kokonaisvaikutukset voidaan arvioida maiseman, kulttuurin ja luonnonympäristön kannalta.⁵⁹⁰

KL:ia ollaan parasta aikaa uudistamassa.⁵⁹¹ Ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle tulisi valitusoikeus myös varausilmoituksiin liittyen.⁵⁹² Saamelaiskäräjät on esittänyt tämän lisäksi useita muitakin saamelaisten oikeuksia vahvistavia muutoksia. Malminetsinnän luvanvaraisuuteen liittyen saamelaiskäräjät esittää, että suostumus tulisi saada myös saamelaiskäräjiltä ja koltta-alueella kolttien kyläkokoukselta. Saamelaiskärät ehdottaa myös mm. saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvetoa vahvistamista ennakkosuostumusperiaatteen hengessä, heikentämiskiellon ja siihen liittyvän vaikutusten arvioinnin vahvistamista sekä mainitsee erikseen myös saamelaisen kulttuuriperinnön, kuten muinaisjäännösten suojelemisen tarpeen kaivoslain mukaisessa toiminnassa.⁵⁹³ Tätä selvitystä laadittaessa ei ole vielä selvillä, miten saamelaisten oikeudet lopulta vahvistetaan KL:n uudistuksessa. Saamelaiskäräjien ehdotukset vahvistaisivat olennaisesti saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavaa oikeutta kulttuuriin ja kulttuuriperintöön.

5.5 Ympäristönsuojelu- ja vesilaki

Saamelaiskulttuurin suojan näkökulmasta myös ympäristönsuojelulaki (YSL) (527/2014) ja vesilaki (VL) (587/2011) kytkeytyvät kaivoslakiin, sillä YSL:ssä on säädetty, että kaivos-toiminta ja koneellinen kullankaivu on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, jolle on oltava ympäristölupa.⁵⁹⁴ Kaivostoiminnalle voidaan tarvita myös VL:n (587/2011) mukainen vesitalouslupa.⁵⁹⁵ Nämä luvat käsitellään samassa lupaprosessissa aluehallintoviraston (AVI) toimesta.

590 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 16.3.2018, HL2013:0006, Saamelaismuseum Siidan lausunto 18.4.2018, s. 12.

591 TEM090:00/2019.

592 Työ- ja elinkeinoministeriön luonnons kaivoshankkeen kuulemistilaisuuteen, 10.9.2020, s. 8. <https://tem.fi/documents/1410877/36397801/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kaivoslain+muuttamisesta+luonnos+kuulemistilaisuuteen.pdf/a6539b9b-9530-8f80-a8a0-b755f612c0a6/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kaivoslain+muuttamisesta+luonnos+kuulemistilaisuuteen.pdf?t=1599745176623>. (1.5.2021).

593 Saamelaiskäräjät, Taustamuistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut kaivoslain uudistamisen johdosta 9.10.2020; 20.10.2020, Saamelaiskäräjien esitykset muutoksiksi kaivoslakiin, Dnro 801/D.a.9./2020, 16.10.2020.

594 Ympäristönsuojelulain 27 §. Ks. liitteen 1 (luvanvaraiset toiminnot) taulukon 2 (muut laitokset) kohdassa 7. a) on säädetty, että kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivu on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, jolle on oltava lupa.

595 Ks. vesilain (587/2011) 3 luku: Luvanvaraiset vesitaloushankkeet.

YSL on ympäristöä pilaantumiselta suojeleva yleislaki. Lain 1 §:n tarkoituksena on myös mm. turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö ja edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto on kirjattu YSL:n 49.1 §:n 6 kohtaan, jonka mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.⁵⁹⁶ YSL:n 191 §:n mukaan saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on heikentämiskieltoon liittyvä valitusoikeus.

VL puolestaan on vesiin kohdistuvia oikeuksia ja vesien käyttöä määrittelevä laki. Sen tavoitteena on varmistaa vesien käytön kestävyys, ehkäistä ja vähentää vesiin kohdistuvia haittoja sekä parantaa vesien tilaa. VL sisältää saamelaisten oikeuksia koskevan erillispykälän, johon heikentämiskielto on kirjattu. VL:n 2 luvun 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Myös VL:iin on kirjattu saamelaiskäräjien valitusoikeus koskien heikentämiskieltoa (15 luku 2 §:n 6 kohta). Vesitaloushankkeita ovat esimerkiksi laiturin, sillan, padon, vesijohdon ja kaapelin rakentaminen vesistöön, vesivoiman hyödyntäminen, kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet, puutavaran uitto, ojitus, vesistön säännöstely, vesiuoman siirtäminen sekä veden ottaminen. Esimerkiksi kullanhuuhtonnan yhteydessä uoman siirto ja pohjan imurointi voivat tulla kyseeseen. Kullanhuuhtontaan tarvitaan aina vettä ja jos kuoppiin kertyvä pohja- ja valumavesi ei riitä, tarvitaan virtaavaa vettä, jota pumpataan uomasta.⁵⁹⁷

Saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena, että HAO:n päätöksistä, AVI:n ympäristö- ja vesitalouslupapäätöksistä tai luvan hakijan hakemuksista ei käy ilmi, että/miten YSL:n ja VL:n mukaista arviointia olisi suoritettu suhteessa saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää heidän

⁵⁹⁶ 49 §:n kohta 6.

⁵⁹⁷ Ks. tarkemmin https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Vesilupa (15.9.2020).

kulttuuriaan ja sen mukaisia perinteisiä elinkeinoja.⁵⁹⁸ Päätökset voivat kuitenkin sisältää lupamääräyksiä esimerkiksi meluhaittojen lieventämiseksi poroille, luiskien loiventamisesta sekä kaivantojen aitaamisesta tai veden pilaantumista koskevia määräyksiä.⁵⁹⁹ Saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinon harjoittajien näkökulmasta lupamääräykset ovat usein riittämättömiä eivätkä ota riittävästi huomioon todellisia ja kokonaisvaltaisia vaikutuksia.⁶⁰⁰

KHO ei ole aiemmin arvioinut asiaa toisin kuin HAO.⁶⁰¹ Tuoreessa 25.11.2020 tekemässään vuosikirjapäätöksessä (KHO:2020:124) KHO:n linja muuttui kuitenkin olennaisesti saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa koskevan 49 §:n 1 momentin 6 kohdan tulkinnasta. Aiemmin sekä AVI että tuomioistuimet olivat arvioineet ks. pykälää pelkästään ympäristöä pilaavan toiminnan, mm. poroille aiheutuvan meluhaitan näkökulmasta eivätkä ottaneet huomioon esimerkiksi toiminnasta johtuvien porojen laidunalueiden menetyksiä.⁶⁰² KHO sen sijaan totesi tuoreessa päätöksessään, että PL 17.3 ja 121.4 §:t sekä KP-sopimuksesta johtuvien aineellisoikeudellisten velvoitteiden toteutuminen edellyttää, että kullankaivu-toiminnan vaikutuksia saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle arvioidaan kokonaisvaltaisemmin kuin vain pilaavien vaikutusten osalta. Ks. tapauksessa heikentämiskieltoa koskevan pykälän arvioinnissa tuli ottaa huomioon myös kullanhuuhdonnan vaikutukset mm. laidunkiertojärjestelmään ja laidunten kulumiseen.⁶⁰³ Aiemmin sekä AVI että tuomioistuimet olivat katsoneet tällaiset seikat kaivoslain mukaisen vaikutuksen arvioinnin alaisuuteen. Nyt KHO totesi, että ne tulee arvioida myös osana ympäristö- ja vesitalousluparatkaisua. KHO totesi myös ensimmäistä kertaa selkeästi saamelaiskulttuurin heikentämiskielton merkitsevän sitä, että vaikutukset tulee arvioida kumulatiivisesti ottaen huomioon myös alueella tapahtuva muu toiminta. KHO kuitenkin arvioi tapausta pelkästään muun kullanhuuhdontatoiminnan osalta todeten, että vaikka tapauksen arvioinnin kohteena oleva yksittäinen kullanhuuhdontahanke ei olennaisesti heikennä saamelaisten

598 Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 66/2018/1 Dnro PSAVI113355/2017 Annettu julkipanon jälkeen 6.7.2018; Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020; Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 päätös nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

599 Ibid. Ks. myös Heinämäki (2021a), s. 3-35.

600 15.7.2019 Dnro: 491/D.a.5/2019 Saamelaiskäräjien valitus ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ja vesilain mukaista vesitalouslupaa koskevassa asiassa liittyen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 6.7.2016 antamaan päätökseen nro 66/2018/1 Viite Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 66/2018/1 ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 19/0141/2, dnro 01012/18/5399.

601 Kts. Korkein hallinto-oikeuden 12.12.2018 päätös, Dnro 3168/1/17.

602 Aluehallintoviraston lausunto, lausuntopyyntö 12.3.2020, Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399, 18.3.2020, Dnro PSAVI/3355/2017; Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 päätös nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

603 KHO 2020:124. 25.11.2020, taltionumero 4268.

oikeutta alkuperäiskansana harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kun otetaan huomioon alueella tapahtuva muu maankäyttö, heikentämiskiellon kynnys todennäköisesti ylittyy. KHO ei kuitenkaan kumonnut AVI:n lupapäätöstä, vaan teki siihen aluerajauksia, joilla mahdollisesta porojen häiriötön kulku.⁶⁰⁴ Saamelaiskäräjät olivat vaatineet päätöksen kumoamista YSL:n ja vesilain saamelaiskulttuurin suojan vastaisena, tai vaihtoehtoisesti paljon laajempia rajoituksia kuin mihin KHO ratkaisussaan päätyi.⁶⁰⁵

Tapaus on kokonaisuudessaan saamelaiskulttuurin kannalta merkittävä edistysaskel, koska KHO ensimmäistä kertaa tulkitsi saamelaiskulttuurin heikentämiskielloa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti sekä painotti lain sanamuodon mukaista tulkintaa, jossa nimenomaan painotetaan muun maankäytön yhteisvaikutusten huomioon ottamista. KHO ei kuitenkaan lähtenyt arvioimaan kullanhuhdonnan lisäksi muun alueen käytön vaikutuksia. Se ei silti merkitse, etteikö luvanhakijan/lupaviranomaisen tulisi jatkossa näin tehdä, mikäli alueella on muuta saamelaisten oikeuksien kannalta merkittävää toimintaa. Sekä kaivos- että ympäristönsuojelu- ja vesilain tarkoituksena on ollut nimenomaan luoda järjestelmä, jossa luvanvaraisen toiminnan lisäksi myös muu alueen käyttö, jolla voi olla saamelaiskulttuuria heikentäviä vaikutuksia, otetaan huomioon kokonaisarviossa.⁶⁰⁶

AVI pyytää saamelaiskäräjiltä lausuntoa saamelaisalueelle sijoittuvia YSL:n sääntelyn piirissä olevia hankkeita koskevista hakemuksista ja kolttien kyläkokoukselta koltta-alueella.⁶⁰⁷ Tämä perustuu YSL:n 42 §:ään, jonka mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitetulla koltta-alueella.⁶⁰⁸ Lausuntopyynnön lisäksi saamelaiskäräjät on esittänyt AVI:lle useammassa ympäristölupa-asiassa saamelaiskäräjlain 9 §:n mukaisia neuvotteluita edellytyksenä asian ratkaisemiselle, johon AVI ei ole kuitenkaan suostunut.⁶⁰⁹ AVI on todennut saamelaiskäräjien vaatimukseen neuvottelusta, että saamelaiskäräjlain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen

604 Ibid.

605 15.7.2019 Dnro: 491/D.a.5/2019 Saamelaiskäräjien valitus ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ja vesilain mukaista vesitalouslupaa koskevassa asiassa liittyen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 6.7.2016 antamaan päätökseen nro 66/2018/1 Viite Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 66/2018/1 ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 19/0141/2, dnro 01012/18/5399.

606 Heinämäki (2021), s. 29.

607 Ibid.

608 Ympäristönsuojelulain 42 §:n 4 kohta.

609 Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/8966/2019, Saamelaiskäräjien ympäristölupahakemuksista annetun lausunnon täydentäminen, 8.4.2020 Dnro 403/D.a.5/2020; 8.4.2020; Saamelaiskäräjien lausunto, 23.6.2020 Dnro 579/D.a.5/2020; 20.4.2020 Dnro 415/D.a.5/2020, Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/1209/2020; 23.4.2019 Dnro 352/D.a.5/2019, Lausuntopyyntö PSAVI/1259/2019 25.3.2019.

neuvotteluelvoite koskee kaivoslaissa tarkoitettua kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä kullanhuuhtontaa valtion maa- ja vesialueilla, kun malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhtontaluvan mukaista toimintaa on pidettävä 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla laajakantoisena ja merkittävänä. Neuvotteluelvoite ei siten koske YSL:n mukaisesti vireille tullutta asiaa.⁶¹⁰ Kuten 9 §:ää koskevassa aiemmassa kappaleessa (3.1.1.) kuitenkin tuotiin esille, viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluelvollisuuden piiriin.⁶¹¹

AVI:n mukaan vaikutusalueen paliskunnille varataan tilaisuus tehdä muistutuksia ja vaatimuksia ympäristölupahakemuksen johdosta.⁶¹² Poronhoitolain 53 §:n mukaan suunnitelllessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. Myös poronhoitolakia on saamelaispaliskunnissa luettava yhdessä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, mikä voi olennaisissa kysymyksissä edellyttää muistutusten tekoa pidemmälle meneviä neuvotteluja. KP-sopimuksen 27 artikla turvaa oikeuden sekä yksilöille että ryhmälle, joka koostuu yksilöistä, joita jokin instanssi, kuten paliskunta, edustaa. Poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoite liittyy myös poronhoitolain 2.2 §:n huomattavan haitan kieltoon.⁶¹³ Koltta-alueella myös kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitetta tulee lukea saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien nojalla, mikä voi myös tietyissä merkittämissä tapauksissa merkitä kuulemista pidemmälle menevää vuorovaikutusta.⁶¹⁴

Edellisessä kaivoslakia koskevassa kappaleessa esiin tuotu muinaismuistolain 13 ja 14 §:t tulevat sovellettavaksi myös YSL:n yhteydessä niin että toiminnanharjoittajan on otettava hanketta suunniteltaessa selko siitä, saattaako hankkeen toimeenpaneminen tulla kosemaan kiinteää muinaisjäännöstä, ja mikäli näin, siitä on viipymättä ilmoitettava Museovirastolle tai saamelaisten kotiseutualueella Saamelaismuseum Siidan arkeologille. Jos hankkeen aikana tavataan kiinteä muinaisjäännös, työt on keskeytettävä ja saatettava asia Museoviraston/Saamelaismuseum Siidan tietoon.

AVI pyytää lausuntoja ympäristölupiin liittyen myös Saamelaismuseum Siidalta.⁶¹⁵ Saamelaismuseum arkeologin mukaan Saamelaismuseum tulee kuitenkin itse aktiivisesti seurata

610 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, PÄÄTÖS Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020, s. 24.

611 OM:n ja Saamelaiskäräjien muistio, ks. kappale 3.1.1.

612 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018, s. 15.

613 Ks. edellinen kappale.

614 Ks. Heinämäki (2021 b), s. 30.

615 Ks. esim. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, lausuntopyyntö, 9.3.2021, Koneellisen kullankaivun ympäristöluvan nro 103/12/1 olennainen muuttaminen, Inari, PSAVI/5489/2020.

hankkeita, koska aina lausuntopyyntöjä ei tule, vaikka kyseessä olisi kulttuuriympäristön ja muinaisjäännösten näkökulmasta keskeisiä alueita. Hankkeita on joskus saatettu käynnistää jo ennen AVI:n lupaa alueilla, joissa on merkittävää esihistoriallista asutusta ja muinaisjäännöksiä.⁶¹⁶

Saamelaismuseolle tulee myös kunnilta niiden maankäyttöhankkeisiin liittyviä lausuntopyyntöjä, mikäli ko. maankäyttöalueella tai sen välittömässä läheisyydessä on kiinteitä muinaisjäännöksiä. Hankealueen laajuudesta riippuen Saamelaismuseo suorittaa alueella tarkastuksen tai laajemmilla hankealueilla esittää tehtäväksi inventoinnin, jotta muinaisjäännökset tulevat huomioiduksi.⁶¹⁷

5.6 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Vuonna 2000 tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) (132/1999), jonka lähtökohdana on kestävän kehityksen turvaaminen (1 §).⁶¹⁸ Laki on alueiden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä sääntelevä yleislaki.⁶¹⁹ Laissa ei erikseen turvata saamelaisten oikeuksia, mutta sen avulla suojellaan myös saamelaisten kulttuuriperintöä. Lakia ollaan parhaillaan uudistamassa tätä selvitystä kirjoitettaessa. Saamelaisten oikeudet on tarkoitettu sisällyttävä uuteen lakiin, mistä keskustellaan kappaleen lopussa. Voimassa olevan lain 1 §:n tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä”. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.⁶²⁰ Saamelaisten oikeuksien näkökulmasta nämä kaikki elementit ovat tärkeitä ja erottamattomia toisistaan. Lakiin sisältyy alueiden käytön suunnittelujärjestelmä, jota toteutetaan maakunta- yleis- ja asemakaavoituksella.⁶²¹ Kaavoitus onkin käytetyin kulttuuriympäristön suojelun ja kehittämisen väline.⁶²² Suunnittelun tavoitteisiin kuuluvat muun muassa rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen vaaliminen ja luonnonarvojen säilyminen.⁶²³ Saamelaisten kulttuuriperinnön säilyttämisen ja suojelemisen kannalta laki sisältää myös muita merkittäviä tavoitteita, kuten

616 Saamelaismuseo Siidan arkeologi Eija Ojanlatvan haastattelu 5.3.2021.

617 Ibid; Saamelaismuseo Siida, lausunto 25.6.2013, Aittisuvannon vesihuoltolinjan ja vedenotamon arkeologinen tarkastus, Tarkastuspyyntö 29.5.2013, Utsjoen kunta.

618 Ks. Lyytimäki, J. & Hakala, H. Ympäristön tila ja suojelu Suomessa. Gaudeamus, Helsinki, 2008, s. 30–31. Ks. Lehtinen (2017), s. 41.

619 HE 141/2010 vp., s. 4.

620 1 §.

621 4 §.

622 Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014, Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020, s. 13.

623 5 §.

luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen, ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja luonnonvarojen säästeliäs käyttö.⁶²⁴ Maankäytön suunnittelulla on ehkä kauaskantoisimmat seuraukset muinaisjäännösten säilymisen kannalta, sillä tällä suunnittelulla määritellään, miten lähelle muinaisjäännöksiä kaava-alueita tehdään ja missä määrin muinaisjäännöksiä ja niitä ympäröiviä alueita otetaan huomioon suunnittelussa.⁶²⁵ MRL ja muinaismuistolaki (MML) ohjaavat tätä suunnittelua, joten kaikki tunnetut arkeologiset kohteet ovat suojelun piirissä. Sen sijaan tuntemattomat kohteet voivat jäädä kaava-alueiden sisälle, jolloin ne mahdollisissa rakennustoimissa tuhoutuvat.⁶²⁶

Hollo tuo esille, että vaikka MRL:n yksi tärkeimmistä tehtävistä on luonto- ja kulttuuriarvojen säilyttäminen, kaavajärjestelmään kohdistuu monenlaisia paineita eikä se välttämättä onnistu käytännössä toteuttamaan tätä tehtävää.⁶²⁷ Kaavoitusprosessissa sovitaan yhteen eri toimintoja ja tarpeita, jolloin kulttuuriympäristön arvot saattavat joutua väistymään vahvemiksi koettujen, esimerkiksi taloudellisten intressien tieltä. Toisinaan ongelmana ovat kaavat, jotka ovat kulttuuriympäristön näkökulmasta vanhentuneet. Hyvä kaavoitusprosessi edellyttää toimivia vuorovaikutusmenettelyjä ja riittävää tietopohjaa.⁶²⁸ MRL:n 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Tässä yhteydessä myös saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella tulisi olla keskeinen rooli. MRL:n 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.⁶²⁹

624 Ibid.

625 Guttorm (2014), s. 17.

626 Ibid., s. 17-18.

627 Hollo, E. Ympäristö ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunta, Yliopistopaino, Helsinki. 2009, s. 185.

628 Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014, Kulttuuriympäristöstrategia 2014-2020, s. 17.

629 9 §.

28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Luonnonsuojelulaissa tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.⁶³⁰ Saamelaisten kulttuuriperintöoikeuden näkökulmasta laki asettaa myös muita kriteerejä, jotka on huomioitava mm. alueen ekologinen kestävyys sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen. MRL:n 9 ja 28 §:n soveltamisessa on otettava huomioon saamelaisten perus- ja ihmisoikeusnormiston turvaamat alkuperäiskansaoikeudet, vaikkei niistä ole laissa säännelty. Käytännössä saamelaisten kotiseutualueella tämä laajentaa MRL:n soveltamista koskien 9 §:n ja MRA:n⁶³¹ 1 ja 10 §:n edellyttämää vaikutusten selvittämistä niin, että selvittämiseen tulee nimenomaisesti sisällyttää kaavan kokonaisvaikutusten selvittäminen myös saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin alkuperäiskansana. Tähän selvittämiseen voidaan katsoa kuuluvan myös alueella jo tunnistetut tai mahdolliset muinaisjäännökset. Valmisteilla olevaan Pohjois-Lapin maakuntakaavaan liittyen Lapin liitto on useissa vastineissaan korostanut ryhtyvän kattavampiin arviointiprosesseihin ennen kaavan lopullista hyväksymistä.⁶³² Kattava arviointi vaatii riittäviä resursseja. Kaavan saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten selvittämiseksi perustettu työryhmä totesi, ettei sillä ollut riittäviä resursseja ja siten edellytyksiä toteuttaa sille osoitettua tehtävää.⁶³³

Saamelaismuseumo Siida osallistuu ja antaa lausuntoja kaavoitusprosesseihin. Saamelaismuseumo lausuu myös kuntien poikkeamis- ja purkulupahakemuksista ja ottaa kantaa alueilla oleviin muinaisjäännöksiin. Saamelaismuseumo on osallinen kuntien kaavoitusprosesseissa ja varmistaa, että MML tulee huomioiduksi kaavoitusprosessissa ja että muinaisjäännökset merkitään alueina eikä pelkästään pisteinä.⁶³⁴ Saamelaismuseumo osallistuu ja antaa lausuntoja myös rakennetun kulttuuriympäristön kysymyksissä kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön liittyen.⁶³⁵

MRL:n mukaan asianomaiselle ministeriölle (pääasiassa ympäristöministeriö) kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus (17 §). ELY-keskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Sen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat (18 §). Maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan suunnittelu sekä merialuesuunnittelu (19 §). Kunnan

630 LSL 7 §, 77 § ja 32 §.

631 Maankäyttö- ja rakennusasetus, 10.9.1999/895.

632 Pohjois-Lapin maakuntakavan 2040 valmisteluaineistosta esitetyt lausunnot ja mielipiteet sekä niihin annettavat vastineet, Lapin liitto, Rovaniemi, 2019.

633 Pohjois-Lapin maakuntakaava, kaavaselostus, kts. alaviite 1, s. 197.

634 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseumo Siida, haastattelu 5.3.2021.

635 Taivaskallio, Satu, tutkija, Saamelaismuseumo Siida, haastattelu 30.11.2021.

on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta (20 §).

MRL sisältää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden tarkoituksena on varmistaa, että muun muassa valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Maakuntakaavoissa pitää sen vuoksi osoittaa valtakunnalliset arvokkaat maisema-alueet sekä valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt ja esihistorialliset suojeluekokonaisuudet.⁶³⁶ Maakuntakaavat puolestaan ovat ohjeena, kun kuntiin laaditaan yleis- ja asemakaavoja. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisen laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä (RKY) ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita.⁶³⁷ Suurin osa saamelaisista rakennetuista kulttuuriympäristöistä sekä kiinteistä muinaisjäännekohteista löytyy RKY- ja muinaisjäänne- ja rekisteristä internet-sivuilla tarkkoine koordinaatteineen ja karttasovelluksineen. Jotkut kohteista ovat yksityishenkilöiden omistuksessa, minkä vuoksi tarkkoja sijaintitietoja ei ilmoiteta.⁶³⁸ Saamelaismuseo Siidan saamelaisessa kulttuuriympäristöohjelmassa on kartoitettu lukuisia saamelaiskulttuuriin liittyviä RKY, muinaisjäännekohteita sekä valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita. Maisema-alueet käsittävät kansallismaisemat, perinne- ja kulttuurimaisemat, perinnebiotoopit, erämaa-alueet, kansallispuistot ja luonnonpuistot.⁶³⁹

MRL:n uudistukseen liittyen saamelaiskäräjät on esittänyt, että suunniteltaessa alueidenkäyttöä ja laadittaessa kaavaa saamelaisten kotiseutualueella, on saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan huomioitava turvaamalla saamelaiskulttuurin ja -saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilyminen sekä kaavaa laadittaessa valittava käytettävissä olevista kaavan toteuttamisvaihtoehdoista se, jonka myötä saamelaiskulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä voidaan parhaiten edistää.⁶⁴⁰ Tämä ehdotus toteutuessaan vahvistaisi merkittävästi saamelaisten perusoikeudellista asemaa alkuperäiskansana, sillä kaavoituksen intressipunninnassa saamelaisten oikeudet joutuvat usein väistymään muiden intressien tieltä.

636 Ks. MRL 3 luku.

637 Ks. http://www.rky.fi/read/asp/r_default.aspx (18.6.2021)

638 Magga (2013), s. 14.

639 Magga (2013).

640 MRL/Saamelaisten oikeudet/pykäläluonnokset/vaihtoehdot 1,2 ja 4. Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto, MRL-uudistus/Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu, muistio 18.1.2021.

Saamelaiskärjät on myös ehdottanut, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvalla kaavalla tai sijoittamisluvalla ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.⁶⁴¹ Lakia valmisteleavassa työryhmässä on keskusteltu termeistä ”olennainen/vähäistä suurempi haitta.” Saamelaiskärjät on todennut, ettei se hyväksy olennaisen haitan muotoilua eikä katso sen vastaavan saamelaisten perustuslaillista suojaa.⁶⁴² Tämän voidaan olettaa johtuvan siitä, että olennaisen haitan kielto esimerkiksi kaivos- ja ympäristönsuojelulaissa ei ole johtanut saamelaiskulttuurin riittävään turvaamiseen. Syynä tähän on se, että vaikka yksittäiset hankkeet eivät välttämättä aiheuttaisi olennaista/vähäistä suurempaakaan haittaa, hankkeiden kumulatiiviset vaikutukset, joita ei riittävästi tai ollenkaan huomioida, saattavat johtaa siihen, että aivan pienikin negatiivinen vaikutus ylittää olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnyksen. Vähäistä suuremman haitan kielto vahvistaisi saamelaiskulttuurin asemaa MRL:n intressipunninnassa. Kuitenkaan ilman kattavan kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin suorittamista osana heikentämiskieltoa sanamuoto ”vähäistä suurempi” ”olennaisen” haitan sijaan ei välttämättä turvaisi riittävästi saamelaiskulttuuria, kuten vesilakia, johon vähäistä suuremman haitan kielto on sisällytetty, koskeva oikeuskäytäntö osoittaa.⁶⁴³ Vähäistä suuremman haitan kielto vastaisi kuitenkin paremmin PL 17.3 §:n turvaamaa kulttuurin kehittämisen aspektia, mistä saamelaiskärjät on useassa yhteydessä muistuttanut.

5.7 Laki rakennusperinnön suojelemisesta

Lain rakennusperinnön suojelemisesta (RPL)⁶⁴⁴ 1 §:n tavoitteena on turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Rakennettua kulttuuriympäristöä kutsutaan rakennusperinnöksi.⁶⁴⁵ RPL tuli voimaan 1.7.2010 ja sillä kumottiin silloinen rakennussuojelulaki.⁶⁴⁶

Lakiin liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että yleiskäsite kulttuuriympäristö tarkoittaa ympäristöä, jonka ominaisluonne ilmentää kulttuurin vaihteita sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutusta. Tarkemmin kulttuuriympäristöä voidaan kuvata käsitteillä kulttuurimaisema ja rakennettu kulttuuriympäristö. Kulttuuriympäristöön kuuluvat myös

641 Ibid.

642 Ibid.

643 Ks. Heinämäki (2021 b), s. 54-67. Ks. myös tämän selvityksen edellinen kappale.

644 Laki rakennusperinnön suojelemisesta, 4.6.2010/498.

645 1 §.

646 Rakennussuojelulaki 60/1985.

muinaisjäännökset ja perinnebiotoopit.⁶⁴⁷ Käsite rakennettu kulttuuriympäristö eli rakennusperintö viittaa sekä konkreettisesti rakennettuun ympäristöön että maankäytön ja rakentamisen historiaan ja tapaan, jolla se on syntynyt. Rakennettu kulttuuriympäristö muodostuu yhdyskuntarakenteesta, rakennuksista sisä- ja ulkotiloineen, pihoista, puistoista sekä erilaisista rakenteista kuten kadut tai kanavat. Hallituksen esityksen mukaan rakennusperintö on pääsääntöisesti synonyymi rakennetulle kulttuuriympäristölle.⁶⁴⁸

RPL on yleislaki, jota sovelletaan rakennusperinnön suojelemiseen, ellei muuta säädetä.⁶⁴⁹ Kuitenkin rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään MRL:ssä.⁶⁵⁰ Edellä mainituillakin alueilla RPL:ia sovelletaan, mikäli kohteella on valtakunnallista merkitystä, kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata MRL:lla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä, tai kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi.⁶⁵¹ RPL:n ja MRL:n rajapinnan toimivuutta on tarkoitus tarkastella vireillä olevan MRL:n uudistuksen yhteydessä.⁶⁵² RPL:ia ei sovelleta kiinteisiin muinaisjäännöksiin, josta säädetään MML:ssä (295/1963) ja kirkollisista rakennuksista kirkkolaissa (KL) (1054/1993) sekä ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (OKL) (985/2006).⁶⁵³

Rakennetun kulttuuriympäristön ja suojelutarpeiden tunnistamisessa olennaista on kohteiden kulttuurihistoriallinen arvottaminen. Sillä pyritään antamaan perusta sen harkitsemiseen, millaisia ympäristömme osia tai erityisiä piirteitä halutaan säilyttää. Arvottaminen on kohteiden kulttuurihistoriallisen arvon määrittelyä riippumatta kohteiden käyttö- tai välinearvoista jonkin muun hyvän saavuttamisessa. Muiden arvojen vaikutus ja merkitys punnitaan suojelupäätöksen valmistelun kautta sekä suojelun turvaamiseen liittyen kohteiden suunnittelu-, korjaus- ja kehittämishankkeissa. Suomessa on vakiintuneesti arvotettu rakennusperintöä ja kulttuuriympäristöjä valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja paikallisesti merkittäviksi.⁶⁵⁴

647 HE 101/2009 vp., s. 3. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

648 Ibid.

649 HE 182/2020 vp., s. 4. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

650 Laki rakennusperinnön suojelemisesta, 2 §.

651 2 §.

652 HE 182/2020 vp., s. 3.

653 2 §.

654 HE 101/2009 vp., s. 3.

Vuoden 2021 alusta tuli voimaan RPL:n osittaisuudistus, jonka tavoitteena on edistää rakennussuojelun, suojelusta poikkeamisen ja muutoksenhaun menettelyjä sekä selkeyttää viranomaisten välistä työnjakoa ja asianosaisten asemaa.⁶⁵⁵ Uudistettuun lakiin lisättiin myös saamelaisten oikeuksia koskevia säännöksiä.

Voimassa olevan RPL:n 4 §:n mukaan rakennusperinnön säilyttämisen yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu ympäristöministeriölle. Rakennusperinnön säilyttämistä edistävät ja valvovat ELY-keskus ja Museovirasto. Museovirasto toimii asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa asiantuntijana toimii yhteistyössä Museoviraston kanssa Saamelaismuseum Siida. Lisäksi alueellinen vastuumuseo voi tarvittaessa toimia asiantuntijana yhteistyössä Museoviraston kanssa. Kuten mainittu, Saamelaismuseum Siidan tutkija vastaa saamelaisalueella rakennetun kulttuuriympäristön osalta mm. kaavoitukseen liittyvistä viranomais- ja asiantuntijatehtävistä. Museo toimii myös kiinteässä yhteistyössä Lapin ELY-keskuksen ja Museoviraston kanssa kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille tarkoitettujen korjausavustusten käsittelyssä.⁶⁵⁶

RPL:n 5 §:n mukaan rakennuksen suojelua koskeva asia tulee ELY-keskuksessa vireille sille tehdystä esityksestä tai sen omasta aloitteesta. Saamelaista rakennusperintöä koskien esityksen rakennuksen suojelemisesta saa tehdä saamelaiskäräjät, jos asia koskee saamelasta rakennusperintöä tai kolttien kyläkokous, jos asia koskee kolttsaamelasta rakennusperintöä. Saamelaisten oikeuksiin liittyen lain 7 §:ssä säädetään, että ELY-keskuksen on ennen suojelua koskevan päätöksen tekemistä saamelaisten kotiseutualueella ja saamelasta rakennusperintöä koskevissa asioissa pyydettävä saamelaiskäräjien ja Saamelaismuseum Siidan lausunto. Koltta-alueella ja kolttsaamelasta rakennusperintöä koskevissa asioissa lausunto on lisäksi pyydettävä kolttien kyläkokoukselta. Kun suojelua koskeva asia on tullut vireille, ELY-keskus voi järjestää tilaisuuden, jossa niillä, joiden oloihin asia saattaa huomattavasti vaikuttaa, on mahdollisuus tuoda esille suojelun tarpeeseen, tavoitteisiin ja keinoihin liittyviä näkökohtia. 10 b §:ssä säädetään myös, että ELY-keskuksen on Saamelasta rakennusperintöä koskevissa asioissa pyydettävä saamelaiskäräjien ja Saamelaismuseum Siidan lausunto. Koltta-alueella ja kolttsaamelasta rakennusperintöä koskevissa asioissa lausunto on lisäksi pyydettävä kolttien kyläkokoukselta. Lain 21 §:ssä säädetään myös saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen valitusoikeudesta suojelua koskevasta päätöksestä ja suojelupäätöksestä poikkeamista koskevasta päätöksestä.

⁶⁵⁵ HE 182/2020 vp., s. 1.

⁶⁵⁶ Ks. <https://siida.fi/saamelaismuseum/kulttuuriymparistoyksikko/> (3.5.2021).

Lain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan saamelaisten oikeuksien osalta muutosten vain täydentävän osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä. Esityksen mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämistä on kuitenkin tarkasteltava viimeistään RPL:ia kokonaisuutena uudistettaessa. Tähän voidaan valmistautua muiden kulttuuriympäristön kannalta keskeisten lakien, kuten MRL:n, LSL:n ja MML:n kokonaisuudistusten yhteydessä. Lisäksi RPL:iin ehdotettujen muutosten toimeenpanossa ja lain soveltamisen kehittämisessä voidaan edistää kulttuuri-itsehallintoa yhteistyössä saamelaishallinnon kanssa.⁶⁵⁷

Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa lain uudistukseen liittyen todeten saamelaisten oikeuksien osalta niiden ottavan nykyistä paremmin huomioon saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon. Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 23) mainittuun seikkaan, ettei esitys merkitse saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä sillä tavoin kuin olisi mahdollista ottaen huomioon muun muassa hallituksen esityksen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön (HE 248/1994 vp). Valiokunta piti tärkeänä, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämistä tarkastellaan viimeistään rakennusperintölakia kokonaisuutena uudistettaessa, kuten hallituksen esityksessä on todettu.⁶⁵⁸

Myös ympäristövaliokunta totesi RPL:n uudistuksen yhteydessä pitävänsä tärkeänä, että saamelaisten perustuslain mukaisen kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä tarkastellaan viimeistään rakennusperintölakia kokonaisuutena uudistettaessa ja otetaan huomioon muissa säädöshankkeissa tehtävät ratkaisut. Ympäristövaliokunta toi esille MRL:n, LSL:n sekä MML:n kokonaisuudistukset. Valiokunnan mietinnössä viitattiin myös tähän MML:n yhteydessä laadittavaan erillisselvitykseen saamelaisten oikeuksien toteutumisesta muinaisjäännösten suojelussa.⁶⁵⁹

Lain uudistukseen liittyen saamelaiskäräjät viittaavat lausunnossaan perusoikeudelliseen asemaansa sekä kansainvälisen oikeuden turvaamaan oikeuteen ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä näihin liittyvää henkistä omaisuuttaan. Tästä syystä saamelaisen kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö hallinnointi ja sitä koskeva päätöksenteko kuuluvat saamelaiskäräjien tehtäviin. Saamelaiskäräjät peräänkuuluttaa myös saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamista suhteessa saamelaisena pidetyn rakennusperinnön määrittelyä. Kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö, konkreettinen sisältö, sen arvo sekä sen suojelemiseksi

657 Ibid., s. 23.

658 PeVL 38/2020 vp., s. 2-3.

659 Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 9/2020 vp – HE 182/2020 vp., s. 4.

tarvittavat toimenpiteet määräytyvät kulttuurisista lähtökohdista käsin, mistä johtuen saamelaiden kulttuuriperintökohteiden tunnistaminen, saati niistä päättäminen, voi olla jopa mahdotonta kulttuurin ulkopuolisille. Saamelaiskäräjät esittää myös lisäresursseja, joita ilman se ei pysty täysimittaisesti hoitamaan kulttuuriperintöön kuuluvia kulttuuri-itsehallinnon tehtäviä. Saamelaiskäräjät ehdottaa, että valtion viranomaisen ja saamelaiskäräjät yhdessä päättäisivät suojelusta, jolloin päätöksenteko perustuu kaikkiin saatavissa oleviin tietoihin sekä mahdollisimman laajaan asiantuntijuuteen: saamelaiskäräjät ehdottaa yhteispäätösmenettelyä valtion viranomaisen ja saamelaiskäräjien kesken koskien rakennusten suojelemista koskevia suojelupäätöksiä ja niistä poikkeamista.⁶⁶⁰ Saamelaiskäräjät viittaa myös Norjan tilanteeseen, jossa saamelaisten itsemääräämisoikeus on toimeenpantu kulttuuriperinnön hallintaan liittyvissä kysymyksissä,⁶⁶¹ joissa saamelaiskäräjät päättävät suojelupäätöksistä tehtävistä poikkeuksista saamelaisen kulttuuriperinnön osalta.⁶⁶²

Saamelaisten oikeutta kulttuuriperintönsä ja saamelaiskäräjien oikeudellista asemaa tulee vahvistaa RPL:n kokonaisuusdistuksessa, kuten perustuslaki- ja ympäristölakivaliokunta toteavat. Päätösvallan antamista saamelaiskäräjille suojelupäätöksiin ja niitä koskeviin poikkeuksiin liittyen voidaan pitää perusteltuna saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja kulttuuri-itsehallinnon näkökulmasta. Muinaisjäännösten suojeluun liittyen saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman vahvistamisesta ja siihen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä keskustellaan tarkemmin kappaleessa 5.9.1.

5.8 Kirkkolaki sekä ortodoksisesta kirkosta annettu laki

Myös kirkkolaista (KL) (1054/1993) löytyy kulttuuriperinnön suojeluun liittyviä säännöksiä. 14 luvun 5 §:n mukaan kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteena on turvata kirkollinen rakennettu kulttuuriympäristö osana kulttuuriperintöä, vaalia sen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävä hoitoa ja käyttöä. Kirkollinen rakennus, joka on rakennettu ennen vuotta 1917, on suojeltu suoraan lain nojalla. Rakennuksen suojelu käsittää myös sen kiinteän sisustuksen, siihen liittyvät maalaukset ja taideteokset sekä rakennuksen pihapiirin. Kirkkohallitus voi määrätä tätä myöhemmin käyttöön otetun kirkollisen rakennuksen suojeltavaksi, jos suojelu on perusteltua rakennushistorian, rakennustaidteen, rakennustekniikan tai erityisten ympäristöarvojen kannalta. Kirkkohallitus päättää suojelusta omasta, seurakunnan, tuomiokapitulin tai Museoviraston aloitteesta. KL:n 5 a §:n mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän on ennen päätöksen tekemistä

660 Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta, 10.9.2018, Dnro 353/D.a.2/2018.

661 Ibid.

662 HE 182/2020 vp, s. 27.

varattava Museovirastolle tilaisuus antaa asiasta lausunto, jos päätös koskee suojellun tai sellaisen kirkollisen rakennuksen, jonka käyttöön ottamisesta on kulunut 50 vuotta, olennaista muuttamista tai purkamista taikka käyttötarkoituksen muuttamista. Lausunto on pyydettävä jo asiaa koskevasta suunnitelmasta. Saamelaisten oikeuksiin lausuntoa on edellä mainitussa tapauksessa pyydettävä myös saamelaiskäräjiltä, jos rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella.

Myös ortodoksisesta kirkosta annetun lain (OKL) 11 luvun 116 §:ssä säädetään, että ennen vuotta 1917 rakennettu kirkko on suojelunalainen. Kirkollishallitus voi määrätä sitä uudemman kirkon tai rukoushuoneen suojeltavaksi, jos suojeluun on sellainen syy, jonka johdosta vastaavan rakennuksen suojelusta voitaisiin päättää rakennussuojelulain (60/1985) mukaan. Kirkollishallitus voi tehdä suojelusta päätöksen myös seurakunnan tai Museoviraston aloitteesta. Ennen suojelupäätöksen tekemistä Museovirastolle on varattava tilaisuus antaa asiasta lausunto. Rakennuksen suojelu kohdistuu myös sen kiinteään sisustukseen, siihen liittyviin maalauksiin ja taideteoksiin sekä piha-alueeseen.

Kirkoissa ja niiden ympäristöissä voi olla MML:n (295/1963) rauhoittamia kohteita. MML rauhoittaa esihistoriallisten kohteiden lisäksi historiallisen ajan hautausten ja kirkollisen toiminnan jäännöksiä. Rauhoituksen piiriin luetaan myös kirkkomaahan liittyvien rakennusten ja rakenteiden kuten vanhojen kiviaitojen, porttihuoneiden, tapulien, luuhuoneiden ja hautakappeliin jäännöksiä.⁶⁶³ Kirkkojen ja kristillisten hautuumaiden läheisyydessä on sijainnut vanhoja saamelaisten pyhiä paikkoja. Esimerkiksi 1600-luvun alussa rakennettun Markkinan kirkon hautausmaalla sijaitsee yhä uhrimänty, áihki, joka on voinut olla jo ennen kirkon rakentamista vanha uhripaikka. Luonnonuskonnon uhraustavan perinne siirtyi 1500-1700-luvuilla myös kirkkouhreihiin.⁶⁶⁴ Kirkkolain säännösten piirissä olevat kohteet voivat samaan aikaan olla myös MRL:n mukaisia suojelukohteita. Esimerkiksi vuonna 1952 rakennettu Hetan kirkko on saamelaisväestön tärkeimpiä kirkkoja ja se kuuluu valtakunnallisesti merkittäviin rakennettuihin kulttuuriympäristöihin (RKY).⁶⁶⁵ Taka-Lapin vanhin, vuonna 1760 valmistunut rakennus on Ison Pielpajärven rannalla sijaitseva Pielpajärven kirkko. Nykyisin Pielpajärvellä järjestetään vuosittain juhannus- ja pääsiäisjumalanpalvelus. Kohde on inarinsaamelaisten vuotuismuuton talvipakka, ja se kuuluu myös valtakunnallisesti merkittäviin rakennettuihin kulttuuriympäristöihin (RKY).⁶⁶⁶

663 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/rakennettu-kulttuuriymparisto/kirkolliset-kulttuuriymparistot>. (3.5.2021).

664 Ojanlatva, E., "Suomalainen infrastruktuuri rakentuu, Saamenmaan ensimmäiset kirkot ja kirkkokentät", teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (2013), s. 167. Ks. Kylli, R., Kirkon ja saamelaisten kohtaaminen Utsjoella ja Inarissa 1742-1886. *Studia Historica Septentrionalia* 47. Pohjois-Suomen historiallinen yhdistys, Rovaniemi, 2005, s. 119.

665 Kärnä, T.M., Ojanlatva, E., Luterilaiset kirkot, teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (2013), s. 168.

666 Ibid.

Kirkoissa ja niiden ympäristöissä olevien MML:n rauhoittamien kohteiden, kuten historiallisen ajan hautausten ja kirkollisen toiminnan jäännösten osalta Saamelaismuseum Siida tekee yhteistyötä seurakuntien kanssa, esimerkkinä Pielpajärven kirkkokenttä.⁶⁶⁷ Kirkollisen kulttuuriperinnön osalta Saamelaismuseum tekee aluevastuumuseona yhteistyötä Museoviraston kanssa esim. tarkastusten ja lausuntojen muodossa.⁶⁶⁸

5.9 Muinaismuistolaki

Vuodelta 1963 peräisin olevaan muinaismuistolakiin (MML) (295/1963) tehtiin osittaisuudistus vuonna 2019 liittyen maakuntauudistukseen. Uudistus koski kiinteisiin muinaisjäännöksiin liittyvien hallintomenettelyiden uudistamista sekä ELY-keskusten nykyisten viranomaistehtävien siirtämistä Museovirastolle.⁶⁶⁹ Uudistettuun lakiin otettiin myös saamelaisien oikeuksia koskevia määräyksiä, joita on tarkoitus tarkistaa ja vahvistaa parhaillaan käynnissä olevan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Muinaisjäännökset ovat arkeologista kulttuuriperintöä, jota suojellaan muistoina maamme aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta.⁶⁷⁰ MML:ssa säädetään kiinteistä muinaisjäännöksistä, irtaimista muinaisesineistä ja laivalöydöistä. Kiinteät muinaisjäännökset on katsottu kansallisomaisuudeksi, jolla on korvaamaton kulttuuriarvo ja joka tulee säilyttää tuleville sukupolville. MML:n 1 §:n mukaan kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta, eikä ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen ole sallittua. Lain mukaan siis kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettuja suoraan lain nojalla ilman erillistä päätöstä.⁶⁷¹ Rauhoitus koskee sekä näkyvillä olevia kiinteitä muinaisjäännöksiä että sellaisia ennestään tuntemattomia muinaisjäännöksiä, jotka löytyvät esimerkiksi maata kaivettaessa.⁶⁷² Lain 3 §:n mukaan kiinteiden muinaisjäännösten rauhoitusta valvoo muinaistieteellinen toimikunta (nykyisin Museovirasto). Laissa ei aseteta muinaisjäännöksille ikäraja, vaan se koskee niin esihistoriallisia kuin historiallisiakin kohteita. Historiallisen ajan kohteiden rauhoitustarpeen arkeologit arvioivat aina tapauskohtaisesti arkistosiselvitysten, haastattelujen ja maastotarkastusten avulla.⁶⁷³ Lain esitöiden mukaan kiinteät muinaisjäännök-

667 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

668 Taivaskallio, Satu, tutkija, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 30.3.2021.

669 HE 33/2018 vp., s. 3. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muinaismuistolain muuttamisesta.

670 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen-kulttuuriperinto/arkeologisen-kulttuuriperinnon-suojelu>. (3.5.2021).

671 Ibid.

672 Ibid.

673 Ojanlatva (2013), s. 38.

set tulee periaatteessa säilyttää silloinkin, kun muinaisjäännös ehkä tuottaa haittaa muille intresseille.⁶⁷⁴

Enqvist toteaa, että muinaisjäännösten arvon tai merkittävyyden arviointi on arkeologisen kulttuuriperinnön hallinnoinnin ja suojelun keskeisimpiä kysymyksiä. Voimassa oleva MML ei anna tarkkoja suuntaviivoja muinaisjäännöksen arvon arviointiin, vaikka muinaisjäännöksen ”merkitykseen” laissa viitataan. Lakia sovellettaessa ja käytännön suojelutyössä ”arvottamista” joudutaan kuitenkin jatkuvasti tekemään. Tällöin haetaan perusteluja ensinnäkin niihin tilanteisiin, joissa suojeltavat arvot ovat uhattuina ja muinaisjäännöksen säilyminen pyritään turvaamaan. Toisaalta etsitään reunaehtoja sille, että muinaisjäännös voi väistyä maankäytön tieltä.⁶⁷⁵ Ymmärtääkseen esimerkiksi saamelaiden muinaisjäännösten arvon on tunnettava siihen liittyvää aineetonta kulttuuriperintöä, kuten perinnetietoa, tarinoita ja maailmankatsomusta tai hengellisyyttä, jotka osaltaan muodostavat ja muovaavat identiteettiä. Tähän liittyvistä erityiskysymyksistä keskustellaan seuraavassa kappaleessa kuusi.

Lain 2 §:ssä on lueteltu kiinteät muinaisjäännökset. Näitä ovat muun muassa maa- ja kivikummut, pakanuuden aikaiset haudat ja kalmistot, kivet ja kalliopinnat, joissa on muinaisilta ajoilta kirjoituksia tai piirroksia, palvontapaikat, muinaisilta ajoilta olevat peräisin olevat asumusten jäännökset sekä asuin- ja työpaikat, muinaisaikaiset hylätyt linnat, huomattavien rakennusten rauniot, muinaiset hautapaikat, muistomerkit, muinaisten huomattavien kulkuteiden ja niihin liittyvien rakennelmien jäännökset sekä luontokohteet, joihin liittyy huomattavia historiallisia muistoja.⁶⁷⁶ Esimerkkejä saamelaisista muinaisjäännöksistä keskusteltiin kappaleessa kaksi. Määritelmään liittyvistä haasteista saamelaiskulttuurin näkökulmasta keskustellaan seuraavassa kappaleessa kuusi.

Kiinteään muinaisjäännökseen kuuluu sellainen maa-alue (suoja-alue), joka on tarpeen jäännöksen säilymiseksi sekä jäännöksen laadun ja merkityksen kannalta välttämättömän tilan varaamiseksi sen ympärille (4 §). Museovirasto voi vahvistaa kiinteän muinaisjäännöksen ja siihen kuuluvan suoja-alueen rajat joko maanomistajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan. Lisäksi Museovirasto voi vahvistaa muinaisjäännöksen ja siihen kuuluvan suoja-alueen rajat saamelaiskäräjien aloitteesta saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kyläkokouksen aloitteesta kolttalain (253/1995) 2 §:ssä tarkoitetulla kolttala-alueella. Jos muinaisjäännöksen ja siihen kuuluvan suoja-alueen rajoja ei ole vahvistettu, suoja-alueen leveys on kaksi metriä

674 HE 33/2018 vp., s. 3.

675 Enqvist, J., Muinaisjäännösten arvo yhteisenä kulttuuriperintönämme, [\(https://www.kulttuuriymparistomme.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Artikkelit/Kulttuuriympariston_suojelu/Muinaisjaannosten_arvo_yhteisena_kulttu\(37770\)\)](https://www.kulttuuriymparistomme.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Artikkelit/Kulttuuriympariston_suojelu/Muinaisjaannosten_arvo_yhteisena_kulttu(37770)) (3.5.2021).

676 Ibid.

muinaisjäännöksen näkyvissä olevista ulkoreunoista (5 §). Museoviraston on pyydettävä muinaisjäännöksen ja siihen kuuluvan suoja-alueen rajojen vahvistamisesta lausunto saamelaiskäräjiltä, jos kiinteä muinaisjäännös sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella sekä kolttien kyläkokoukselta, jos kiinteä muinaisjäännös sijaitsee koltta-alueella (5 b §). Lakiuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä tuodaan esille, että perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Rajojen määrittäminen koskeva asia saattaa liittyä saamelaisten kulttuurin kannalta merkitykselliseen kokonaisuuteen, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista selvittää ja ottaa huomioon sekä saamelaiskäräjien että kolttien kyläkokouksen näkemys hakemuksesta. Esitöiden mukaan lisäksi saattaisi olla tarpeen järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu, koska päätöksellä saattaa olla vaikutuksia saamelaisten kulttuuriin.⁶⁷⁷

Saamelaiskäräjälain perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan nojalla saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelut tulee järjestää ainakin, mikäli saamelaiskäräjät näkevät sen tarpeellisenä. Kuten kappaleessa 3.1.1. tuotiin esille, oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatiman 9 §:n neuvotteluvuorot koskevan muistion mukaan viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluvuorolaisuuden piiriin.⁶⁷⁸

MML:n 11 §:n mukaan kiinteään muinaisjäännökseen kajoamiseen voidaan myöntää lupa (kajoamislupa), jos muinaisjäännös tuottaa merkitykseensä nähden kohtuutonta haittaa. Kajoamislupa voidaan myöntää maanomistajalle tai muulle toimijalle, jonka tarkoituksena on toteuttaa toimenpide, jolla voi olla vaikutusta kiinteään muinaisjäännökseen. Kajoamisluvan myöntää Museovirasto. Saamelaisten oikeuksiin liittyen Museoviraston on pyydettävä kajoamislupaa koskevasta hakemuksesta lausunto saamelaiskäräjiltä, jos kiinteä muinaisjäännös sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella sekä kolttien kyläkokoukselta, jos kiinteä muinaisjäännös sijaitsee koltta-alueella.⁶⁷⁹ 5 ja 11 §:iä koskeviin päätöksiin on muutoksenhakuoikeus erikseen myös saamelaiskäräjillä, jos päätös koskee saamelaisten kotiseutualuetta, ja kolttien kyläkokouksella, jos päätös koskee koltta-aluetta (25 a §).

MML:n 10 §:n mukaan Muinaistieteellisellä toimikunnalla (Museovirastolla) on oikeus tutkia kiinteää muinaisjäännöstä, osoittaa sen rajat paaluilla, aidalla tai muilla merkeillä tahi ilmoittaa ne paikalle pannussa taulussa, niin myös kunnostaa muinaisjäännös sekä suoritaa siihen kuuluvalla alueella raivausta ja muita muinaisjäännöksen suojelun ja hoidon

⁶⁷⁷ Ibid., s. 15.

⁶⁷⁸ Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvuorotteesta. OM 2/551/2017. s. 2-5.

⁶⁷⁹ 11 b.

kannalta tarpeellisia toimenpiteitä. Museovirasto voi myös määräämillään ehdoilla antaa toiselle luvan muinaisjäännöksen tutkimiseen sekä vastaanottajan suostumuksella luovuttaa toistaiseksi muinaisjäännöksen paikallisen hoidon kunnalle, seurakunnalle tai yhtymälle.

Museoviraston myöntämää 10 §:n lupaa on haettava aina, kun tutkimuksessa käytetään muinaisjäännökseen kajoavia menetelmiä. Tutkimuslupan saamisen perusedellytyksenä on, että kenttätutkimuksesta vastaa arkeologikoulutuksen saanut henkilö. Saamelaisten kotiseutalueella tehtäviin kenttätutkimuksiin Museovirasto edellyttää, että tutkimuslupahakemuksessa tulisi olla liitteenä ennakkosuostumus saamelaiskäräjiltä.⁶⁸⁰ Myös Saamelaismuseum Siidalta pyydetään kannanottoa tutkimuslupiin liittyen.⁶⁸¹

Saamelaiskäräjien hallitus on vuonna 2016 linjannut Kittilän Taatsin ja Sompiojärven Akan-kiven seidoilla tehtävien vedenalaisten tutkimusten yhteydessä, ettei hallitus näe hyväksyttäväksi, että saamelaisten pyhiin paikkoihin kajotaan erilaisin tutkimusmenetelmin. Linjausta on tutkijayhteisössä tulkittu arkeologian tieteenalan näkökulmasta (kajoamisella on tutkimusmenetelmällinen sisältö), minkä vuoksi se on johtanut em. tutkimuksen osalta siihen, että ko. seitapaikkoja tutkitaan nyt kaukokartoitusmenetelmin (kohdetta tutkitaan siihen koskematta, etäältä).⁶⁸²

MML:n 13 §:ssä säädetään, että yleisen tien tekemistä, rautatien, kanavan tai lentokentän rakentamista, vesistön säännöstelyä tai muuta sellaista yleistä työhanketta taikka kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jos niin on laita, on siitä viipymättä ilmoitettava muinaistieteelliselle toimikunnalle (Museovirastolle) asiasta neuvottelemista varten. Neuvottelussa on kuultava maanomistajaa. Jos 1 momentissa tarkoitettussa neuvottelussa ei päästä yksimielisyyteen, on muinaistieteellisen toimikunnan (Museoviraston) alistettava asia valtioneuvoston ratkaistavaksi. 14 §:n mukaan, kun maata kaivettaessa tai muuta työtä suoritettaessa tavataan kiinteä muinaisjäännös, jota aikaisemmin ei ole tunnettu, on työ muinaisjäännöksen kohdalta heti keskeytettävä ja työn johdon viipymättä saatettava asia muinaistieteellisen toimikunnan (Museoviraston) tietoon tarpeellisia toimenpiteitä varten. Jos työ on sellainen kuin 13 §:ssä tarkoitetaan, on asiassa meneteltävä, niin kuin mainitussa pykälässä on sanottu. 15 §:ssä todetaan, että milloin yleisen tai suurehkon yksityisen työhankkeen toteuttaminen koskee kiinteää muinaisjäännöstä siten, että siitä aiheutuu muinaisjäännöksen erityinen tutkiminen tai

680 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen-kulttuuriperinto/arkeologisen-kulttuuriperinnon-tutkimus/muinaisjaannosten-tutkimusluvat> (3.5.2021).

681 Saamelaismuseum Siidan arkeologi Eija Ojanlatva, sähköpostivastaus 18.5.2021.

682 Saamelaiskäräjät, saamelaisten oikeus- elinkeino- kulttuuriperintö- ja ympäristöpoliittinen toimintaohjelma 2016-2019., s. 13.

erityisiä toimenpiteitä sen säilyttämiseksi, on hankkeen toteuttajan korvattava tästä joh-
tuvat kustannukset tai osallistuttava niihin, mikäli sitä olosuhteet huomioon ottaen ei ole
katsottava kohtuuttomaksi. Saamelaiden kotiseutualueella 13 ja 14 §:n mukaiset ilmoituk-
set tehdään Saamelaismuseum Siidan arkeologille.

MML:n 16 §:ssä säädetään irtaimista muinaisjäänneksistä ja säännöksen mukaan sen, joka
löytää rahan, aseiden, työkalun, koristeiden, astian, kulkuvälineen tai muun sellaisen esineen,
jonka omistajaa ei tiedetä ja mikä voidaan olettaa vähintään sadan vuoden vanhaksi, on
viipymättä toimitettava esine sellaisenaan puhdistamattomana löytöpaikkaa sekä löytöön
liittyviä olosuhteita koskevine tarkkoine tietoineen muinaistieteelliselle toimikunnalle
(Museovirastolle). Jos on pelättävissä, että esine liikuteltaessa vahingoittuu, tai jos esinettä
muutoin hankaluudetta ei voida toimittaa muinaistieteelliselle toimikunnalle (Museoviras-
tolle), on löydöstä sille kuitenkin viipymättä ilmoitettava ja samalla annettava edellä mai-
nitut tiedot. Milloin esine löydetään suosta tai syvemältä maasta tahi löytöpaikalla on
kiinteää muinaisjäännettä, niin kuin asuinpaikkaa tai kalmistoa osoittavia merkkejä, ei löy-
töpaikkaan saada enempää kajota, ennen kuin muinaistieteellinen toimikunta (Museovi-
rasto), jolle löydöstä viipymättä on ilmoitettava, tarvittaessa tutkittuaan paikan on asiasta
määrännyt. 17 §:n mukaan muinaistieteellisellä toimikunnalla (Museovirastolla) on oikeus
lunastaa 16 §:ssä tarkoitettu muinaisesine Suomen kansallismuseolle tai siirtää lunastusoi-
keutensa jollekin muulle yleiselle museolle tai laitokselle. Milloin esineellä on huomattava
merkitys, on lunastusoikeuden siirtoon kuitenkin saatava opetusministeriön suostumus.
Jollei esinettä lunasteta, on se palautettava löytäjälle, joka saa pitää esineen. 18 §:n mu-
kaan Museovirastolla on oikeus tutkia tai määräämillään ehdoilla antaa toiselle lupa tut-
kia paikkaa, jossa muinaislöytö on tehty, vaikkei siinä olekaan kiinteää muinaisjäännettä.
Aluehallintovirasto voi tarvittaessa uhkasakkoa käyttäen kieltää ryhtymästä 1 momentissa
tarkoitettulla alueella tutkimusta vaarantaviin toimenpiteisiin.

Irtaimien muinaisjäänneiden osalta Museovirastolla on ollut vuodesta 2019 käytössä
ilmoitus- ja palautepalvelu Ilppari, jonka kautta kansalaisten on mahdollista ilmoittaa
löytämiään esineitä Museovirastolle.⁶⁸³ Palvelun kautta myös Saamelaismuseum Siida saa
tietoa saamelaiden kotiseutualueelta löytyneistä esineistä. Tämän lisäksi Saamelaismu-
seoon tuodaan esineitä sekä annetaan niitä museolle maastokäyntien tai investointien
yhteydessä.⁶⁸⁴

Lausunnossaan MML:n osittaisuudistusta koskien saamelaiskäräjät muistuttaa saame-
laisten itsemääräämisoikeudesta ja kulttuuri-itsehallintoasemasta sekä Suomea sitovista
ihmisoikeusvelvoitteista ja tuovat esille, ettei aiempi Museoviraston viranomaistehtävien

683 Ilppari löytyy Museoviraston Kulttuuriympäristön palveluikkunasta, www.kyppi.fi/ilppari.

684 Saamelaismuseum Siidan arkeologi Eija Ojanlatvan sähköpostivastaus 19.5.2021.

delegointi Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikölle riittää täyttämään edellä mainittuja velvoitteita koskien saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointia ja sitä koskevaa päätöksentekoa.⁶⁸⁵ Alueellisena vastuumuseona Saamelaismuseo Siidalla on MML:n toteutumisen valvontaan liittyviä tehtäviä. Siidan arkeologien tehtäviin kuuluvat muinaisjäännostien suojeluun liittyvät viranomaistehtävät, kuten arkeologiset tutkimukset, inventoinnit ja tarkastukset sekä arkeologisen kulttuuriperinnön tunnetuksi tekeminen ja saamelaisalueen muinaisjäännosrekisterin ylläpitäminen. Kuten eri lakien yhteydessä on tullut esille, arkeologinen kulttuuriperintö on huomioitava muun muassa kaavoituksessa, metsänhoidossa ja muussa maankäytössä.⁶⁸⁶ Saamelaismuseo Siida ja Museovirasto tekevät monimuotoisesti yhteistyötä muinaisjäännöksiä koskevissa kysymyksissä ja Museovirasto pyytää Saamelaismuseolta lausuntoja mm. kajoavaan tutkimukseen liittyen.⁶⁸⁷

Saamelaiskäräjät viittaa lausunnossaan kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, jotka turvaavat alkuperäiskansojen oikeuden ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä näihin liittyvää henkistä omaisuuttaan. Tästä syystä saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointi ja sitä koskeva päätöksenteko kuuluvat saamelaiskäräjien tehtäviin.⁶⁸⁸ Saamelaiskäräjät esittää myös mm. että kiinteän muinaisjäännöksen sijaitessa saamelaisten kotiseutualueella, kajoamislupaa ei voida myöntää, mikäli saamelaiskäräjät, ja koltta-alueella lisäksi kolttien kyläkokous, katsoo luvan myöntämisen heikentävän saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana, sekä esittää lakiin otettavaksi määräystä heikentämiskielloa koskevasta selvityksestä.⁶⁸⁹

Saamelaiskäräjät tuo esille, että kulttuuriperinnön konkreettinen sisältö, sen arvo sekä sen suojelemiseksi tarvittavat toimenpiteet määräytyvät kulttuurisista lähtökohdista käsin, mistä johtuen saamelaisten kulttuuriperintökohteiden tunnistaminen, saati niistä päättäminen, voi olla jopa mahdotonta kulttuurin ulkopuolisille. Esimerkiksi saamelaiskulttuurissa pyhät paikat ovat usein olleet ainoastaan tietyn suvun tai alueen ihmisten käytössä, eikä niiden sijaintia, saati niihin liittyvää tietotaitoa, ole välttämättä paljastettu edes suvun ulkopuolisille saamelaisille, jolloin kulttuuriin kuulumattomalle voi lähtökohtaisesti olla jopa mahdotonta edes tunnistaa tällaisia kiinteitä muinaisjäännöksiä, saati päättää niiden kulttuurisesta ja suojelullisesta merkityksestä. Ainoastaan saamelaisilla itsellään on riittävä

685 Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi muinaismuistolain muuttamisesta, 13.11.2017, Dnro 444/D.a.2/2017, s. 2.

686 Ks. [https://siida.fi/saamelaismuseo/kulttuuriymparistoyksikko/\(3.5.2021\)](https://siida.fi/saamelaismuseo/kulttuuriymparistoyksikko/(3.5.2021)).

687 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseo Siida, haastattelu 5.3.2021.

688 Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi muinaismuistolain muuttamisesta, 13.11.2017, Dnro 444/D.a.2/2017, s. 2.

689 Ibid., s. 6.

asiantuntemus määrittää oman kulttuuriperintönsä kulttuurinen arvo, suojelutarve ja ne toimenpiteet, joilla saamelaisten kansallisomaisuus voidaan säilyttää jälkipolville.⁶⁹⁰

Saamelaiskäräjät toteaa, että hallituksen esityksessä saamelaiskäräjille ja koltta-alueella lisäksi kolttien kyläkokoukselle esitettyä lausumisoikeutta voidaan pitää välttämättömänä ja oikeansuuntaisena muutoksena, mutta ei riittävänä, jotta saamelaisten kansallisessa lainsäädännössä sekä kansainvälisissä sopimuksissa ja alkuperäiskansajulistuksessa turvatut perus- ja ihmisoikeudet, itsemääräämisoikeus ja itsehallinto-asema voisivat tosiasiallisesti toteutua. Saamelaisten kulttuuriperinnöstä päättäminen on saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja itsehallintoaseman ydintä ja se tulee sisällyttää MML:iin.⁶⁹¹ Neuvotteluissa saamelaiskäräjät on myös esittänyt, että suoja-alueen leveys olisi viisi metriä muinaisjäännöksen näkyvistä tai tunnetuista rajoista nykyisen kahden metrin sijaan. Puheenjohtaja totesi esitykseen liittyen, että asia liittyy muinaisjäännöksen määrittelyyn, joka koskee kaikkia muinaismuistoja, ja että suoja-aluekysymys tulee selvitettäväksi kokonaisuudistuksen yhteydessä. Osapuolet sopivat yhteisymmärryksessä, että asia selvitetään kokonaisuudistuksen yhteydessä.⁶⁹²

5.9.1 Miten saamelaisten itsemääräämisoikeus ja kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen voitaisiin toteuttaa muinaismuistolaissa?

Saamelaiskäräjät on esittänyt vuonna 2018, että koska saamelaisten kotiseutualueen muinaisjäännösten joukossa on oletettavasti myös muuta kuin saamelaista alkuperää olevia kiinteitä muinaisjäännöksiä, Museovirasto ja saamelaiskäräjät päättäisivät yhdessä ko. alueen muinaisjäännösten suojelusta ja toisaalta niihin kajoamisesta.⁶⁹³ Saamelaiskäräjien ja opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) asiaa koskevissa saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluissa 21.2.2018 puheenjohtaja totesi, että esitetyn kaltaista kahden viranomaisen yhteispäätösmenettelyä ei Suomen oikeusjärjestys tunne.⁶⁹⁴ Tämä ei silti tarkoittane, etteikö perustelluista ja tarkoituksenmukaisista syistä tällainen menettely olisi mahdollista luoda. Esimerkiksi ulkomaalaisasioiden käsittelyä koskeva toimivalta jakautuu vertikaalisesti Migrin, poliisin, rajavartiolaitoksen ja ulkoasiainhallinnon kesken. Näiden keskeisten viranomaisten muodostamasta viranomaiskoneistosta on alettu käyttää nimitystä

⁶⁹⁰ Ibid., s. 3.

⁶⁹¹ Ibid.

⁶⁹² Ibid.

⁶⁹³ Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, 21.2.2018. Pöytäkirja, Opetus- ja kulttuuriministeriö 21.2.2018.

⁶⁹⁴ Ibid.

maahanmuuttohallinto, vaikka varsinaisesti se ei muodostakaan mitään yhtenäistä hallinnollista kokonaisuutta, vaan kukin maahanmuuttohallinnon viranomainen toimii omien toimivaltasäännösten ja organisaatorakenteiden mukaisesti.⁶⁹⁵ Maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä tietyistä kysymyksistä voidaan päättää yhteistyössä myös kahden viranomaisen kesken. Esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan osalta työvoimapolitiittisen harkinnan suorittaa Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto), kun taas muista edellytyksistä päättää Maahanmuuttovirasto.⁶⁹⁶

Vuonna 2018 OKM:n ja saamelaiskäräjien neuvotteluja koskevaan pöytäkirjaan kirjattiin, että yhteispäätösmenettelyn mahdollisuutta selvitetään MML:n kokonaisuudistuksen yhteydessä.⁶⁹⁷ Yhteispäätösmenttelyn luomisen edellytyksissä kyse on kaikesta ennen kaikkea alla keskusteltavasta kysymyksestä koskien sitä, voidaanko saamelaiskäräjille antaa viranomaistehtäviä tai voidaanko saamelaiskäräjiä pitää tässä asiassa viranomaisena. Mikäli näin voidaan tehdä, ei sille, että Museovirasto ja saamelaiskäräjät päättäisivät tietyistä MML:n kysymyksistä yhdessä, näyttäisi olevan oikeudellista estettä. Eri asia on, voidaanko tällaista yhteispäätösmenttelyä pitää tarkoituksenmukaisena tai parhaiten toimivana ratkaisuna. Saamelaiskäräjät on perustellut menttelyä mm. sillä, että näin saataisiin parhaiten yhdistettyä kahden asiantuntijaelimen osaaminen. Tämä on varmasti totta. Käytännön ratkaistavana kysymyksenä olisi kuitenkin mm. se, päättäisivätkö Museovirasto ja saamelaiskäräjät samoista asiakysymyksistä ja mikäli näin, miten toimittaisiin, jos Museovirasto ja saamelaiskäräjät eivät olisi yksimielisiä päätösten suhteen.

MML:n uudistusta valmisteleavassa työryhmässä on sittemmin yhteispäätösmenttelyn sijaan pohdittu päätösvallan kokonaan antamista saamelaiskäräjille saamelaisten muinaisjäännösten suojeluun ja kajoamiseen liittyvissä päätöksissä mm. oikeusministeriön edustajan⁶⁹⁸ sekä saamelaiskäräjien edustajan esityksissä.⁶⁹⁹ Tätä näkemystä tukee myös perustuslakivaliokunnan lausunto rakennusperintölakiuudistukseen liittyen, jossa valiokunta totesi, ettei saamelaiskäräjille annettu oikeus tehdä suojelua koskevia aloitteita ja antaa siihen

695 Kurvinen, E., Muukkonen, M., Voutilainen, T., Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa, Selvitys, 21.8.2020, University of Eastern Finland, Turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, 2020, s. 21-22., <https://migri.fi/documents/5202425/12177832/Selvit%3%A4misvelvollisuus+ja+tiedonhankinta+ulkomaalaisasioissa.pdf/dd8adfce-c20c-a94b-512f-17e6f3963bd8/Selvit%3%A4misvelvollisuus+ja+tiedonhankinta+ulkomaalaisasioissa.pdf?t=1597990815626> (15.4.2021).

696 Ks. <https://migri.fi/maahanmuuttoasioiden-vastuunjako> (25.4.2021).

697 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, 21.2.2018. Pöytäkirja, Opetus- ja kulttuuriministeriö 21.2.2018.

698 Oikeusministeriön neuvottelevan virkamiehen Johanna Hautakorven power-point esitys muinaismuistolakityöryhmän kokouksessa 10.3.2021.

699 Saamelaiskäräjien edustaja Anni-Helena Ruotsalan power point-esitys muinaismuistolakityöryhmän kokouksessa 10.3.2021.

liittyen lausuntoja merkitse saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä sillä tavoin kuin olisi mahdollista ottaen huomioon muun muassa hallituksen esityksen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön (HE 248/1994 vp).⁷⁰⁰

Muinaismuistolakityöryhmässä on pohdittu sitä, voidaanko saamelaiskäräjille antaa merkittäviä julkisia hallintotehtäviä, jotka kuuluvat viranomaisille. Tämän asian punninnassa ei liene eroa siinä, puhutaanko saamelaiskäräjien aiemmin ehdottamasta yhteispäätösmerkittelystä vaiko päätösvallan kokonaan antamisesta saamelaiskäräjille. Keskustelussa on tuotu esille, että MML:n mukaisten tehtävien hoidossa voi olla kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, koska päätöksissä puututaan mm. maanomistusoikeuteen liittyviin kysymyksiin.⁷⁰¹

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.⁷⁰² Tämän perustuslain säännöksen valossa on arvioitava, pidetäänkö muinaismuistolain mukaisia tehtäviä, joissa toimivalta annettaisiin saamelaiskäräjille merkittävänä julkisina hallintotehtävinä, ja mikäli kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, voidaanko saamelaiskäräjiä pitää viranomaiseen rinnastettavana elimenä sen ollessa kulttuuri-itsehallintoa toimeenpaneva julkisoikeudellinen elin, jolle voitaisiin antaa merkittäviä julkisia hallintotehtäviä.

PL 124 § jättää lain soveltajalle kohtalaisen paljon tulkinnanvaraa, minkä takia oikeuskäytäntö ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö muodostavat merkittävän oikeuslähteen, jonka nojalla pykälän soveltamista tulee tulkita.⁷⁰³ Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain *viranomaiset* ja viranomaisten nimissä vain *laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet*.⁷⁰⁴ Toisaalta pe-

700 PeVL 38/2020 vp., s. 2-3.

701 Pöytäkirja, Opetus- ja kulttuuriministeriö, 21.2.2018.

702 PL 124 §.

703 Giordani, T., Kava, R., "Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomais-toiminnon yhtiöittäminen", *Edilex*, 2019/26, julkaistu 1.7.2019, s. 3., <https://www.edilex.fi/artikkelit/19839.pdf> (15.4.2021).

704 PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp. Perustuslakiuudistusta valmisteleva perustuslaki 2000- komitea arvioi, että perustuslakivaliokunta oli johtanut virkamieshallintoperiaatteen voimassa olevan hallitusmuodosta (1., 2. ja 84. §:än) ja hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyen (PeVL 4/1989, 37/1992, 1,7,15/1994). EVA-raportti 3/2015, Taloustieto oy, s. 34, https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/11/EVA_Raportti_Lain_vartijat.pdf (15.4.2021).

rustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.⁷⁰⁵

Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.⁷⁰⁶ Tässä yhteydessä tulee varmistaa, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden toimintaa valvotaan asianmukaisesti.⁷⁰⁷ Julkisten hallintotehtävien yksityiselle siirroissa keskeistä on oikeudellinen tarkoituksenmukaisuusarviointi, jossa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin sekä hallintotehtävän luonteeseen ja perusoikeusliitännöihin.⁷⁰⁸ PL 124 § kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.⁷⁰⁹ Julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan säätää tai päättää vain PL 124 §:ssä mainituilla edellytyksillä, jotka ovat perusteiltaan neljänlaisia.⁷¹⁰ Tehtävän antamisen on ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on toiseksi säädettävä lailla, mikä pitää sisällään mahdollisuuden säätää tai päättää tehtävän antamisesta myös ”lain nojalla”, vaikka tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Kolmanneksi hallintotehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Neljänneksi perustuslaki kieltää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. PL 124 §:n soveltamiskäytäntöä voi siten kuvata joustavaksi ja tilannekohtaista arviointia painottavaksi.⁷¹¹ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen PL 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita

705 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 178.

706 PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179.

707 HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49.

708 HE 1/1998 vp, s. 179 ja esim. PeVL 8/2014 vp, PeVL 16/2016 vp ja PeVL 26/2017 vp, s. 49.

709 HE 1/1998 vp, s. 179.

710 HE 1/1998 vp, s. 179; PeVL 48/2010 vp. Ks. analyysi, Rautiainen, P., Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle elokuvatukeylaista (Hallituksen esitys laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen HE 56/2018 vp), 27.8.2018, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Julkaisu-Metatieto/Documents/EDK-2018-AK-202906.pdf>. (15.4.2021).

711 Ibid.

käsittelevät toimivat virkavastuulla.⁷¹² PL 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei ole tarkoin määritelty. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.⁷¹³ Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain esitöissä laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.⁷¹⁴ Koska MML:iin liittyvissä suojelu- ja kajoamispäätöksissä puututaan maanomistusoikeuteen, ne ovat julkisia hallintotehtäviä. Koska omaisuus nauttii perustuslain suojaa (PL 15 §), voitaneen MML:n mukaista maanomistusoikeuteen puuttumista pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, mikäli puuttuminen katsotaan merkittäväksi. Tähän kysymykseen voisi perustuslakivaliokunta antaa näkemyksensä. Puuttuminen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin näyttäisi olevan tulkinnanvarainen ja arvosidonnainen käsite. Saraviita on kirjassaan Perustuslaki⁷¹⁵ listannut perustuslakivaliokunnan päätöksiä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi mm. koulutuksen antaminen sotavoiman käyttöön (PeVL 52/2006); uhkasakon asettaminen ja päätös pakkoperinnästä, ilmajärjestykset (47/2005) ja kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastustehtävät (PeVL 40/2002).⁷¹⁶

Viranomaisen käsite ei ole yksiselitteinen. Yleisesti voidaan kuitenkin lähteä siitä, että viranomainen on lailla tai asetuksella järjestetty julkista tehtävää hoitava toimielin. Viranomaiset ja niiden virkamiehet toimivat asemansa takia virkavastuulla. Samasta syystä viranomaisiin ja niiden virkamiehiin sovelletaan yleishallinto-oikeudellista lainsäädäntöä.⁷¹⁷ Kuten edellä mainittiin, virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suo-messa käyttää vain *viranomaiset* ja viranomaisten nimissä vain *laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet*. Kuten myös mainittu, julkista valtaa ja tehtäviä voidaan kuitenkin rajoitustusti antaa muille kuin viranomaisille. Tästä esimerkkeinä on mainittu valtion liikelaitokset, jotka luetaan viranomaisiksi esimerkiksi laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja

712 PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10. PeVL 50/2017.

713 Lainkirjoittajan opas, 10.5. merkittävä julkisen vallan käyttö, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/10-julkisen-hallintotehtavan-antaminen-muulle-kuin-viranomaiselle/10-5/>. (15.4.2021).

714 HE 1/1998 vp., s. 179.

715 Saraviita, I., Perustuslaki, Talentum Oyj, 2011.

716 EVA-raportti, 2015, s. 37.

717 Lainkirjoittajan opas, 13.8.2. käsitteet ”oikeussäädäntö”, ”määräys” ja ”viranomainen”. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-8/?q=viranomainen#jakso-13-8-2>.

yksityisoikeudelliset yhteisöt. Saamelaiskäräjät on lailla järjestetty julkista tehtävää hoitava toimielin. Itsehallinnollisen luonteensa vuoksi saamelaiskäräjät ei ole valtion viranomaisen eikä osa valtionhallintoa, vaan itsenäinen, oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva julkisoikeudellinen oikeushenkilö omine hallintoelimineen, kirjanpitoineen ja tilintarkastajineen.⁷¹⁸ Saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan saamelaiskäräjälain 4 a §:n mukaan hallintolakia (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), henkilötietolakia (523/1999) ja arkistolakia (831/1994), jollei saamelaiskäräjalaisissa toisin säädetä.⁷¹⁹ Saamelaiskäräjillä on lain 16 §:n mukaan toimistoja sekä virka- ja työsopimussuhteista henkilöstöä siten kuin siitä asetuksella tarkemmin säädetään. Saamelaiskäräjien virkamiehiin, virkoihin ja virkasuhteeseen sovelletaan, mitä valtion virkamiehistä, viroista ja virkasuhteesta säädetään ja määrätään.⁷²⁰

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan esityksessä (11.5.2021) ehdotetaan, että rikoslain 40 luvun säännökset virkarikoksista ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta laajennettaisiin koskemaan myös saamelaiskäräjien jäseniä ja sen toimielimissä toimivia henkilöitä sekä saamelaiskäräjien palveluksessa olevia henkilöitä.⁷²¹ 40 luvun 11 §:n 1 kohtaa virkamiehen määritelmästä ehdotettiin täydennettäväksi siten, että siinä mainitaisiin saamelaiskäräjät.⁷²² Myös saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö kuuluisi siten selkeästi virkavastuuta koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn piiriin saamelaiskäräjien vaalilautakunnan lisäksi, joka katsotaan voimassaolevan lain pykälän 2 kohdassa tarkoitetuksi toimikunnaksi.⁷²³ Tämä uudistus tukee sitä, että saamelaiskäräjiä voidaan pitää viranomaisena silloin, kun se käyttää julkista valtaa. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan hallituksen esitysluonnoksessa nimenomaisesti todetaan, että ”pääösvaltaa käyttäessään saamelaiskäräjät voidaan tapauskohtaisesti katsoa viranomaiseksi.”⁷²⁴ Esitysluonnoksessa niin ikään todetaan saamelaiskäräjien käyttävän julkista valtaa, jolloin myös PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite tulee koskea myös niiltä osin saamelaiskäräjiä.⁷²⁵

718 Ks., <https://oikeusministerio.fi/saamelaiskarajat> (15.4.2021).

719 Saamelaiskäräjälaki 1995/974, 4 a.

720 HE 167/2014 s. 13. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

721 Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 59.

722 Ibid., s. 143.

723 HE 30/1998 vp., s. 51. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

724 VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.

725 Ibid., s. 43.

Saamelaiskärjälain 5 § ei aseta estettä vaan päinvastoin mahdollistaa sen, että saamelaiskärjille voitaisiin antaa päätösvaltaa MML:ssa. Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. *Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään.*⁷²⁶ Tällä hetkellä Saamelaiskärjälain uudistusesityksissä on tarkoituksena korostaa kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä.⁷²⁷ Saamelaiskärjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan edellä mainitussa esityksessä todetaan, että saamelaiskärjälain sääntelyä saamelaiskäräjien yleisestä toimivaltasta ja tehtävistä olisi tarkoituksenmukaista tarkistaa siten, että laista kävisi ilmi saamelaiskäräjien tehtävä myös päättää itsehallintoon kuuluvista asioista sekä tehtävä edistää ja kehittää saamelaisten asemaa alkuperäiskansana.⁷²⁸ Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja tehtäviä koskevaan säännökseen on tarkoitus lisätä viittauksia saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, jota itsehallinto osaltaan toteuttaa. Säännöstä ehdotetaan myös täydennettäväksi maininnalla käräjien tehtävästä edistää saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamista.⁷²⁹ Myös jo aiemmassa vuoden 2018 saamelaiskärjälakia koskevassa esitysluonnoksessa painotetaan, että saamelaiskärjille kuuluu saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta huolehtivana toimielimenä myös saamelaiskulttuurin ja alkuperäiskansaoikeuksien aktiiviseen edistämiseen tähtäviä tehtäviä. Esityksessä todetaan, että on tärkeää jatkaa työtä erityislainsäädännön kehittämiseksi saamelaiskäräjien asemaa vahvistavaan suuntaan.⁷³⁰

Saamelaiskärjälain 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että saamelaiskäräjien tehtävänä on päättää saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista ja hoitaa näihin liittyviä tehtäviä. Muissa asioissa saamelaiskäräjät edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamista. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi saamelaiskäräjät osallistuu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti 9 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja, kehittää ja hallinnoida saamelaiskulttuuria sekä myöntää rahoitusta. Saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi saamelaiskäräjät toimii saamelaisopetuksen ja -koulutuksen asiantuntijana ja edistää niiden kehittämistä kokonaisuutena. Toimivaltaansa kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai erikseen muualla laissa säädetään. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa

726 Saamelaiskärjälain 5 §. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

727 Ks. myös yleisesti, Guttorm (2018) ja Aikio (2004) sekä tarkemmin tämän selvityksen kappale 3.1.

728 VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.

729 Ibid., s. 63.

730 Luonnos Hallituksen esitys Eduskunnalle saamelaiskärjälain uudistamisesta, 18.6.2018, s. 28. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

saamelaiskäräjien on osaltaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saamelaiskäräjien on kohdeltava kaikkia ihmisiä ilman syrjintää tai mielivaltaa. Saamelaiskäräjät vahvistaa toimintaansa varten työjärjestyksen.⁷³¹

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 5 §:n muotoilukin itsessään heijastaa sitä, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa on ollut tarkoitus kehittää siihen suuntaan, että saamelaiskäräjille voidaan antaa päätösvaltaa saamelaisia koskevista asioista. Sama idea on saamelaiskäräjälain 1 §:ssä, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin *saamelaiskäräjälaissa ja muualla laissa säädetään*.⁷³² Huomionarvoista on tässä yhteydessä mainita, että myös Norjan saamelaiskäräjälaki muotoilee saamelaiskäräjien yleisen toimivallan hyvin pitkälle samalla tavalla kuin Suomessa.⁷³³ Tutkijoiden mukaan tämä avoin muotoilu on nimenomaan mahdollistanut saamelaiskäräjien päätösvalan lisäämisen lainsäädännön kehittämisessä.⁷³⁴ Vaikka Norjassa saamelaiskäräjiä ei katsota valtion viranomaiseksi niin kuin Ruotsissa (statlig myndighet), saamelaiskäräjillä on viranomaisasema ja päätösvaltaa kuitenkin esimerkiksi juuri saamelaisen kulttuuriperinnön, kuten muinaisjäännösten osalta. Norjan esimerkkiin palataan vielä kappaleen lopussa.

Perustuslaissa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään samassa pykälässä (121 §) kuntien itsehallinnon kanssa. Perustuslain esitöiden mukaan saamelaisia koskeva säännös sopii luontevasti alueellista itsehallintoa koskevan momentin yhteyteen.⁷³⁵ Hallituksen esitys saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta (HE 190/1995) mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) perusteluista ilmenee yhtäältä, että saamelaisten uudelle edustuselimelle, saamelaiskäräjille, on tarkoitettu antaa hallitusmuodossa säädetyissä asioissa kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema.⁷³⁶

Hallituksen esityksen (HE 190/1995) mukaan saamelaiskäräjälakia laadittaessa on kuitenkin korostettu saamelaiskäräjien itsehallinnollista luonnetta suhteessa valtioon. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) on todettu, että saamelaiskäräjien henkilöstö ei ole valtion palveluksessa eikä valtion virkamiehiä, vaan he ovat palvelussuhteessa saamelaiskäräjiin. Asia on ilmaistu lain 42 §:ssä siten, että saamelaiskäräjät ottaa henkilöstöönsä

731 VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 126.

732 Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

733 LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven), 2-1 §.

734 Falch, T., Selle, P. & Strømsne, K. "The Sámi: 25 Years of Indigenous Authority in Norway" *Ethnopolitics*, 15:1, 125-143, 131.

735 HE 1/1998 vp, s. 176. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

736 HE 190/1995 vp, s. 1. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta.

kuuluvat virkamiehet ja työntekijät. Virkamiehistä on soveltuvin osin voimassa, mitä valtion virkamieslaissa (750/94) säädetään. Saamelaiskäräjälakia säädettäessä tavoitteena on ollut, että niitä valtionhallinnon säännöksiä, jotka koskevat saamelaisvaltuuskunnan taloutta, kirjanpitoa, tilintarkastusta ynnä muuta, sovellettaisiin sellaisinaan myös saamelaiskäräjiin. Tämän vuoksi lakiin ei oltu otettu säännöksiä esimerkiksi kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta. Lain voimaantuloon liittyviä toimenpiteitä suunniteltaessa on käynyt ilmi, *ettei saamelaiskäräjiä sen itsehallinnollisesta luonteesta johtuen* voida pitää valtion viranomaisena eikä osana valtionhallintoa. Valtionhallintoa koskevia säännöksiä ei siten voida soveltaa saamelaiskäräjiin. Saamelaiskäräjät on luonteeltaan julkisoikeudellinen. Sen päätöksistä voidaan pääsääntöisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallitusmuodon ja saamelaiskäräjälain mukaan sille voidaan lailla myöhemminkin antaa päätösvaltaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä asioissa.⁷³⁷ Edellä mainituista syistä hallituksen esityksessä ehdotettiin saamelaiskäräjälain 16 ja 42 §:ää muutettaviksi siten, että saamelaiskäräjien virkamiehiin, virkoihin ja virkasuhteeseen sovelletaan valtion virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä,⁷³⁸ joka voimassa olevassa saamelaiskäräjälaissa toteutuu.

Edellä mainitusta hallituksen esityksestä käy ilmi, *ettei saamelaiskäräjiä sen itsehallinnollisen luonteen takia* pidetä valtion viranomaisena, koska se ei ole osa valtion hallintoa. Koska se ei myöskään ole kunnallinen viranomainen, on tietyissä yhteyksissä saatettu päätyä arvioimaan, *ettei se ole* laisinkaan viranomainen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan sanota, *etteikö saamelaiskäräjiä voitaisi pitää viranomaisena kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä kysymyksissä*, mikäli sille lainsäädännössä annetaan päätösvaltaa. Hallituksen esitys päinvastoin vahvistaa tällaista tulkintaa. Saamelaiskäräjät on lailla perustettu julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on lailla säädetty toimivalta.

Edellä mainitun valossa näyttäisi selvältä, että vaikka saamelaiskäräjät ei ole valtion viranomainen, se on tarkoitettu kulttuurisena itsehallintoelimenä sellaiseksi viranomaiseksi, joka voi käyttää merkittävää julkista valtaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevissa asioissa. Tätä näkemystä tukee myös aiemmin mainittu saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan esitys.⁷³⁹ Myöskään saamelaiskäräjälain 5 §:n sanamuoto ei estä, vaan päinvastoin tukee sitä ajatusta, että päätösvaltaa voidaan antaa saamelaiskäräjille esimerkiksi MML:ssa. Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ei voida kehittää vastoin saamelaiskäräjien näkemyksiä, joten olennaista tässä yhteydessä on saamelaiskäräjien oma näkemys siitä, puoltaako se päätösvallan antamista. Päätösvallan antaminen merkitsee myös sen tuomia velvoitteita. Tämä tarkoittaisi luonnollisesti hallinnollisia toimenpiteitä

737 HE 190/1995 vp, s. 2.

738 Ibid.

739 VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.

myös resurssien kasvattamiseksi, mm. virkojen perustamista ja rahoituksen riittävyyden varmistamista.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi tuodaan esille, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2. artiklan mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Tämä rahoituksen riittävyyttä korostava niin sanottu rahoitusperiaate on Suomessa tunnustettu, vaikka perustuslaissa sitä ei suoraan todeta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp), että ”kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään”. Viimeaikaisissa lausunnoissaan (PeVL 16/2014, 34/2013, 30/2013, 12/2011 ja 41/2010) perustuslakivaliokunta on aiempaa herkemmin ottanut kantaa myös rahoitusperiaatteen toteutumiseen sekä kiinnittänyt huomiota siihen, että rahoitusperiaatteen toteutumista arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös yksittäisen kunnan asemaan.⁷⁴⁰

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, miten kuntalain 1 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnon keskeisistä periaatteista, joita ovat kunnan asukkaiden itsehallinto ja kansanvaltainen päätöksentekojärjestelmä. Kunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat käsittelee ja niistä päättää mainitun pykälän 2 momentin mukaan asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalain 13 §:ssä on luettelo valtuuston lakisääteisistä tehtävistä. Ainakin näiden asioiden voidaan katsoa kuuluvan kunnan päätösvalaan käyttöön. Lailla kunnan päätösvaltaa voidaan antaa muillekin viranomaisille. Lisäksi valtuusto voi itse siirtää omaa toimivaltaansa alemmille viranomaisille. Valtuuston tehtävänä on ensisijaisesti itse harkita, kuinka laajasti tai yksityiskohtaisesti se päätösvaltaansa kuuluvasta asiasta päättää.⁷⁴¹

Hallituksen esityksessä todetaan, että siirrettäessä kunnan tehtäviä yksityiselle on otettava huomioon perustuslain 124 §:n asettamat rajoitukset. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vaatii lakiperustan.⁷⁴² Kunnallista viranhaltijaa koskevan lain⁷⁴³ esitöissä (HE 196/2002) todetaan, että julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttöä ei ole lakiin perustuva toiminta, jossa ei anneta valituskelpoisia päätöksiä tai yksilön oikeusasemaan puuttuvia päätöksiä. Myöskään yleishallinto-oikeuslainsäädännössä ei ole määritelty julkisen vallan

740 HE 268/2014 vp., s. 15. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

741 Ibid.

742 Ibid., s. 14.

743 Laki kunnallisesta viranhaltijasta, 11.4.2003/304.

käsitettä. Hallintolaissa vain todetaan, että sitä sovelletaan viranomaisiin ja yksityisiin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.⁷⁴⁴

Koska, kuten hallituksen esityksessä (190/1995 vp) on tuotu esille, saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tarkoitettiin samantyyppiseksi kuin kuntien itsehallinto, voitaisiin kuntien itsehallintoa koskevasta säädöspohjasta löytää tukea myös toimivaltakysymysten antamiseen MML:ssa saamelaiskäräjille ja saamelaiskäräjien kautta siirtää mahdollisesti edelleen esimerkiksi Saamelaismuseum Siidalle, jossa työskentelee kulttuuriperintötutkija ja kaksi arkeologia. Kuten tässä selvityksessä on useassa kohdassa tuotu esille, Saamelaismuseumilla on jo nyt museolailla säädetty asiantuntijarooli saamelaisten kotiseutualueen kulttuuriperintökysymyksissä.

PL 124 §:n toimivallan siirtoa alueellisille vastuumuseoille koskevaan kysymykseen perustuslakivaliokunta otti kantaa hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan todeten, että ”kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön, asiantuntijaviranomaistehtävien hoitamisesta alueellisella tasolla alueellisissa vastuumuseoissa esitetään säädettäväksi laissa ottaen huomioon julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevat vaatimukset. Hallituksen esityksessä eräät kulttuuri- ja ympäristöhallinnolliset asiantuntijatehtävät osoitetaan alueellisille vastuumuseoille. Ehdotetun museolain 7 §:n 2 momentissa säädetään, että alueellinen vastuumuseo (joka voi olla myös yksityinen museo) voi toimia kulttuuriympäristön, erityisesti rakennetun ympäristön ja arkeologisen kulttuuriperinnön, asiantuntijaviranomaisena, joka antaa asiantuntijalausuntoja, osallistuu viranomaisneuvotteluihin ja antaa neuvontaa sekä kehittää ja edistää kulttuuriympäristön vaalimista, toimialansa yhteistyötä sekä kulttuuriympäristötiedon digitaalista tallentamista ja saatavuutta. Museolain 7 §:n 2 momentin muotoilu ja perustelut viittaavat lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksentekotilanteisiin, erilaisiin neuvotteluprosesseihin, kaavoitukseen sekä esimerkiksi rakennuslupaprosesseihin, joissa museoammatillisella asiantuntijanäkemyksellä voi olla merkitystä. Museolain 7 §:n mukaista asiantuntijatehtävää hoitaessaan museo ei tee itse yksilön etua tai oikeutta koskevia päätöksiä. Päätöksenteko jäsentyy muun lainsäädännön pohjalta ja tapahtuu muun viranomaisen kuin museon toimesta. Hallituksen esitys on tältä osin ongelmaton perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt asianmukaisena, että yhtiö toimii lain sanamuodon mukaan viranomaisena (ks. PeVL 50/2017 vp ja PeVL 45/2006 vp, s. 2/II). Esimerkiksi maininta valtionapuviranomaisena toimimisesta on tullut valiokunnan mukaan poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi. Sivistysvaliokunnan tulee harkita ”asiantuntijaviranomaista” koskevan sääntelyn sanonnallista

744 EVA-raportti, 2015, s. 29-30.

muuttamista.⁷⁴⁵ Uudistettuun museolakiin kirjattiin vastuumuseoiden rooli asiantuntijoina, ei viranomaisina.⁷⁴⁶ Tästä huolimatta Saamelaismuseum Siidan tehtäviä yleisesti ottaen kuvaillaan asiantuntija- ja viranomaistehtäviksi, mistä syystä tätä terminologiaa on käytetty myös tässä selvityksessä, vaikkei Saamelaismuseum olekaan lain tarkoittama viranomainen. Saamelaismuseum Siidan roolista voitaisiin myös suoraan säätää MML:ssa saamelaiskäräjien aseman lisäksi.

Mikäli saamelaiskäräjille annettaisiin päätösvaltaa muinaisjäännösten suojelu- ja kajoamiskysymyksissä, saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon mukaista olisi, että saamelaiskäräjät päättää vain saamelaisesta kulttuuriperinnöstä. Saamelaiskäräjiä muinaismuistolakia valmisteleavassa työryhmässä edustava Anni-Helena Ruotsalan näkemyksen mukaan saamelaiskäräjät päättäisi nimenomaan saamelaisesta kulttuuriperinnöstä.⁷⁴⁷ Mm. tästä syystä saamelaiskäräjät vuonna 2018 ehdotti vaihtoehtona yhteispäätösmenettelyä Museoviraston kanssa. Huomioitava tähän liittyvä seikka on se, etteivät kaikki saamelaisalueen muinaisjäännökset ole saamelaista alkuperää eikä alkuperä välttämättä uusien kohteiden kohdalla ole aina selvä. Tässä yhteydessä esimerkiksi juuri Saamelaismuseum Siidan asiantuntijuudella on merkitystä arkeologisessa tutkimuksessa. Saamelaismuseon roolin vahvistamiseen muinaisjäännösten inventoinnissa tarvittaisiin lisää resursseja. Kuten aiemmin mainittiin, Saamelaismuseum vie muinaisjäännökset rekisteriin, missä yhteydessä Saamelaismuseon asiantuntija voi tarkastaa myös niitä koskevia lausuntoja ja tietoja inventoinnista. Tässä asiassa saamelaiskulttuurin tunteminen ja esimerkiksi perinnetiedon hyödyntäminen ovat avainasemassa. Saamelaismuseum Siidalle voitaisiin uudessa MML:ssakin antaa muinaisjäännöksiin liittyviä asiantuntijatehtäviä, vaikka päätösvalta saamelaisten muinaisjäännösten osalta annettaisiinkin saamelaiskäräjille. Myös Guttorm on aiemmin ehdottanut haastattelujensa perusteella, että saamelaiskäräjille tulisi antaa vastuu saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnasta, mutta Saamelaismuseum Siida toteuttaisi operatiivisen puolen eli käytännön työn.⁷⁴⁸ Hänen mukaansa käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että saamelaiskäräjät saamelaisten poliittisena elimenä vastaisi päätöksistä, joita saamelaisperäisiin muinaisjäännöksiin kohdistuviin toimiin liittyy. Saamelaismuseum Siidan rooli hallinnassa olisi käytännön toteuttajan rooli, eli Saamelaismuseum vastaisi esimerkiksi inventoinneista, hoidosta, näyttelytoiminnasta ja kokoelmien kehittämisestä. Guttorm ehdottaa, että saamelaisstahojen tulisi kehittää yhteistyöelin, joka suunnittelisi ja toteuttaisi työtä.⁷⁴⁹

745 PeVL 54/2018 vp.

746 Museolain 7 §.

747 Anni-Helena Ruotsala, sähköpostikeskustelu 7.5.2021.

748 Guttorm (2014), s. 35.

749 Ibid., s. 35-36.

Toinen ratkaistava kysymys päätösvalan mahdollisessa antamisessa saamelaiskäräjille on saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon alueellinen rajautuminen. Saamelaisia kulttuuriperintökohteita tiedetään olevan myös saamelaisalueen ulkopuolella. Saamelaiskäräjälain esitöiden (HE 248/1994 vp) mukaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta heitä erityisesti koskeissa asioissa pyrittiin kehittämään etno-poliittisen ratkaisun ja siihen liittyvien erityisten oikeuksien perustalta *lähinnä* saamelaisten kotiseutualueella.⁷⁵⁰ PL 17.3 §:n mukainen saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ei ole katsottu rajautuvan vain saamelaisten kotiseutualueelle. Esimerkiksi saamelaisten kielellisiä oikeuksia pyritään kehittämään koko valtakunnan alueella. Kuten kappaleessa 3.1.1. mainittiin, saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnan mietinnössä ehdotetaan, että saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelut eivät uudessa laissa rajautuisi saamelaisten kotiseutualueeseen. Tämä on linjassa sen kanssa, että saamelaisten perusoikeudet suojaavat saamelaisten oikeuksia koko Suomen alueella. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden kannalta olisi ongelmallista rajata saamelaisista muinaisjäännöksistä päättäminen vain saamelaisien kotiseutualueelle, vaikkakin saamelaisten kulttuuri-itsehallinto toteutuu erityisellä tavalla juuri saamelaisten kotiseutualueella. Esimerkiksi kaivoslain saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa mittaavassa kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös sellaiset saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavat hankkeet, jolla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.⁷⁵¹

Kuten kappaleessa 3.1. keskusteltiin, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus ja Pohjoismainen Saamelaissopimus toteavat, että alkuperäiskansojen/saamelaisten itsemääräämisoikeus voi toteutua itsehallintona sisäisissä asioissa sekä myös neuvottelujen kautta muissa alkuperäiskansojen/saamelaisten kannalta merkittävissä kysymyksissä. Kuten kappaleessa 3.1. tuotiin esille, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevassa julistuksessa, josta Pohjoismainen Saamelaissopimus on pitkälti ottanut mallia, alkuperäiskansojen sisäisiksi ja paikallisiksi asioiksi julistusta koskevassa luonnoksessa ja taustamateriaalissa katsotaan juuri mm. kulttuuriin ja uskontoon liittyvät kysymykset, jotka tulisi sisällyttää alkuperäiskansojen itsehallintoon.⁷⁵² Sitä, että lainsäädäntöä kehitettäisiin siten, että kulttuuriperintö mielletään saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisäisenä asiana tai keskeisenä ydinkysymyksenä tukevat sekä tässä selvityksessä käsitelty kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden säännökset että perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen rakennusperintölain uudistukseen, jossa se nimenomaan katsoo kulttuuriperinnön lukeutuvan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin, mikä edellyttää saamelaiskäräjien roolin selkeää vahvistamista kulttuuriperintöön liittyviin kysymyksiin. Mikäli muinaisjäännöksistä päättäminen päätetään tunnustaa osaksi saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon lukeutuvia

750 Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

751 Kaivoslain 38 §.

752 Ks. tämän selvityksen kappale 3.1.

sisäisiä asioita tai ydinkysymyksiä, tulisi MML:ssa tavalla tai toisella antaa päätösvaltaa perustuslain sallimissa puitteissa saamelaiskäräjille kulttuuri-itsehallintoelimenä muinaisjäännöksiin liittyvissä kysymyksissä, ennen kaikkea myös saamelaiskäräjien itsensä toiveet huomioiden. Myös Pohjoismaisessa Saamelaissopimuksessa nimenomaan korostetaan saamelaiskäräjien asemaa suhteessa kulttuuriperinnöstä vastaamiseen ja hallinnointiin.

Kuten aiemmin on tuotu esille, kansainvälisessä oikeudessa pidetään keskeisenä sitä, että alkuperäiskansat saavat itse määritellä, mitä ne katsovat kuuluvan oman kulttuurinsa ydinkysymyksiin. Tästä syystä myös saamelaiskäräjien näkemys siitä, tulisiko muinaisjäännöksiin liittyvät kysymykset katsoa saamelaisten sisäiseksi asiaksi on keskeinen. Saamelaiskäräjät on nimenomaan todennut, että saamelaisten kulttuuriperintö, perinteinen tieto sekä kulttuuri-ilmaukset, joihin mm. saamelaisten pyhät paikat ja niihin liittyvät käytänteet, uskomukset ja rituaalit voidaan kategorisesti liittää, ovat Suomen perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon ydintä.⁷⁵³

Jos saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevien kysymysten ei katsottaisi kuuluvaksi saamelaisten ”sisäisiin asioihin” kulttuuri-itsehallinnon mielessä, vaan asioihin, joilla on ”erityistä merkitystä saamelaisille” (ks. Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen 4 artikla), ne kuuluvat joka tapauksessa keskeiseksi osaksi saamelaiskulttuuria perustuslain 17.3 §:n merkityksessä, johon saamelaisilla on alkuperäiskansana itsemääräämisoikeus. PL 17.3 ja 121.4 § liittyvät kuitenkin kiinteästi yhteen eikä niitä voida pitää toisistaan kokonaan erillisinä säännöksinä, joten kulttuuri-itsehallinnon piiriin voidaan katsoa kuuluvan myös asioita, joita ei katsota sillä tavalla saamelaisten ”sisäisiksi asioiksi”, että heillä olisi siihen ensisijainen oikeus. Esimerkiksi maankäyttökysymykset katsotaan tämänhetkisessä lainsäädännössä kysymyksiksi, joissa saamelaisten kulttuuri-itsehallinto toteutuu lähinnä 9 §:n neuvottelujen kautta sekä lainsäädännössä koskevan muun suojan kuten saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kautta. Saamelaisten maa-oikeuksia on pyritty vahvistamaan 1990-luvulta lähtien osana ILO sopimus 169 ratifiointipyrkimyksiä. Alun perin ne oli tarkoitus sisällyttää kulttuuri-itsehallinnon piiriin huomattavasti nykyistä vahvemmin.⁷⁵⁴ Sekä kansainvälisesti että kansallisesti tuodaan säännöllisesti esille, että saamelaisten itsemääräämisoikeus on puutteellinen mm. maankäyttökysymyksissä ja tarve kehittää sitä on ilmeinen. Kulttuuri-itsehallintoa on tarkoitus kehittää juuri siihen suuntaan, että saamelaisille tulisi lisää vaikutus- ja päätäntävaltaa heille keskeisimmissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan mietinnössä nimenomaan todetaan, että saamelaiskäräjistä annetun lain tarkistamisen tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten

753 Saamelaiskäräjien kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017, s. 24.

754 Ks. esim. Valkonen, S., ”Kuvaus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä sekä saamelaisuuden määrittelyn ja saamelais- ja alkuperäiskansakeskustelun taustoista ja tapahtumista Suomessa”, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 176-223.

itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaiden kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.⁷⁵⁵

Kuten mainittu, mikäli muinaisjäännöksiä koskevia kysymyksiä ei katsottaisi saamelaiden sisäiseksi ydinasioiksi, niin YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen kuin Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen sekä sitovia ihmisoikeussopimuksia valvovien toimielinten päätösten mukaan itsemääräämisoikeus voi toteutua myös neuvottelujen ja yhteistyössä toimimisen kautta. Menettelyn pyrkimyksenä tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen taikka alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen päätöksenteon pohjaksi. Ennakkosuostumukseen pyrkiminen ei kuitenkaan poikkeustapauksia lukuun ottamatta merkitse alkuperäiskansan yksipuolista veto-oikeutta.⁷⁵⁶ Silti ihmisoikeuksia valvovat toimielimet ovat ottaneet kannan, jonka mukaan laaja-alaisia toimenpiteitä, joista voi koitua huomattavaa haittaa tai jotka ovat kulttuurin säilymisen kannalta keskeisimpiä kysymyksiä, ei tule toteuttaa ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta, kuten kappaleessa 3.1. ja 3.1.1. on tuotu esille. Saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevissa asioissa olisi perusteltua soveltaa poikkeuksellisen vahvaa ennakkosuostumusperiaatteen tulkintaa, koska kyseessä on kulttuurin säilymisen kannalta hyvin merkittävä kysymys ja koska kyse on suhteellisen rajatuista alueista, jotka joka tapauksessa ovat MML:n automaattisen rauhoituksen piirissä. Näin ollen päätöksissä ei ole perusteltua ohittaa saamelaiskäräjien näkemystä. Ei ole mitään oikeudellista estettä sille, ettei MML:ssa voitaisi säätää, ettei esimerkiksi suojelupäätöstä tehtäisi tai kajoamislupaa myönnettäisi saamelaiden muinaisjäännösten osalta ilman, että siitä tosiasiallisesti päästäisiin yhteisymmärrykseen tai saataisiin saamelaiskäräjien ennakkosuostumus. Neuvottelumenettely ja siihen liittyvä saamelaiskäräjien ennakkosuostumus voisi olla ratkaisu silloin, jos syystä taikka toisesta saamelaiskäräjille ei annettaisi päätösvaltaa uudistettavassa MML:ssa.

Silloinkin, kun saamelaiden muinaisjäännöksiä ei suoraan mielletäisi pelkästään saamelaiden ”sisäiseksi asioiksi”, saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta päätösvalan antaminen saamelaiskäräjille tai jaettu päätösvalta Museoviraston kanssa saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevissa kysymyksissä olisi kuitenkin perustellu vaihtoehto, koska se selkeimmin vahvistaisi ja toteuttaisi saamelaiden itsemääräämisoikeutta. Saamelaiden itsemääräämisoikeuden toteuttaminen neuvottelujen ja ennakkosuostumusperiaatteen kautta voisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos saamelaiskäräjät ei itse lopulta puoltaisi päätösvalan sille antamista ja tahtois ratkaista kysymyksen neuvottelujen kautta. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa puoltaisi se, ettei se edellyttäisi hallinnollisesti kuormittavia ratkaisuja, mutta käytännössä silti huomattavasti edistäisi

755 VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 19.

756 Ks. kappale 3.1.

saamelaisten itsemääräämisoikeutta omaan kulttuuriperintöönsä kehittämisen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa.

Saamelaiskäräjien toimivaltakysymykseen suhteessa saamelaisista muinaisjäännöksistä päättämiseen voidaan esimerkkiä katsoa myös jo aiemmin tässä kappaleessa manitusta Norjan saamelaiskäräjien asemasta suhteessa kulttuuriperintönsä hallintaan. Norjassa vuonna 1978 voimaan tullut kulttuuriperintölaki (Lov om kulturminner)⁷⁵⁷ laajensi aiempaa kulttuuriperinnön määritelmää siten, että se kattaa myös kulttuuriympäristöt. Lain tarkoituksena on suojella kulttuurimuistomerkit ja kulttuuriympäristöt osana kulttuuriperintöä ja identiteettiä sekä ympäristöä ja resursseja. Ennen vuotta 1537 rakennetut kohteet ovat automaattisesti suojeltuja, kuten myös vuonna 1917 tai sitä ennen rakennetut tai käytössä olleet saamelaiset kohteet. Vuosilta 1537–1649 peräisin olevat rakenteet ovat automaattisesti suojeltuja, ellei toisin päätetä. Saamelaisten kohteiden osalta automaattisen rauhoituksen rajavuosi on 1917. Viranomainen voi suorittaa tarvittavia toimenpiteitä automaattisesti rauhoitetuille kohteille, jolloin omistajalle tai haltijalle voidaan määrätä korvaus arvion mukaan. Automaattisen suojelun lisäksi kulttuurimuistomerkkiasioita hoitava valtakunnallinen viranomainen (Riksantikvaren) voi päättää kulttuurihistoriallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaiden rakennusten tai kohteiden ja niiden osien suojelusta. Päätöksestä voi valittaa ilmasto- ja ympäristöministeriölle (Klimaog miljødepartementet). Maakuntahallinto (fylkeskommune) voi myöntää poikkeuksen suojelupäätöksestä tai -määräyksistä sellaisille toimenpiteille, jotka eivät merkittäväällä tavalla kajoa suojeltuun kohteeseen. Poikkeamista koskeva päätös voi tietyin edellytyksin johtaa hyvitykseen omistajalle tai haltijalle. Saamelaisten kohteiden osalta poikkeuksen myöntää saamelaiskäräjät. Päätöksestä voi valittaa päätöksen tehneelle viranomaiselle. Mikäli päätös pysytetään, päätöksen tehnyt viranomainen lähettää valituksen edelleen kulttuurimuistomerkkiasioita hoitavan valtakunnallisen hallintoviranomaisen käsiteltäväksi.⁷⁵⁸ Vuoden 1992 lainmuutoksen myötä nyt voidaan suojella myös suuria yhtenäisiä alueita, jotka edistävät ja ilmentävät tietyn kulttuurimaiseman erityisluonnetta. Norjassa on kuusi kulttuuriympäristöksi luokiteltua, lailla suojeltua paikkaa: Neiden Finnmarkin läänissä, Sogndalstrand ja Utsteinin luostari Rogalandin läänissä, Kongsbergin hopeakaivokset Buskerudin läänissä, Havråtunetin maatila Osterøyssä Hordalandin läänissä ja Birkelundenin puisto Grünerløkka-kassa Oslossa.⁷⁵⁹

757 Lov om kulturminner, 9.6.1978. Ensimmäinen kulttuuriperintölaki on vuodelta 1905 (Lov om fredning og bevaring av fortidslevninger), jota uudistettiin vuonna 1978.

758 Ks. HE 182/2020 vp, s. 27.

759 Ks. Nordli, K. ja Mortensen, L. K., ”Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen täytäntöönpano Norjassa: keskiössä suunnittelun haasteet maiseman arvojen hoidossa”, teoksessa N. Raasakka ja S. Silvonen (toim.) (2012) s. 40-47, 42. <https://core.ac.uk/download/pdf/39947208.pdf#page=52> (3.5.2021).

Saamelaisten kulttuuriperintökohteiden erityismaininta kulttuuriperintölaissa on lisännyt kohteiden merkittävyyttä norjalaisessa yhteiskunnassa.⁷⁶⁰ Kulttuuriperintölaissa saamelaisia kohteita ei ole määritelty, vaan ne määräytyvät kirjallisten lähteiden, haastattelujen ja tutkimustulosten kautta, millä turvataan, että ymmärryksen kehittyminen otetaan huomioon.⁷⁶¹ Norjassa saamelaisten itsemäääämisosoikeus kulttuuriperintönsä on toteutettu sitä kautta, että kulttuuriperinnön hallinta kuuluu saamelaiskäräjille, joka on myös hallintoviranomainen saamelaisten muinaisjäännösten osalta.⁷⁶² Kuten Myrvoll et al. toteaa, saamelaisten itsemäääämisosoikeus omaan kulttuuriperintönsä haluttiin turvata jo vuonna 1994⁷⁶³, jolloin kulttuuriperintöön lukeutuvat asiat, mukaan lukien arkeologisen kulttuuriperinnön hallinnointi siirtyi saamelaiskäräjien alaiselle kulttuurineuvostolle. Neuvosto toimi vuosina 1994–2001 ja siinä oli viisi jäsentä varajäsenineen. Vuonna 1997 kulttuuriperintöasioita varten oli perustettu 10 virkaa. Kulttuurineuvosto hallinnoi saamelaisia muinaisjäännöksiä, rekisteröi saamelaisia muinaismuistoja, vastasi suojelusta, antoi lausuntoja esim. kuntien maankäyttösuunnitelmista, oman samankaltaisen toimivallan kuin kunnat.⁷⁶⁴ Kulttuurineuvosto laati saamelaista kulttuuriperintöä koskevan strategisen suunnitelman, jolla turvattaisiin sekä rakennettu kulttuuriympäristö että arkeologinen kulttuuriperintö tavalla, joka vahvistaa saamelaiskulttuuria ja identiteettiä yhdistäen menneisyyden nykyisyyteen ja tulevaisuuteen.⁷⁶⁵ Tiedon tuottaminen ja lisääminen saamelaisesta kulttuuriperinnöstä nähtiin tärkeänä välineenä niin hallinnossa, julkisissa suhteissa kuin tutkimuksessakin.⁷⁶⁶

Vuodesta 2001 toimivalta on siirtynyt suoraan saamelaiskäräjille, joka on saanut Norjan valtiolta huomattavasti resursseja ja pystynyt perustamaan 12 virkaa hoitamaan kulttuuriperintöasioita. Ruotsalan Norjan saamelaiskäräjiltä saamien tietojen mukaan sen lisäksi, että saamelaiskäräjät päättää mm. saamelaisten muinaisjäännösten osalta kajoamisluvista, se rekisteröi kohteita, päättää mitä saamelaiset muinaisjäännökset ovat ja lisää ne muinaisjäännösrekisteriin sekä päättää kuinka julkisia tiedot ovat. Saamelaiskäräjät vastaa myös kohteiden seurannasta ja rekisteröi kohteisiin liittyvää saamelaisten perinnetietoa

760 Guttorm (2014), s. 21; Ks. Myrvoll, M., Thuestad, A., Myrvoll, E. R. and Holm-Olsen, I. M., "Unpredictable Consequences of Sámi Self-determination: Rethinking the legal protection of Sámi cultural heritage in Norway", *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 3, 1/2012, s. 30–50, 31–32.

761 Saamelaiskäräjien edustajan Anni-Helena Ruotsalan power point -esitys muinaismuistolakia valmistelevan työryhmän kokouksessa 10.3.2021. Pohjautuu pitkälle Norjan saamelaiskäräjiltä saatuihin tietoihin. Ks. myös <https://www.riksantikvaren.no/en/about-the-directorate-for-cultural-heritage/2020/> (17.5.2021).

762 Ibid.

763 Myrvoll et al (2012), s. 32.

764 Saamelaiskäräjien edustajan Anni-Helena Ruotsalan power point -esitys muinaismuistolakia valmistelevan työryhmän kokouksessa 10.3.2021.

765 Samisk kulturminneråd 1995. Strategisk plan 1995–1997. Ks. Myrvoll et al (2012), s. 35.

766 Ibid.

sekä tekee saamelaista kulttuuriperintöä tunnetuksi laajemmalle yleisölle.⁷⁶⁷ Myrvoll et al. näkee tämän erittäin tärkeänä saavutuksena saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen omaa kulttuuriperintöään koskevissa kysymyksissä on vahvistanut saamelaisen historian ja kulttuuriperinnön dokumentointia sekä saamelaisten identiteettiä ja historiallista kuulumista alueeseen.⁷⁶⁸

Kuten tässä kappaleessa aiemmin todettiin, Norjan saamelaiskäräjälaissa saamelaiskäräjien toimivalta on määritelty hyvin pitkälle samalla tavoin ("kuten tässä tai muualla laissa säädetään") kuin suomen saamelaiskäräjälaissa,⁷⁶⁹ minkä on katsottu mahdollistavan päätösvalan antamisen saamelaiskäräjille. Kulttuuriperinnön hallinnointia ei ole annettu saamelaiskäräjille lailla vaan asetuksella, mikä merkitsee sitä, että vaikka saamelaiskäräjillä onkin päätösvalta saamelaista kulttuuriperintöä koskien, ilmasto- ja ympäristöministeriö vastuuministeriönä sekä sen alainen kulttuuriperintöviranomainen (Riksantikvaren) ohjaavat tätä toimintaa.⁷⁷⁰ Saamelaiskäräjät on kuitenkin ottanut kannan, jonka mukaan sen tulee itsehallintoelimenä itsenäisesti päättää saamelaisista muinaisjäännöksistä.⁷⁷¹

Saamelaisten kulttuuriperinnön hallinnointi kattaa alueet, jotka on määritelty saamelaiskäräjien ja valtion välisellä konsultaatiosopimuksella vuodelta 2005.⁷⁷² Saamelaista kulttuuriperintöä hallinnoivilla viranomaisilla on toimipaikkoja neljässä Norjan pohjoisimmissa läänissä: Pohjois-Trøndelagissa, Nordlandissa, Tromssassa ja Finnmarkissa. Saamelaiskäräjät ja läänit ovat tehneet yhteistyösopimuksia kulttuuriperinnön hallinnasta.⁷⁷³

Saamelaisen kulttuuriperinnön suojaa on vahvistettu myös mm. vuoden 2009 luonnon monimuotoisuutta koskevassa laissa (Naturmangfoldloven), joka toimeenpanee erityisesti biodiversiteettisopimusta, mukaan lukien alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyvät artiklat 8 (j) ja 10 (c). Lain esitöissä mainitaan myös erityisesti KP-sopimuksen 27 artiklan

767 Saamelaiskäräjien edustajan Anni-Helena Ruotsalan power point -esitys muinaismuistolakia valmistelevan työryhmän kokouksessa 10.3.2021.

768 Myrvoll et al (2012), s. 30-50.

769 LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven), § 2-1.

770 Falch, T., Selle, P. & Strømsne, K. "The Sámi: 25 Years of Indigenous Authority in Norway" *Ethnopolitics*, 15:1, 125-143., sekä Falch, T. and Selle, Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitik, Gyldedal, 2018, s. 78- 79.

771 Ibid.

772 Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Ks. Myrvoll et al (2012), s. 32.

773 Ibid.

huomioiminen⁷⁷⁴ ja laki edellyttää konsultaatiota saamelaiskäräjien ja muiden saamelaisryhmien kanssa.⁷⁷⁵ Tähän liittyen, Norjassa uudistettiin suojelualueiden hallintojärjestelmä vuonna 2010.⁷⁷⁶ Uudistetussa järjestelmässä suojelualueiden hallinta on keskitetty paikallisille hallintoyksiköille, joissa saamelaiskäräjät saa ehdottaa saamelaisia edustajia, joilla on mahdollisuus suoraan vaikuttaa kulttuuriympäristöään koskeviin päätöksiin. Tämä järjestelmä perustuu pitkälle biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevien säännösten toimeenpanoon.⁷⁷⁷

Norjan tilannetta voidaan käyttää esimerkkinä siitä, miten kulttuuriperinnön hallinta, kuten muinaisjäännöksiä koskevat päätökset, voitaisiin Suomessakin niin halutessa antaa saamelaiskäräjille saamelaisen muinaisjäännösten osalta. Sen lisäksi, että tällä tavoin voitaisiin toteuttaa saamelaisten itsemääräämisoikeus myös Suomessa, Norjan mallin suuntainen järjestelmä Suomessakin tukisi myös Pohjoismaisen Saamelaissopimuksen henkeä Pohjoismaiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta.

774 Ot.prp. No. 52 (2008-2009), 384; NOU 2004:28, 471. Ks. myös Allard, C. "Nordic Legislation on Protected Areas: How does it Affect Sámi Customary Rights?" teoksessa L. Elenius, C. Allard ja C. Sandström (toim.), *Indigenous Rights in Modern Landscapes – Nordic Conservation Regimes in Global Context*, London: Routledge, 2016, s. 9-24.

775 Nature Diversity Act, s. 14 para. 2. Ks. Allard, C., Chapter 8 on Norway, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 331.

776 Ot.prp. No. 52 (2008-2009), 41; NOU 2004:28, 154, 156; Allard (ibid).

777 Allard (2017), s. 332, footnote 180; Ks. yleisesti, Reimersson, E. *Nature Culture Rights. Exploring Space for Indigenous Agency in Protected Area Discourses* (PhD diss.). Umeå: Umeå University, 2015.

6 Saamelaisten kulttuuriperintöoikeuksien turvaaminen muinaisjäännösten suojelussa: käytännön haasteita ja huomioitavia kysymyksiä saamelaiskulttuurin näkökulmasta

Kansainvälisessä alkuperäiskansojen kulttuuriperintöön liittyvässä keskustelussa nousee esille kaksi keskeistä ongelmaksi miellettyä asiaa, jotka heijastuvat myös saamelaisten kulttuuriperinnön suojelemiseen liittyviin kysymyksiin Suomessa. Kansainvälisten instrumenttien sisältämät kulttuuriperinnön määritelmät on katsottu ongelmallisiksi alkuperäiskansojen näkökulmasta, kuten tämän selvityksen kansainvälisiä sopimuksia koskevissa kappaleissa mainittiin. Ensinnäkin jaottelu kulttuuriperinnön ja luonnonperinnön sekä toisaalta aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön välillä ei vastaa alkuperäiskansojen omaa käsitystä kulttuuriperinnöstään. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien erityismekanismi (EMRIP) kuvailee, että alkuperäiskansojen kulttuuriperintö on holistinen ja inter-sukupolvinen käsite, joka perustuu jaettuihin aineellisiin ja henkisiin arvoihin, joihin ympäristö vaikuttaa.⁷⁷⁸ Toinen keskeinen ongelma kansainvälisestikin katsottuna on alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden puutteellinen toteutuminen suhteessa niiden kulttuuriperintöön. Kulttuuriperinnön suojeleminen on hyvin pitkään nähty valtioiden väliseksi sekä kunkin valtion eikä niinkään valtioiden sisäisten ryhmien kuten alkuperäiskansojen asiaksi. Vuosien saatossa pitkälle alkuperäiskansojen ja niitä tukevien järjestöjen aktiivisuuden ansiosta tilanne on muuttunut. Uudemmat kulttuuriperintöä koskevat instrumentit tai niitä koskevat päätöksentekomekanismit tunnustavat alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön sekä tarpeen huomioida alkuperäiskansojen osallistuminen kulttuuriperintöön liittyviin asioihin. Uudemmat alkuperäiskansojen oikeuksia suojaavat kansainväliset instrumentit, kuten YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus sekä Pohjoismaiden Saamelaissojimus säätelevät sangen kattavasti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta kulttuuriperintönsä.

⁷⁷⁸ A/HRC/EMRIP/2015/2/B/6.

Pikkuhiljaa kulttuuriympäristön käsite on myös laajentunut tunnistamaan alkuperäiskansojen tapoja kokea ja käsittää maisema ja ympäristö. Saamelaiden osalta arkeologi Audhild Schanchea pidetään pioneerina kulttuuriympäristökäsitteen kehittäjänä, joka on kirjoittanut aiheesta laajasti 1990-luvulta lähtien. Hän tarkastelee kriittisesti länsimaisen kulttuurin tapaa luokitella asioita vastakohtaisuuksien kautta, mikä istuu huonosti saamelaisten maailmankuvaan. Hän tuo esille juuri yllä mainitun dikotomian kulttuurin ja luonnon – kulttuuri- ja luonnonmaiseman välillä. Luontoon kuuluu ekologisten järjestelmien lisäksi käsitys viljelystä, primitiivisyydestä ja asumattomuudesta, kun taas kulttuurimaisema on luonnontilaisen maiseman vastakohta: ihmisen muokkaama, viljelty ja jalostettu.⁷⁷⁹

Magga kuvailee tähän liittyvää ”saamelaisen maiseman paradoksia.” Saamelainen maisema jää ikään kuin kahden kategorian väliin: se on sekä luonnon- että kulttuurimaisemaa, mutta ei tarpeeksi kumpaakaan. Se ei ole tarpeeksi muokattua ja viljeltyä, jotta sitä pidettäisiin arvokkaana kulttuurimaisemana. Toisaalta se on luonnonmaisemaa, jota saamelaiden maankäyttö kuitenkin häiritsee ja uhkaa.⁷⁸⁰ Magga tuo esille, että luonnon- ja kulttuurimaiseman erottaminen on tarkoittanut sitä, että Suomen Lapissa saamelaiden usein rakentamattomia ja luonnontilassa olevia perinteisiä ja nykyisiä kulttuurimaisemia hallinnoidaan, suojellaan ja hyödynnetään erämaa- ja luonnonsuojelulakien perusteella (erämaa-alueet, kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet). Muualla Suomessa kulttuurimaisemia – joilla tarkoitetaan yleensä rakennettua ympäristöä – hallinnoidaan ja suojellaan mm. maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL) ja rakennusperinnön suojelamisesta annetun lain (RPL) mukaisen rakennussuojelun kautta. Muinaisjäännösten, joita ei maisemasta voi aina selkeästi erottaa, osalta suojelutilanne on sama sekä saamelaisalueella että muualla Suomessa. Magga kysyykin, suojellaanko saamelaisia kulttuuriympäristöjä eri lakien kautta kuin suomalaisia kulttuuriympäristöjä vai jääkö saamelainen kulttuuriympäristö ilman lainsäädännöllistä suojaa. Hänen mukaansa se, että pohjoisen Lapin suojelualueet kohdistuvat laajoille alueille on sinällään saamelaisnäkökulmasta järkevämpää kuin suojella pistemäisiä kohteita. Erilaisiin luonnonsuojelualueisiin liittyy kuitenkin ennen kaikkea luonnonsuojelun näkökulma, jolloin alueita suojellaan myös ihmisen toiminnalta. Luonnonsuojelualueet suojelevat kyllä myös saamelaiden kulttuuriympäristöä, mutta vahva luonnonsuojelun näkökulma suojelualueiden käytössä ja hallinnossa jättää saamelaisen kulttuuriympäristön kuitenkin edelleen näkymättömäksi.⁷⁸¹

779 Schanche, A. Meahcci, den samiske utmarka. – Andersen, Svanhild (red.). Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati. Dieđut nr 1/2002. Sámi Instituhtta. Guovdageaidnu. 156–170, 156–159. Ks. Magga, P. Rakennuksia, kotasijoja, muistoja – saamelaisista kulttuuriympäristöä inventoimassa, teoksessa T. Elo ja P. Magga, Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuurimaisemaan, Suomen ympäristö 34/2007, Lapin ympäristökeskus, s. 11–24, 11.

780 Magga (2007), *ibid*, s. 11–12.

781 Magga (2013), s. 12.

Toisaalta Suomen lainsäädännössä on otettu askeleita luonnon- ja kulttuuriympäristön kahtiajakoisuuden häivyttämiseen esimerkiksi tunnustamalla erämaalain (EML) yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi saamelaiskulttuurin suojeleminen. Myös luonnonsuojelulaissa (LSL) tunnustetaan saamelaisten oikeudet, joita on tarkoitus vahvistaa lain uudistamisessa. Saamelaisten kulttuuriympäristön ymmärtäminen ja siihen sisään rakennetut arvot ja perinnetieto tulisi ottaa vahvemmin huomioon niin luonnonsuojeluun kuin kulttuurimaisemiinkin liittyvissä kysymyksissä. Tämä osaltaan häivyttäisi kahtiajakoa kulttuurin ja luonnon käsitteiden välillä. Esimerkiksi ympäristöministeriön ja Museoviraston laatimassa käsitteistössä maisemasta todetaan, että se ”voidaan tyypitellä luonnonmaisemaksi tai kulttuurimaisemaksi sen mukaan, onko maisema ensisijaisesti luonnonelementtien tai ihmisen toiminnan tulosta.”⁷⁸² Hollo tuo esille, että maiseman jakaminen luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan perustuu ennen kaikkea siihen, millä tavoin ja kuinka paljon ihminen on maisemaan vaikuttanut.⁷⁸³ Kuten aiemmin on keskusteltu, saamelaisnäkökulmasta katsottuna tämä jako ei vastaa saamelaista kulttuurimaisemaa, jossa luonto ja kulttuuri kietoutuvat erottamattomasti yhteen. Kirkinen nostaa esille saamelaisen kulttuuriympäristön ymmärtämisen haasteen suhteessa erämaan käsittämiseen. Koska erämaa määritellään asutuksen ulkopuoliseksi ympäristöksi, erämaata alueena tarkastellaan ulkopuolisesta näkökulmasta. Tällöin erämaa, jota myyttiset lappalaiset ovat asuttaneet, edustaakin toiseutta ns. perinteisen kulttuuriympäristökäsityksen mukaan.⁷⁸⁴

Kuten kappaleessa 5.9. tuotiin esille, muinaisjäännösten arvon tai merkittävyyden arviointi on arkeologisen kulttuuriperinnön hallinnoinnin ja suojelun keskeisimpiä kysymyksiä. Nykyinen muinaismuistolaki (MML) ei anna tarkkoja suuntaviivoja muinaisjäännöksen arvon arviointiin, vaikka muinaisjäännöksen ”merkitykseen” laissa viitataan. Lakia sovellettaessa ja käytännön suojelutyössä ”arvottamista” joudutaan kuitenkin jatkuvasti tekemään.⁷⁸⁵ Enqvist tuo esille, että muinaisjäännökset ja arkeologinen kulttuuriperintö mielletään usein synonyymeiksi, mutta kulttuuriperintö käsittää muutakin kuin menneisyyden aineelliset jäännökset. Kulttuuriperintö on aina myös aineetonta: sosiaalisia, kulttuurisia ja poliittisia prosesseja sekä näiden tuloksena syntyneitä merkityksiä ja identiteettejä.⁷⁸⁶

Saamelaismuseo Siida ottaa myös kantaa muinaisjäännösten arvottamisen problematiikkaan tuoden esille, että kaavoituksessa vain ”erityisen merkittäviksi arvioituista kohteista”

782 Ympäristöministeriö 1993. Maisema-alueityöryhmän mietintö 2. Arvokkaat maisema-alueet. Työryhmän mietintö. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, s. 6.

783 Hollo, E. J., Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum, Helsinki, 2004, s. 419.

784 Kirkinen, T. ”Myyttisen erämaan historia: Arkeologian erämaakäsitykset ekokriittisestä näkökulmasta”, teoksessa T. Kallinen, A. Nygren, T. Tammisto, Ympäristö ja kulttuuri, Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2012:11, Helsinki 2012, 145–146. Ks. Guttorm (2014), s.11.

785 Enqvist (2014).

786 Ibid.

käytetään pääkäyttötarkoituksmerkintää SM (muinaismuistoalue). Museovirasto on luopunut aiemmin käytössä olleesta muinaisjäännösten kolmitasoisesta arvotusluokituksesta (1-3). Tällä hetkellä ollaan viimeistelemässä manner-Suomen merkittävimpien arkeologisten kohteiden luetteloa (VARK-inventointi), ja aiemmin muinaisjäännöskohteita on arvoitettu mm. Haagin luetteloon. Saamelaismuseum ehdottaa, että MML:n uudistusta valmistelevan työryhmän tulisi pohtia tätä problematiikkaa ottaen huomioon, mitä ovat ne erityisen merkittäviksi arvioitujen kohteet, joista tullaan käyttämään yleis- ja asemakaavatasoilla pääkäyttötarkoituksmerkintää SM. Saamelaismuseon lausunnossa kysytään, että mikäli muut muinaisjäännökset tulee merkitä ensisijaisesti kohde- tai aluemerkinnoilla sm, mikä suoja näitä muinaisjäännöskohteita muun pääkäyttötarkoituksen maankäytön alueella.⁷⁸⁷ Saamelaismuseum tuo myös esille huolensa siitä, että kunnat tai kaavoittajat eivät aina ole huomioineet muinaisjäännöksiä osana kaavoitus- tai poikkeamislupaprosessia, vaikka asiasta on tietyin väliajoin huomautettu ja keskusteltukin. Ajantasaiset MRL:n 7 §:n edellyttämät kaavoituskatsaukset ovat puuttuneet ja edelleen puuttuvat tietyistä kunnista, eikä kaavatietoja tai -aineistoja aina ole ollut ajantasaisesti saatavilla kuntien internet-sivustoilla. Tämän vuoksi on jopa tuhoutunut muutamia kiinteitä muinaisjäännöksiä.⁷⁸⁸ Guttorm toteaa, että joskus muinaisjäännösten löytyminen kaavoitusalueelta koetaan kaavoitusta ja sitä seuraavaa mahdollista rakentamista hidastavaksi tekijäksi ja sen takia arkeologisten inventointien suorittamista on katsottu kunnissa läpi sormien.⁷⁸⁹

Enqvistin mukaan arkeologinen kulttuuriperintö on terminä harhaanjohtava, koska kulttuuriperintö ei käsitteenä rajoitu arkeologiaan ja arkeologeihin, eikä ajatus muinaisjäännöksistä yhteisenä, vaalittavana kulttuuriperintönä ole johdettavissa suoraan arkeologisen tutkimuksen tuloksista. Muinaisjäännökset, joilla ei välttämättä ole juurikaan arvoa arkeologisen tutkimuksen lähteinä, voivat olla merkityksellisiä muista syistä. Hän viittaaakin juuri saamelaisten perinnetietoon saamelaisen kulttuuriympäristön aineettomana elementtinä, ja toteaa, että merkitykset ja muistot liittyvät ennemminkin paikkoihin, joilla ei ole tarkemmin määriteltyjä rajoja kuin yksittäisiin kohteisiin. Ne eivät kiinnity vain yhteen ympäristön elementtiin, kuten muinaisjäännöksiin.⁷⁹⁰ Enqvist toteaa, että muinaisjäännösten esittäminen nimenomaan arkeologien datapankkina peittää muut kulttuuriset merkitykset, esimerkiksi alkuperäiskansan maailmankuvassa, historia- ja identiteettikäsityksissä. Hän huomauttaa, että nämä merkitykset voivat olla sellaisia, että ne katoavat, mikäli kohde tutkitaan.⁷⁹¹ Muinaisjäännösten suojelussa tulisi kyetä tunnistamaan ja ottamaan huomioon saamelaiset arvot ja kulttuuriset merkitykset.

787 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

788 Ibid.

789 Guttorm (2014), s. 32.

790 Enqvist (2014).

791 Ibid.

Saamelaisessa perinteisessä elämäntavassa on pyritty jättämään luontoon mahdollisimman vähän jälkiä, eikä siitä siten muodostu pelkästään länsimaisen tutkimusperinteen mukaista fyysisesti todennettavaa kulttuuriympäristöä. Siksi saamelaisen kulttuurimaiseman lähtökohdan tulee olla saamelainen kulttuuri. Kuten Euroopan neuvoston sopimuksia koskevassa kappaleessa tuotiin esille, on tärkeää, että saamelaiset itse osallistuvat käsitteiden määrittelyyn, jotta saamelainen kulttuurimaisema tulee tunnistetuksi ja sille annetaan kulttuuriympäristön arvo. Näin maiseman arvotus tapahtuu saamelaisten oman kulttuurisen ymmärryksen pohjalta. Muuten saamelainen kulttuurimaisema voi jäädä tunnistamatta ja kulttuuriympäristöön liittyvän julkisen ja yksityisen päätöksenteon ulkopuolelle. Onkin keskeistä saada vakiinnutettua saamelaisen kulttuuriympäristön käsite niin, että se sisältää myös maisemaan liittyvän perinteisen tiedon aspektin.⁷⁹²

Saamelaiskäräjien toimintaohjelmassa todetaan, että yksi keskeinen syy siihen, miksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet eivät todellisuudessa toteudu saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa, on suomalaisen yhteiskunnan suhtautuminen saamelaisten perinteiseen, luontoon liittyvään tietotaitoon. Saamelaisten luontoon liittyvää, sukupolvien aikana kertynyttä tietoa ei pidetä luotettavana, koska tietoa ei ole kerätty karttoihin, tilastoihin tai kuvaajiin, vaan se on siirtynyt sukupolvelta toiselle pääosin suullisena perinteenä ja käytäntöjen kautta ja on suoraan vaikuttanut esimerkiksi elinkeinojen harjoittamistapoihin ja käytänteisiin.⁷⁹³

Saamelaismuseum Siidan MML:ia valmistelevalla työryhmällä tekemän muistion mukaan osa kulttuuriympäristöön liittyvästä tiedosta on hyvin paikallista, jopa sukukohtaista – tieto ei ole saamelaisyhteisössäkään kaikkien saatavilla, vaan siitä on olemassa erilaisia tasoja. Myös jokainen henkilö rakentaa oman suhteensa ympäröivään, paikalliseen luontoon. Tämä vaikuttaa perinteisen tiedon nykytulkintoihin: ne vaativat hyvän paikallistuntemuksen sekä ajallisen ja spatiaalisen kontekstin. Tiedon käyttöön ja tulkintaan liittyy myös paljon eettisiä kysymyksiä.⁷⁹⁴ Vilkuna toteaa, että olennaista kulttuuriperinnön suojan sääntelyn turvaamisessa onkin juuri kulttuuriperinnön sisällön tunnistaminen. Ellei kulttuuriperintöä tunnisteta, sitä ei myöskään voida suojella.⁷⁹⁵ Toisaalta Peterzens-Nysten huomauttaa, että kulttuuriperinnön tunnistamisen käänköpuolena saattaa olla sen väärinkäyttö.⁷⁹⁶

792 Magga (2013), s. 13.

793 Saamelaiskärjät, Saamelaisten oikeus- elinkeino- kulttuuriperintö- ja ympäristöpoliittinen toimintaohjelma 2016-2019, s. 9.

794 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalla työryhmällä, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

795 Vilkuna, J., "Kulttuuriperintö ja yhteiskunnalliset muistifunktiot", teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.), Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö, Tietosanoma Oy, Helsinki, 2015, s. 328–329.

796 Peterzens-Nysten, T., "Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn ja toteuttamisen kaksijakoisuus". *Lakimies* 1/2011, s. 139–155, 139.

Guttorm tuo esille, että saamelaisperäisiin muinaisjäänneksiin kohdistuu paljon eettisiä kysymyksiä, jotka ovat nousseet viime aikoina esiin kohteisiin kohdistuvan lisääntyneen kiinnostuksen myötä. Muinaisjäännytystypeistä erityisesti pyhät paikat, hautapaikat ja ihmisjäänteet ovat herättäneet kysymyksiä, joihin ei voi vastata ilman eettisiä toimintaohjeita. Eettisten toimintaohjeiden puuttuminen hankaloittaa viranomaisten ja tutkijoiden työtä, ja toimintamalleja liittyen eettisiin kysymyksiin olisi hyvä pohtia jo etukäteen, ennen kuin eteen tulee tilanne, jossa toimintamalli tulisi määrittää.⁷⁹⁷ Saamelaisalueen kulttuuriperintötoimijoiden yhteistyön kehittämisen lisäksi tarvitaan Guttormin mukaan myös yhteistyön ja vuoropuhelun kehittämistä alueen matkailuelinkeinon ja kuntien kanssa. Arkeologiseen kulttuuriperintöön liittyvien eettisten kysymysten esiin tuominen ja niistä tiedon lisääminen voisivat edesauttaa yhteisten tavoitteiden luomisessa, jolloin saamelainen arkeologinen kulttuuriperintö voisi olla voimavarana myös kuntien ja matkailuelinkeinojen toiminnassa.⁷⁹⁸ Saamelaiskäräjät on laatinut vuonna 2018 vastuullisen ja eettisesti kestäväen saamelaismatkailun toimintaperiaatteet.⁷⁹⁹

Eräs keskeinen eettinen kysymys liittyy saamelaisten pyhien paikkojen sijaintitietoon rekisterissä. Saamelaiseen kulttuuriympäristöön kuuluvista arkeologisista kohteista kiinnostuneilla on ollut vuodesta 2009 asti mahdollisuus etsiä tietoa internetin kautta avoimesta muinaisjäänösrekisteristä.⁸⁰⁰ Rekisteristä löytyvät kohteiden kuvaukset sekä tieto kyseessä olevan paikan sijainnista sisältäen koordinaattitiedot ja karttaotteen. Tarkoituksena aiemmin vain viranomaiskäytössä olleen muinaisjäänösrekisterin avaamiselle on pyrkimys tietoon, joka on kansalaisten saavutettavissa.⁸⁰¹ Avoin tieto on kuitenkin ongelmallinen, kun kyseessä on paikka, josta leviävää tietoa halutaan rajoittaa.⁸⁰² Esimerkiksi saamelaisen tapaoikeuden mukaista on ollut usein salata pyhät paikat ja niihin liittyvät käytännöt ulkopuolisilta. Tästä syystä saamelaisen tapaoikeuden mukaan ei ole ongelmatonta, että pyhien paikkojen tarkka sijainti merkitään karttoihin ja muinaisjäänösrekisteriin. Tämä saattaa altistaa ne vandalismille ja kaupallistamiselle turismin käyttöön, mikä puolestaan saattaa heikentää pyhien paikkojen säilymistä.⁸⁰³ Äikäs tuo esille, että hänen haastattelemiensa saamelaisten mukaan pyhien paikkojen luonne muuttuu, mikäli tieto niistä on kaikkien saatavilla. Tiedon saatavuuden rajoittamista pidettiin myös keinona suojella pyhiä paikkoja. Uhkana seidoille nähtiin roskaaminen, ilkivalta, muistoesineiden ottaminen,

797 Guttorm (2014), s. 38.

798 Ibid., s. 39.

799 Ks. <https://www.samediggi.fi/2018/10/05/saamelaismatkailun-eettiset-ohjeet-hyvakysyttiin/> (3.5.2021).

800 Ks. https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r_default.aspx. (3.5.2021).

801 Ks. Äikäs, T. "Avoin vai kätetty? Saamelaisten pyhien paikkojen sijaintitieto rekisterissä", teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (2013), s. 232-233, 232.

802 Ibid.

803 Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 230.

harrastaja-arkeologien luvattomat kaivaukset, ympäristön kuluminen sekä saamelais-kulttuuria loukkaava toiminta. Seidoista ei myöskään haluttu muodostuvan vetonaulaa alkuperäisyyden etsijöiden tarpeisiin. Myös saamelaisten oikeutta kulttuuriperintöönsä peräänkuulutettiin. Suomalaisten hallinnoiman ja suomenkielisen rekisterin katsottiin loukkaavan tätä oikeutta. Osa haastatelluista kuitenkin katsoi, ettei tietoa pyhistä paikoista voida täysin salata eikä se ole mielekästä ainakaan jo yleisesti tunnettujen pyhien paikkojen osalta kuten Ukonsaari ja Taatsi. Tiedon salaamista saatettiin pitää myös syrjivänä tai sen välittäminen katsottiin tärkeäksi saamelaiskulttuurin ymmärryksen lisääntymiseksi. Avoimen tiedon nähtiin lisäävän pyhien paikkojen kunnioitusta ja edistävän suojelua.⁸⁰⁴

Eräänä Saamelaismuseum Siidan ja tutkijoiden esittämänä vaihtoehtona on se, että muinaisjäännösrekisteristä tehtäisiin monitasoinen, jolloin tiettyihin tasoihin, esimerkiksi paikatietoihin, pääsee vain rajattu ryhmä, esimerkiksi saamelaisalueen kulttuuriperinnön suojelusta ja alueen maankäytön suunnittelusta vastaavat tahot saamelaisyhteisön lisäksi.⁸⁰⁵ Monitasoinen rekisteri mahdollistaa kohteiden suojelun esimerkiksi ulkopuolisten väärinkäytöksiltä tai tuhoilta. Suurempi kysymys on kuitenkin ratkaista, kuka tietoa hallitsee ja kenelle tietoa voidaan luovuttaa.⁸⁰⁶

Suomen perustuslaissa taatun saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perusteella saamelaisilla on oikeus hallinnoida itse kulttuuriaan – myös kulttuurimaisemaansa – ja olla mukana sitä koskevassa päätöksenteossa.⁸⁰⁷ Itsemääräämisoikeuden valossa saamelaiskäräjillä ja Saamelaismuseum Siidalla saamelaisen kulttuuriperinnön asiantuntijana tulisi olla merkittävä rooli myös pyhiin paikkoihin liittyvien rekistereiden ja niiden julkisuuden hallinnassa. Toisaalta osa kulttuuriperinnöstä kuuluu suvulle ja perheille, joten heillä tulee myös olla mahdollisuus olla mukana päätöksenteossa asioissa, jotka koskettavat heidän alueensa kulttuuriperintöä.⁸⁰⁸

Saamelaiskäräjät on tuonut esille, että saamelaisten kulttuuriperinnön erityispiirteistä johtuen arkeologisin menetelmin ei välttämättä kyetä tunnistamaan saamelaisia muinaisjäännöksiä, eikä niitä siten muinaismuistolain uudistamista valmistelevalla työryhmällä, Saamelaisen muinaisjäännöksistä ei välttämättä ole fyysisesti havaittavia jälkiä, mutta

804 Äikäs (2013), s. 232.

805 Ks. Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 231; Äikäs (2013), s. 232; Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseum muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalla työryhmällä, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

806 Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 231.

807 Magga (2013), s. 13.

808 Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 231.

809 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, Pöytäkirja 21.2.2018.

paikka tiedetään perinnetiedon ja perinnäistapojen kautta esimerkiksi pyhäksi paikaksi. Guttorm tuo esille, että monet saamelaisperäisistä kohteista ovat ikään kuin hyvin luonnonomaisia: ne ovat käytönkin jälkeen niin lähellä luonnonmaisemaa, että niitä on vaikea erottaa maastosta.⁸¹⁰ Tästä syystä saamelaiskulttuurin syvälinen tuntemus tai siihen liittyvien asiantuntijoiden käyttäminen on tarpeellista esimerkiksi kohteiden inventoimisessa. Toisaalta esimerkiksi saamelaismuseum Siidan arkeologi Ojanlatvan mukaan arkeologisten menetelmien lisäksi käytetään myös perinnetiedon kautta saatuja tietoja, esimerkiksi paikannimet ja paikkaan liittyvät tarinat. Perinnetieto on paikallista ja kuuluu tietyille saamelaisyhteisölle, jonka edustajien kanssa keskustelemalla saadaan perinnetiedon avulla kartoitettua kohteen historiaa.⁸¹¹ Saamelaismuseum Siidan muistiossa tuodaan esille, kuinka tärkeää on, että perinnetieto huomioidaan riittävästi muinaisjäännöksen tunnistamisessa ja määrittelyssä.⁸¹² Saamelaiskäräjien aiempi puheenjohtaja Sanila-Aikio on todennut, että arkeologisesta tutkimusta, joka liittyy saamelaisiin kohteisiin, tulisi tehdä saamelaisnäkökulmasta, jossa tunnistettaisiin paremmin saamelaisten arvot ja tarpeet.⁸¹³ Tähän liittyvää problematiikkaa on tuonut esille esimerkiksi tutkimuksessaan Harlin. Hänen mukaansa on ongelmallista yhtäältä se, että saamelaiskysymyksiin perehtyneitä arkeologeja on Suomessa hyvin vähän ja toisaalta myös se, että arkeologien piirissä on voimakasta haluttomuutta ottaa kantaa etnisiin kysymyksiin, koska he mm. pelkäävät kysymysten politisointumista.⁸¹⁴ Tämä saattaa vaikuttaa siihen, ettei saamelaisia muinaisjäännöksiä välttämättä arvioida kaikissa tapauksissa saamelaisiksi kohteiksi, jolloin niitä ei katsota osaksi saamelaista kulttuuriperintöä. Tämä vaikuttaa puolestaan olennaisesti muinaisjäännöksiä koskevaan päätöksentekoon ja siihen osallistuviin tahoihin. Saamelaiskäräjien intressissä on kaikei ennen kaikkea vahvistaa osallistumistaan saamelaista kulttuuriperintöä koskeviin päätöksiin, niin että saamelaisten itsemääräämisoikeus kulttuuriperintöönsä toteutuisi. Arkeologian tutkimusetiikalle suuntaviivoja antavat arkeologian, antropologian ja museoalan ammattijärjestöjen ja -yhdistysten sekä yhteisöjen eettiset ohjeet ja säännökset. Monissa eettisissä ohjeissa nostetaan erikseen esille alkuperäiskansat, heidän kulttuuriperintöön ja arkeologiseen materiaaliin liittyvät eettiset kysymykset ja ohjeistukset.⁸¹⁵ Museovirasto

810 Guttorm (2014), s. 34.

811 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

812 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

813 Sanila-Aikio, T. (2018), Puhe konferenssissa "Advances in Sámi Archaeology", 6.-8.6., Inari.

814 Harlin, E.-K., "Sámi Archaeology and the Fear of Political Involvement: Finnish Archaeologists' Perspectives on Ethnicity and the Repatriation of Sámi Cultural Heritage", *Archaeologies* 15, Springer, Open access, 20. May 2019, s. 254-284, https://link.springer.com/article/10.1007/s11759-019-09366-7?wt_mc=Internal.Event.1.SEM.ArticleAuthorOnlineFirst&utm_source=ArticleAuthorOnlineFirst&utm_medium=email&utm_content=AA_en_06082018&ArticleAuthorOnlineFirst_20190523#Fn13

815 World Archeological Congress First Codes of Ethics, World Archeological Congress 2014, ks. Guttorm (2014), s. 24.

on yhdessä muiden arkeologisten toimijoiden kanssa laatinut arkeologisten kenttätöiden laatuohjeet, joita suositellaan noudatettavan kenttätöissä Suomessa. Laatuohjeiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää arkeologisia kenttätöitä ja lisäksi helpottaa kenttätöiden laadunvalvontaa ja jälkitöitä.⁸¹⁶ Ojalan mukaan alkuperäiskansojen arkeologian eettisten ohjeistusten tarkoituksena on vahvistaa vuoropuhelua arkeologien ja alkuperäiskansojen välillä.⁸¹⁷

Saamelaiskäräjät on laatinut vuonna 2016 menettelyohjeen saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen tiedustelemiseksi saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevista tutkimushankkeista sekä muissa toimenpiteissä, joilla on tai voi olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon. Tutkimushankkeen tai toimenpiteen toteuttaminen edellyttää saamelaiskäräjien sekä saamelaisyhteisön, jonka kulttuuriperintöä tai perinteistä tietoa tutkitaan tai johon tutkimushankkeella tai toimenpiteellä voi olla vaikutusta, antamaa vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Kolttasaamelaisten kulttuuriperintöön tai perinteiseen tietoon liittyvän tutkimushankkeen tai toimenpiteen toteuttaminen edellyttää lisäksi kolttien kyläkokouksen antamaa vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.⁸¹⁸ Kuten kappaleessa 5.9. mainittiin, myös Museovirasto edellyttää, että saamelaisten kotiseutualueella tehtäviin kenttätutkimuksiin tutkimuslupahakemuksessa tulisi olla liitteenä ennakkosuostumus saamelaiskäräjiltä.⁸¹⁹ Näistä syistä on erittäin olennaista, että arkeologit, joiden raporttien perusteella voidaan tunnistaa arkeologisia kohteita saamelaisiksi kohteiksi, ovat hyvin perehtyneitä saamelaiskulttuuriin ja heillä on käytettävissä tähän liittyvää asiantuntemusta, mm. saamelaisen perinnetiedon tuntemista.

Kuten aiemmissa yhteyksissä on jo mainittu, saamelaiskäräjät on myös tuonut esille, että koska saamelaisaluetta ei ole muinaisjäännösten osalta kattavasti inventoitu, eli alueen muinaisjäännökset eivät ole kattavasti ennalta tiedossa, jolloin niiden huomioon ottaminen maankäytössä, esimerkiksi kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, on käytännössä mahdotonta.⁸²⁰ Guttormin mukaan muinaismuistolakia voidaan maankäyttöön liittyvissä

816 Ibid; Museovirasto, Suomen arkeologisten kenttätöiden laatuohjeet, 2016, https://www.museovirasto.fi/uploads/Tiedotteet_2018/Meista/Julkaisut/laatuohje-2016.pdf (3.5.2021).

817 Ojala, C. G., Sámi Prehistories: The Politics of Archaeology and Identity in Northernmost Europe, Doctoral Thesis, Uppsala University, Disciplinary Domain of Humanities and Social Sciences, Faculty of Arts, Department of Archaeology and Ancient History, Archaeology, 2009, 276-282.

818 Ks. https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2019/04/Menettelyohje-saamelaisten-kulttuuriperint%C3%B6%C3%A4-ja-perinteist%C3%A4-tietoa-koskevista-tutkimushankkeissa_24112016-1.pdf (3.5.2021).

819 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen-kulttuuriperinto/arkeologisen-kulttuuriperinnon-tutkimus/muinaisjaannosten-tutkimusluvut> (3.5.2021).

820 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, Pöytäkirja 21.2.2018.

toimenpiteissä kiertää ja jättää esimerkiksi kertomatta, että kyseisellä alueella on ennestään tuntemattomia muinaisjäännöksiä, koska arkeologisten kohteiden suojelu voi haitata maankäyttöä.⁸²¹

Metsähallituksen luontopalveluissa on yksi koko Lapin alueella toimiva kulttuuriperinnön erikoissuunnittelija. Kesäisin luontopalveluihin on mahdollisuus palkata arkeologeja inventointeja varten suojelualueella. Saamelaismuseum Siidalla on kaksi arkeologia, joiden toimenkuvaan ei lähtökohtaisesti kuulu laaja-alaisten inventointien teko.⁸²² Saamelaismuseum tuo esille myös muistiossaan, että saamelaisalueen eritasoisten kaavoitusprosessien osana tehdään selvityksiä, raportteja ja inventointeja, joita tekevät kilpailutetut tahot, yritykset ja konsultit, toimivat tällä hetkellä pääasiassa saamelaisalueen eteläpuolella. Suurimmalla osalla konsulteista ja yrittäjistä ei ole asiantuntemusta tai kokemusta saamelaiskulttuurista eikä saamelaisen kulttuuriympäristön erityispiirteistä, jolloin Saamelaismuseon pelkona on, että selvitysten, raporttien ja inventointien sisällöissä saamelainen kulttuuriympäristö jää kokonaan tai osittain huomioimatta. Saamen kielen taito on välttämätön paikannimistön ymmärtämiseksi, joka puolestaan auttaa ymmärtämään saamelaista kulttuuriympäristöä. Saamelaisalueella tapahtuvan maastotutkimusten suunnittelussa on huomioitava alueen haasteellisuus: tietttömyys, suuret etäisyydet ja paikkojen saavutettavuus – esitutkimuksiin, haastatteluihin ja tutkimuksiin on varattava riittävästi aikaa. Tähän on kiinnitettävä huomiota erityisesti tutkimuslupavaiheessa.⁸²³

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan myös MML:n määritelmä kiinteälle muinaisjäänökselle on saamelaisten kulttuuriperinnön kannalta ongelmallinen, sillä se ei huomioi saamelaisten kulttuuriperinnön erityispiirteitä, eikä siten suojele sitä kattavasti.⁸²⁴ Saamelaismuseum Siida ehdottaa muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle tekemässään muistiossa, että MML:n 1 §:n muinaisjäänösluettelossa tulisi mainita myös selkeästi saamelaiskulttuuriin liittyviä muinaisjäännöksiä (esim. seidat, pyhät paikat, liesilatomukset), ja siten tunnustaa niiden olemassaolo. Pyhät paikat ovat laajempia kokonaisuuksia kuin seita; ne ovat suurempia maastoelementtejä, esim. lähteitä, saaria, vaaroja tai tuntureita. Niihin ei välttämättä ole aina liittynyt uhraamista tai ihmisen uhraustoimintaa paikalla ei voida enää arkeologisesti todistaa. Pyhät paikat voivat muodostaa laajoja pyhiä maisemakokonaisuuksia, esim. Karigasniemen Áilegas-Suttésája (Sulaoja)-Luopmošjávrit (Luomusjärvet) tai Inarin Äijihjávrit (Ukonjärvi) ympäristö. Tällaisten laajempien pyhiin

821 Guttorm (2014), s. 31.

822 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

823 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

824 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, Pöytäkirja 21.2.2018.

paikkojen määrittely puuttuu muinaismuistolaista. On tulkintakysymys, ovatko ne palvos-paikkoja, jos paikalla ei ole uhrattu. Tarinapaikkojakaan ne eivät ole. Paikannimet ja vahva perinteinen tieto kertoo paikan pyhyydestä, ja sen tulee riittää muinaisjäännöksen kriteeriksi.⁸²⁵ Saamelaiden muinaisjäännösten esimerkinomainen listaaminen MML:iin, jossa ei kuitenkaan varsinaisesti määrittäisi näitä kohteita mahdollistaen ymmärryksen kehittämisen, nostattaisi esille saamelaisen kulttuuriympäristön erityispiirteiden huomioimisen tarvetta ja lisäisi sitä kautta niiden tunnistamista sekä saamelaiskulttuurin laajempaa huomioimista muinaisjäännösten ja muun kulttuuriperinnön suojelemissa. Näin on käynyt myös Norjassa, kuten edellisessä kappaleessa kerrottiin.

Laajemmat pyhät paikat liittyvät myös MML:ssa määritellyn suoja-alueen problematiikkaan. Kuten aiemmassa MML:ia käsittelevässä kappaleessa tuotiin esille, lain 4 §:n mukaan ”kiinteään muinaisjäännökseen kuuluu sellainen maa-alue, joka on tarpeen jäännöksen säilymiseksi sekä jäännöksen laadun ja merkityksen kannalta välttämättömän tilan varoamiseksi sen ympärille.” Harvan saamelaisalueella sijaitsevan muinaisjäännöksen suoja-alue on erikseen vahvistettu⁸²⁶, joten niiden suoja-alueen leveydeksi tulee kaksi metriä luettuna jäännöksen näkyvissä olevista ulkoreunoista, kuten kappaleessa 5.9. kuvailtiin. Saamelaiskäräjät on ehdottanut, että suoja-alueen leveys olisi viisi metriä muinaisjäännöksen näkyvistä tai tunnetuista rajoista nykyisen kahden metrin sijaan⁸²⁷ samalla tavoin kuin Norjassa.⁸²⁸

Suoja-alueen määrittämisen Saamelaismuseum Siida on kokenut ongelmalliseksi mm. edellä mainituilla laajoilla pyhillä paikoilla, joissa ei ole merkkejä ihmisen uhraustoiminnasta. Niiden suoja-alueen rajan määrittäminen 2 m tarkkuudella on vaikeaa. Muutama tällainen maisemaelementti on merkitty rekisteriin kokonaisuudessaan, esim. Inarijärven saari, Äijih (Ukonsaari) ja Suttésája eli Sulaojan lähde. Aiemmin kohteet oli rajattu muinaisjäännösrekisteriin siten, että rajausta kattoi ainoastaan saaren laen tai lähdealueen osan, eikä rajauksilla ollut mitään perustetta (esim. arkeologisesti todennettu uhripaikka). Saamelaismuseon muistiossa ehdotetaan, että pyhät paikat tulisi voida rajata muinaisjäännösrekisteriin kokonaisuutena. Kuitenkin maankäytön suunnittelussa suuret aluerajaukset ovat jo viranomaisneuvottelutasolla herättäneet kunnissa tyytymättömyyttä. Saamelaismuseum ehdottaa, että tämän tyyppisten muinaisjäännösten aluerajauksen problematiikka tulee pohtia ja ratkaista uuden MML:n valmisteluprosessissa.⁸²⁹

825 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

826 Ibid.

827 Ks. muinaismuistolakia koskeva kappale 5.

828 Lov om kulturminner, LOV-1978-06-09-50, 9.6.1978, tuli voimaan 15.02.1979, 6 §:n mukainen suoja-alue (Sikringssone).

829 Ibid.

Tämä kysymys liittyy saamelaisten kulttuuriympäristön ymmärtämiseen kokonaisuutena, jossa muinaisjäännökset eivät aina ole pistemäisiä kohteita, vaan osa laajempaa kulttuurimaisemaa, jota pitäisi pystyä suojelemaan laajemmalti. Pyhät paikat voivat olla hyvinkin laajoja alueita eikä niissä välttämättä ole jälkiä ihmistoiminnasta. Paikan pyhydestä on usein olemassa ainoastaan perimätietoa tai maininta kirjallisuudessa. Pyhät paikat voivat muodostaa jopa yhtenäisiä, useiden neliömetrien kokoisia maisema-alueita, joihin verrattuna arkeologien tekemät suoja-alue-rajaukset ovat hyvin suppeita. Tästä johtuen kaavoittajat, kunnat ja virkamiehet eivät ainakaan vielä ole hyväksyneet kaavaprosesseihin laajoja, esimerkiksi koko saaren tai tunturin kattavia muinaisjäännösrajoja laajemmasta maisema-alueesta puhumattakaan. Saamelaiskohteita rajattaessa suoja-aluepäätöstä tekevällä henkilöllä tulee olla asiantuntemusta saamelaisesta kulttuuriperinnöstä, jotta hän pystyy kiinnittämään huomiota kohteen laatuun ja merkitykseen sekä perustelemaan rajoituksen.⁸³⁰ Laajemmasta saamelaisten kulttuuriympäristön suojelusta esimerkkinä voidaan käyttää Norjan tilannetta, kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille.

830 Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 232.

7 Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa: tiivistelmä ja johtopäätelmät

Muinaisjäännökset osana saamelaista kulttuuriperintöä ja kulttuuriympäristöä

Kulttuuriperintö määritellään usein aineelliseksi ja aineettomiksi kulttuuri-ilmauksiksi ja perinteiksi, joita ryhmät ja yhteisöt välittävät sukupolvelta toiselle.⁸³¹ YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismi (EMRIP⁸³²) toteaa alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä koskevassa selvityksessään, että alkuperäiskansojen kulttuuriperintö sisältää ”materiaalisia ja aineettomia manifestaatioita niiden elämäntavoista, maailmankatsomuksista ja luovuuden saavutuksista, ja kulttuuriperinnön tulisi nähdä ilmentävän alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta sekä henkistä ja fyysistä suhdetta maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin.⁸³³ Vaikka alkuperäiskansojenkin kulttuuriperintö, kuten kaikkien kansojen kulttuuriperintö, katsotaan osaksi ”kaikille kuuluvaa” maailmanperintöä, alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä. Alkuperäiskansoilla on myös oikeus itse tarkemmin määrittellä, mitä ne katsovat lukeutuvaksi omaan kulttuuriperintöönsä. Falk ja Feldborg antavat esimerkkejä saamelaisten kulttuuriperinnöstä, johon kuuluu mm. taiteellisia ilmaisuja, materiaalisia sekä arvopohjaisia päivittäiseen elämään kuuluvia asioita, elämäntapoja, elinkeinoja, suhde ympäristöön, arvojärjestelmä, uskomukset ja uskonto, kieli, perinteinen tieto ja tavat.⁸³⁴

Käsitteet kulttuuri ja kulttuuriperintö ovat usein rinnakkaisia ja toisistaan erottamattomia. Kulttuuriperintö saatetaan nähdä kulttuurin alakäsitteenä silloin, kun sillä tahdotaan viitata tiettyihin nimenomaisiin kulttuurin ilmenemismuotoihin. Saamelaiskäräjien oman määritelmän mukaan ”saamelaiskulttuuriin kuuluvat saamen kieli, saamelainen kulttuuriperintö, kulttuuri-ilmaukset, saamelaistaide, saamelaisten perinteinen tieto, perinteiset saamelaiselinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot samoin kuin muut

831 UNESCO:n yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseksi, allekirjoitettu 17.10.2003. Hyväksytty Suomessa 21.2.2013. Artikla 1.

832 Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

833 UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53, s. 4.

834 Falk, E., & Feldborg, D. (Eds.). (2013). *Leve kulturarven!* [Living cultural heritage]. Trondheim: Museumsforlaget, s. 18. Ks. Porsanger ja Virtanen (2019), s. 291.

saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin tavat ja muodot.⁸³⁵ Toisaalla saamelaiskäräjät toteaa aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön, kuten tarinaperinteen, perinteisen tiedon, perinteisten elinkeinojen ja kulttuuri-ilmausten kuuluvan saamelaisten kulttuuriin.⁸³⁶

Muinaisjäännökset ovat arkeologista kulttuuriperintöä, jota suojellaan muistoina maamme aikaisemmasta asutuksesta, historiasta ja kulttuurista.⁸³⁷ Esimerkkejä saamelaisista muinajäännöksistä, joihin liittyy aineetonta kulttuuriperintöä, kuten paikannimiä, tarinoita, arvoja, uskomuksia, perinnetietoa, tapoja ja tapaoikeuksia, ovat seidat ja muut pyhät paikat, hautapaikat, poroerotuspaikat, pyyntikuopat, kotasijat ja esihistorialliset asuinpaikat.⁸³⁸ Saamelaiset muinajäännökset ovat osa saamelaista kulttuuriympäristöä. Magga kiteyttää saamelaisen kulttuuriympäristön määritelmän siten, että siihen kuuluvat arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu ympäristö, perinnetieto ja kulttuurimaisema. Perinnetiedon avulla maisemaa tulkitaan ja sen avulla ja sen kautta syntyvät ne merkitykset, jotka muuttavat maiseman kulttuurimaisemaksi.⁸³⁹

Saamelaisten perusoikeudellinen asema ja itsemääräämisoikeus muinajäännöksiä koskevissa kysymyksissä

Saamelaisille on Suomessa turvattu perustuslaillinen oikeus alkuperäiskansana *ylläpitää ja kehittää* kieltään ja kulttuuriaan (PL 17.3 §) sekä kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto (PL 121.4 §). Kulttuuri-itsehallinnon toteutumista varten saamelaiset valitsevat keskuudestaan saamelaiskäräjät, jonka tehtävänä on saamelaiskäräjälain mukaan hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat, mm. käyttää sille lailla annettua päätösvaltaa, tehdä aloitteita, antaa lausuntoja ja neuvotella viranomaisten kanssa, laatia vuosittain valtioneuvostolle kertomus sekä päättää sille suunnatuista määrärahoista. Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.⁸⁴⁰

Perustuslain tarkoittamaa saamelaiskulttuuria ei voida katsoa määriteltävän tyhjentävästi, mutta siihen lukeutuvat yllä olevassa kappaleessa mainitut elementit, mukaan lukien

835 Sámediggi, Saamelaiskäräjät: Kulttuurisesti vastuullinen saamelaismatkailu, <https://www.samediggi.fi/meneillään-olevat-hankkeet/kulttuurisesti-vastuullinen-saamelaismatkailu/> lainattu 1.5.2018. (3.5.2021).

836 Ks. <https://www.samediggi.fi/tutkimuseettinen-menettelyohje/> (15.4.2021).

837 Ks. <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen-kulttuuriperinto/arkeologisen-kulttuuriperinnon-suojelu>. (3.5.2021).

838 Ks. Kappale 2.2.3.

839 Magga (2013), s. 10.

840 Ks. saamelaiskäräjälain 1, 5, 6, 8 ja 9 §.

saamelaisten kulttuuriperintö, kuten esimerkiksi muinaisjäännökset. Kuten mainittu, alkuperäiskansojen oikeuksista koskevassa keskustelussa on pidetty tärkeänä, että alkuperäiskansat itse saavat määritellä oman kulttuuriperintönsä ja siihen kuuluvat asiat. Saamelaiskäräjät on todennut saamelaisten muinaisjäännösten kuuluvat kulttuuri-itsehallinnon ydinkysymyksiin.⁸⁴¹ Myös PL 20 §:n ympäristö- ja kulttuuriperusoikeus on merkityksellinen saamelaisille vahvistaen heidän oikeuttaan osallistua ympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä vastuuta huolehtia omasta kulttuuriperinnöstään itsemääräämisoikeuden mukaisesti. Tämän vastuun toteuttaminen vaatii lainsäädännön kehittämistä sekä, kuten Schanche toteaa, taloudellisia resursseja ja kulttuuriperintöinstituutioiden kehittämistä saamelaisessa yhteiskunnassa.⁸⁴²

Perustuslain säännökset vahvistavat saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.⁸⁴³ PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeudet antavat vähimmäissisällön perusoikeuksille. Kansallista sektorilainsäädäntöä tulee tulkita ja soveltaa perus- ja ihmisoikeuksien nojalla eikä sektorilainsäädäntö saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.⁸⁴⁴ Kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus on nopeasti kehittynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Valtiot ovat sittemmin ilmaisseet hyväksyntänsä erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudelle sekä neuvotteluvolvoitteeseen liittyvälle vapaalle ja tietoon perustuvalle ennakkosuostumusperiaatteelle.⁸⁴⁵ YK:n yleiskokouksen vuonna 2007 hyväksymä alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, jonka nähdään pitkälle heijastavan tämänhetkisiä ihmisoikeussopimusten sisältämiä ja osin jo kansainvälisen tapaoikeuden oikeuksia ja periaatteita⁸⁴⁶, tunnustaa 3. artiklan mukaisesti alkuperäiskansoilla olevan itsemääräämisoikeuden, jonka perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. YK:n Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) ja YK:n Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) kansojen itsemääräämisoikeutta koskeva samansisältöinen artikla 1, jota tulee soveltaa myös alkuperäiskansoihin sopimuksia valvovien komiteoiden mukaan, painottaa edellä mainittujen aspektien lisäksi kansojen oikeutta omiin luonnonvaroihinsa ja elinehtoihinsa. KP- ja TSS – sopimuksia valvovat komiteat ovat oikeuskäytännössään erityisesti korostaneet alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden yhteydessä niiden oikeutta tehokkaasti osallistua kulttuurin kannalta keskeisten kysymysten, kuten perinteisten

841 Ks. kappaleet 3.1. ja 5.9.1.

842 Schanche (2000), s. 32.

843 Ks. Kappale 3.

844 Ibid.

845 Ks. kappale 3.1.

846 Ibid.

maidensa, vesiensä ja luonnonvarojensa hallintaan.⁸⁴⁷ Kansainvälisessä oikeudessa hyväksytyn nk. vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumusperiaatteen katsotaan osaltaan heijastavan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteutumista. Periaate ohjaa alkuperäiskansojen kanssa käytävien neuvottelujen ja yhteistyön laatukriteereitä, painottaen mm. oikea-aikaisuutta, riittävää tietopohjaa ja neuvottelujen reunaehdoista sopimista. Neuvottelujen ja yhteistyön selkeänä tavoitteena tulee olla yhteisymmärryksen pääseminen tai alkuperäiskansalta saatu ennakkosuostumus.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 4. artiklan mukaan itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus myös autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotohtävien rahoituskeinoihin. Vaikka artikla 4 ei määrittele sitä, mitä tulisi pitää alkuperäiskansojen ”sisäisinä ja paikallisina” asioina, YK:n julistuksen alkuperäisessä luonnoksessa, jonka pohjalta lopullinen artikla muotoutui, niiksi luetaan ”kulttuuri, uskonto, koulutus, tiedottaminen, tiedotusvälineet, terveydenhuolto, asuminen, elinkeinoelämä, sosiaaliset järjestelmät, taloudellinen toiminta, maan- ja luonnonvarojen hallinto, ympäristö ja itsehallintotoj järjestelmien rahoitus.”⁸⁴⁸ Myös Pohjoismainen Saamelaissopimus, jota Pohjoismaiden saamelaiskäräjät eivät ole vielä hyväksyneet, tunnustaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden alkuperäiskansana. Sopimuksen 4. artiklan mukaan itsemääräämisoikeus toteutuu itsehallintona sisäisissä asioissa ja neuvottelujen kautta asioissa, joilla voi osoittautua olevan erityistä merkitystä saamelaisille. Saamelaissopimus ei YK:n julistuksen tavoin määrittele, mitä sisäisillä asioilla tarkkaan ottaen tarkoitetaan, mutta mallina on käytetty YK:n julistusta, mistä johtuen sopimusta valmistelevala asiantuntijaryhmä viittaa tässä yhteydessä YK:n julistusluonnokseen, jossa on listattu edellä mainitut ”sisäiset ja paikalliset” asiat.⁸⁴⁹ Se, ettei artiklassa 4 tyhjentävästi listata asioita, jotka lukeutuvat itsehallinnon piiriin, mahdollistaa, että valtiot yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa voivat ajan kanssa kehittää lainsäädäntöä niin, että tiettyjä kysymyksiä otetaan itsehallinnon piiriin sillä tavoin, että alkuperäiskansan itsehallintoelin, kuten Suomessa saamelaiskäräjät, voivat ensisijaisesti päättää niistä.

Saamelaissopimuksen mukaan muissa asioissa kuin saamelaisten sisäisissä asioissa itsemääräämisoikeus toteutuu neuvottelujen kautta. Sopimuksen 17. artiklan mukaan valtion tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa säädetäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtioiden tulee

847 Ibid.

848 Artikla 31. Ks. kappale 3.1.1.

849 Ks. kappale 3.1.1.

myös ilmoittaa saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa.

Luonnonvaroihin liittyvät oikeudet ovat kansojen itsemääräämisoikeuden yksi keskeinen aspekti. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus *määrätä ja kehittää* ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten.⁸⁵⁰ Valtioiden tulee *neuvotella* vilpittömässä mielessä ja *toimia yhteistyössä* alkuperäiskansojen edustajien kanssa saadakseen niiden ”vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen” ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin (32 artikla). Samalla tavoin valtioiden on neuvoteltava ja toimittava yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa ennen kuin valtiot hyväksyvät ja paanevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin (19 artikla). Vaikka Saamelaisopimus ei erittelee niitä asioita, joista saamelaisten kanssa tehdään yhteistyötä ja neuvotellaan, perinteisiä maita, vesiä ja luonnonvaroja koskevat kysymykset voivat kuulua tällaisiin asioihin silloin kun niitä ei lainsäädännössä katsota kuuluvaksi itsehallinnon sisäisiin asioihin sillä tavoin, että saamelaiskäräjät voisi niistä suoraan päättää. Suomessa saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin liittyviä maankäyttökysymyksiä koskevat asiat ratkaistaan saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvuorituksen kautta, minkä lisäksi niitä suojataan aineellisoikeudellisesti mm. saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon turvin.

YK:n julistuksessa painotetaan yhteistyön ja neuvottelujen lisäksi alkuperäiskansojen oikeutta määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita alueidensa kehittämistä ja käyttöä varten. Saamelaisilla tulee olla oikeus määrätä ja kehittää tavoitteitaan kulttuuriympäristönsä suojelemiseksi, mukaan lukien muinaisjäännökset. Saamelaisopimuksessa korostetaan saamelaiskäräjien asemaa muinaisjäännösten hallinnassa (22. artikla). Norjassa saamelaiskäräjät hallinnoi saamelaista kulttuuriperintöä ja Ruotsalan mukaan sen lisäksi, että saamelaiskäräjät päättää mm. saamelaisten muinaisjäännösten osalta kajoamisluvista, se rekisteröi kohteita, päättää mitä saamelaiset muinaisjäännökset ovat ja lisää ne muinaisjäännösrekisteriin sekä päättää kuinka julkisia tiedot ovat. Saamelaiskäräjät vastaa myös kohteiden seurannasta ja rekisteröi kohteisiin liittyvää saamelaisten perinnetietoa sekä tekee saamelaista kulttuuriperintöä tunnetuksi laajemmalle yleisölle.⁸⁵¹ Suomessa Saamelaismuseum Siidalle on annettu lainsäädännössä asiantuntija- ja viranomaistehtäviä suhteessa saamelaisalueen kulttuuriperintöön. Vaikka tämän voidaan katsoa vahvistavan saamelaisen arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemista ja säilyttämistä, Saamelaismuseum ei kuitenkaan

⁸⁵⁰ YK:n julistuksen artikla 32.1.

⁸⁵¹ Saamelaiskäräjien edustajan Anni-Helena Ruotsalan power point -esitys muinaismuistolakia valmistelevan työryhmän kokouksessa 10.3.2021.

ole saamelaisia edustava virallinen elin ja vastaa myös alueen muusta kuin saamelaisesta kulttuuriperinnöstä.

Sitä, että kulttuuriperintöön kuuluvat saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevat kysymykset voidaan ja tulisi nähdä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ”sisäisenä asiana” tai keskeisenä ydinkysymyksenä, tukevat sekä perustuslaki ja tässä selvityksessä käsitelty kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden säännökset että esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen rakennusperintölain uudistukseen. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta nimenomaan katsoo kulttuuriperinnön lukeutuvan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin, mikä edellyttää saamelaiskäräjien roolin vahvistamista kulttuuriperintöön liittyvissä kysymyksissä.⁸⁵² Mikäli muinaisjäännöksistä päättäminen katsottaisiin osaksi saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon lukeutuvia ”sisäisiä asioita” tai keskeiseksi ydinkysymykseksi, tulisi muinaismuistolaisissa antaa päätösvaltaa perustuslain sallimissa puitteissa saamelaiskäräjille kulttuuri-itsehallintoelimenä muinaisjäännöksiin liittyvissä kysymyksissä, saamelaiskäräjien itsensä toiveet huomioiden.

Tässä selvityksessä on perustellusti osoitettu, että saamelaiskäräjät, lailla perustettuna julkisoikeudellisena oikeushenkilönä ja erityisenä itsehallintoelimenä, voidaan saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevista kysymyksistä katsoa viranomaiseksi, joka voi käyttää myös merkittävää julkista valtaa (ks. kappale 5.9.1.). Tätä näkemystä tukee myös tuore saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan kanta siltä osin, että saamelaiskäräjiä voidaan pitää viranomaisena tietyissä kysymyksissä, joissa se käyttää julkista valtaa.⁸⁵³ Kuten tässä selvityksessä tuodaan esille, vaikka saamelaiskäräjät ei ole valtion tai kunnallinen viranomainen, saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tarkoitettiin rinnastuvan kunnalliseen itsehallintoon, ja sitä on tarkoitettu edelleen kehitettäväksi saamelaisten kannalta keskeisessä lainsäädännössä. Tähän liittyen saamelaiskäräjälain 5 § toteaa, että saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi *päätösvaltaa* siten kuin *tässä laissa tai muualla laissa säädetään*.⁸⁵⁴ Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan esityksen mukaan 5 §:ää tulisi vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja kulttuuri-itsehallinnon dynaamista luonnetta heijastavaksi.⁸⁵⁵ Myös Norjassa saamelaiskäräjien toimivallasta määrätään hyvin samalla tavalla kuin Suomen saamelaiskäräjälaissa. Siellä säännöksen on nimenomaan katsottu mahdollistavan sen, että saamelaiskäräjien asema voi kehittyä ja sille voidaan antaa

852 Ks. kappale 5.7.

853 Ibid.

854 Saamelaiskäräjälain 5 §. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

855 Ks. kappale 5.9.1.

päätösvaltaa ja sitä pidetään viranomaisena saamelaiskulttuurin kannalta keskeisissä kysymyksessä, mukaan lukien juuri muinaisjäännösten hallinta.⁸⁵⁶

Silloinkin, kun saamelaisten muinaisjäännöksiä ei suoraan mielletäisi pelkästään saamelaisten ”sisäisiksi asioiksi”, saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta päätösvalan antaminen saamelaiskäräjille tai jaettu toimivalta museoviranomaisen kanssa olisi kuitenkin perustelluin vaihtoehto, koska se selkeimmin vahvistaisi ja toteuttaisi saamelaisten itsemääräämisoikeutta omaan kulttuuriperintöönsä. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttaminen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvottelujen ja niitä ohjaavan ennakkosuostumusperiaatteen nojalla voisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos saamelaiskäräjät ei itse lopulta puoltaisi päätösvalan sille antamista ja tahtoisi ratkaista kysymyksen neuvottelujen kautta. Vaikka kansainvälinen ennakkosuostumusperiaate ei oikeudellisten instrumenttien pohjalta poikkeuksia lukuun ottamatta turvaa yksipuolista veto-oikeutta alkuperäiskansoille, ihmisoikeuksia valvovat toimielimet ovat todenneet, että toimenpiteitä, jotka ovat olla laaja-alaisia ja niillä voi olla huomattavia negatiivisia vaikutuksia tai jotka ovat kulttuurin säilymisen kannalta keskeisimpiä ydinkysymyksiä ei tule tehdä ainakaan ilman alkuperäiskansalta saatua ennakkosuostumusta.⁸⁵⁷

Saamelaisia muinaisjäännöksiä koskevissa asioissa olisi perusteltua soveltaa poikkeuksellisen vahvaa ennakkosuostumusperiaatteen tulkintaa, koska kyseessä on kulttuurin säilymisen kannalta yksi hyvin merkittävä kysymys. Muinaisjäännökset koostuvat rajatuista alueista ja ovat joka tapauksessa lailla rauhoitettuja, ja niiden suojeleminen on niin saamelaiskäräjien kuin museoviranomaisen ja muiden viranomaisten intressissä. Vahva ennakkosuostumusperiaate voitaisiin muotoilla muinaismuistolakiin siten, ettei esimerkiksi suoje-lupäätöstä tehtäisi tai kajoamislupaa myönnettäisi saamelaisten muinaisjäännösten osalta ilman, että siitä päästäisiin yhteisymmärrykseen tai saataisiin saamelaiskäräjien ennakkosuostumus. Jälkimmäistä vaihtoehtoa puoltaisi se, ettei se edellyttäisi hallinnollisesti kuormittavia ratkaisuja, mutta käytännössä silti huomattavasti edistäisi saamelaisten itsemääräämisoikeutta omaan kulttuuriperintöönsä kehittäen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. Riippumatta siitä, millä tavoin saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa vahvistetaan muinaismuistolaissa, sen toteuttamiseen on turvattava riittävät resurssit rahoituksen riittävyttä korostavan niin sanotun rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus edellyttää mahdollisuutta hallita kulttuuriin liittyviä ydinkysymyksiä tai keskeisesti osallistua niistä päättämiseen. Tämä on linjassa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kanssa sekä sen kanssa, että itsehallinto on tarkoitettu dynaamiseksi ja sellaiseksi, jota saamelaiset saavat itse kehittää. Pelkkiä neuvotteluja

856 Ibid.

857 Ks. kappale 3.1.

saamelaiskäräjien kanssa, ilman todellista mahdollisuutta vaikuttaa päätösten lopputulokseen, ei voida katsoa riittäväksi saamelaisten muinaisjäännösten suojelussa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Voimassa olevan muinaismuistolain sisältämä saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta koskeva aloite- ja lausunto-oikeus sekä muutoksenhakuoikeus eivät riitä toteuttamaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavaa itsemääräämisoikeutta.

Alkuperäiskansojen kulttuuriperinnön kansainvälisoikeudellinen suoja

Meneillään olevan muinaismuistolain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulee tarkastella lain tavoitetta ja sen suhdetta perustuslakiin, muuhun kansalliseen ympäristönkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön sekä kulttuuriperintöön liittyviin kansainvälisiin sopimuksiin.⁸⁵⁸ Tässä yhteydessä ovat olleet selvitettävänä myös ne saamelaisten kulttuuriperintöä koskevat oikeudet, jotka kumpuavat kansainvälisistä oikeudellisista asiakirjoista. Tässä selvityksessä on tarkasteltu ihmisoikeusinstrumenttien lisäksi myös kansainvälistä biodiversiteetisopimusta sekä Unescon ja Euroopan neuvoston alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta keskeisimpiä sopimuksia niiltä osin, kun ne liittyvät saamelaisten oikeuksiin.

Kulttuuriperinnön kansainvälinen suojelu katsottiin pitkään etupäässä mm. Unescon työn piiriin eikä sitä mielletty osaksi ihmisoikeusdiskurssia. Perinteiset ihmisoikeussopimukset eivät sisällä kulttuuriperinnön käsitettä vaan niissä puhutaan oikeudesta kulttuuriin. Tämä käsitys on sittemmin muuttunut ja ihmisoikeuslähestymistapa kulttuuriperinnön suojeleluun nähdään tarpeellisenä ja täydentävänä tapana säilyttää ja vaalia kulttuuriperintöä. Yleismaailmallisia ihmisoikeussopimuksia, kuten KP-, TSS- ja Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (CERD- sopimus) valvovat komiteat ovat ottaneet kantaa ja tehneet valioille suosituksia turvata paremmin alkuperäiskansojen oikeudet omaan kulttuuriperintöönsä. Vuonna 2007 YK:n yleiskokouksessa hyväksytty YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus vahvistaa kattavasti alkuperäiskansojen oikeutta ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään sekä kulttuuriperintöön, perinnetietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihin liittyvää henkistä omaisuuttaan, sisältäen aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön moninaiset aspektit, mukaan lukien arkeologinen kulttuuriperintö. Julistus suojaa myös alkuperäiskansojen omia tapaoikeuksia, jotka tulisi ottaa huomioon alkuperäiskansojen koskevissa kysymyksissä.⁸⁵⁹ Vielä vahvistamaton Pohjoismainen Saamelaissopimus niin ikään turvaa sekä saamelaisten aineellista että aineetonta kulttuuriperintöä, kuten perinnetieoa ja saamelaisten tapaoikeuksia, jotka tulisi tunnistaa ja ottaa huomioon myös muinaisjäännöksiä koskevassa säätelyssä ja päätöksenteossa. Aineellista kulttuuriperintöä, kuten muinaisjäännöksiä, tulee suojella

858 Ibid.

859 Ks. kappale 4.1.

Saamelaisopimuksen 22. artiklan mukaan lailla, ja saamelaiskäräjät, tai viranomaiset yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa, saamelaiset museot tai muut saamelaiset laitokset vastaavat saamelaista kulttuuriperintöä koskevista asioista. Valtion tai muun julkisen laitoksen hallussa olevan saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointi kuuluu saamelaiskäräjille taikka museoille tai laitoksille yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.⁸⁶⁰ Sekä YK:n julistuksen että Saamelaisopimuksen kulttuuriperintöä koskevia artikloja tulee lukea yhdessä itsemääräämisoikeutta koskevien säännösten valossa. Tästä näkökulmasta katsottuna korostuu nimenomaan saamelaiskäräjien asema kulttuuri-itsehallintoelimenä, mitä tulee vahvistaa, kuten yllä keskusteltiin. Saamelaiskäräjät on tuonut esille, että vaikka edellä mainittu Saamelaismuseum Siidan rooli kulttuuriperinnöstä vastaavana asiantuntijaelimenä on merkittävä, sille siirretyt tehtävät eivät vielä riitä turvaamaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta omaan kulttuuriperintöönsä. Saamelaiskäräjien mukaan saamelaiskäräjillä tulee olla päätösvaltaa tai yhteispäätösvaltaa suhteessa saamelaisiin muinaisjäännöksiin.⁸⁶¹ Pohjoismaisen Saamelaisopimuksen yhtenä tarkoituksena on tukea Pohjoismaisten oikeusjärjestelmien yhdenmukaistamista saamelaisten oikeuksien osalta. Pohjoismaiden saamelaiskäräjät tahtovat myös vaalia yhteistä kulttuuriperintöään valtion rajoista riippumatta. Pohjoismaista ainoastaan Norjassa saamelaisten itsemääräämisoikeus kulttuuriperintöön toteutuu lainsäädännössä ja hallinnossa.

Alkuperäiskansojen laaja osallistuminen kestävästä kehityksestä ja biodiversiteetin säilyttämisestä koskevaan kansainväliseen keskusteluun johti siihen, että vuonna 1992 laadittu ja 1994 Suomessa voimaan tullut biodiversiteettisopimus sitä ohjaavien vapaaehtoisten ohjeiden kanssa tunnustaa alkuperäiskansojen oikeuden niiden perinteiseen, kestävässä käyttöön pohjautuvaan luonnonvarojen käyttöön sekä oikeuden valtioiden tukemana säilyttää, omistaa, hallita ja hyödyntää omaa ekologista perinnetietoaan ja siihen kuuluvia käytänteitä.⁸⁶² Keskeisenä tässä suojelussa on alkuperäiskansojen tehokas ja mielekäs osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon. Biodiversiteettisopimus tunnustaa ja suojelee alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä, johon perinnetieto mukaan lukien perinteiseen maankäyttöön liittyvät käytänteet sisältyvät.⁸⁶³ Biodiversiteettisopimukseen liittyvissä instrumenteissa painotetaan alkuperäiskansojen perinnetiedon sisällyttämistä luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa, sekä alkuperäiskansojen ennakkosuostumusta omaa perinnetietoa koskien. Biodiversiteettisopimus kytkeytyy saamelaisten muinaisjäännösten suojeluun erityisesti sitä kautta, että niiden suojeleminen säilyttää kulttuurien moninaisuutta ja saamelaisten kulttuuriperintöä mukaan lukien aineeton kulttuuriperintö, kuten perinnetieto ja henkinen perinne. Mikäli muinaisjäännösten suojelu mielletään osaksi

860 Artikla 22.

861 Ks. kappaleet 5.9. ja 5.9.1.

862 Ks. Kappale 4.2.

863 Ibid.

laajempaa saamelaisen kulttuuriympäristön suojelua, biodiversiteettisopimus on merkityksellinen myös perinteiseen maankäyttöön liittyvien käytänteiden kannalta, joiden katsotaan tukevan biodiversiteetin säilymistä. Saamelaisten perinteiseen maankäyttöön liittyvää perinteistä tietoa ei voi erottaa itse perinteisestä maankäytöstä, joten perinnetiedon säilyttäminen ja suojelu tarkoittaa aina myös maankäytön suojelua.⁸⁶⁴ Saamelaisten kulttuuriperinnön suojaan liittyy myös biodiversiteettisopimukseen kuuluva 2010 laadittu ja vuonna 2016 Suomessa voimaan tullut Nagoyan geenivarapöytäkirja. Biodiversiteettisopimuksen ja Nagoyan pöytäkirjan yksi keskeisin merkitys on alkuperäiskansojen perinnetiedon tunnustaminen keskeiseksi osaksi niiden kulttuuriperintöä, joka tulee ottaa huomioon biodiversiteetin suojelemisessa. Suomessa Nagoyan pöytäkirjaa koskevan täytäntöönpanolain mukaan saamelaiskäräjät hallinnoi tietokantaa, johon voidaan tallentaa tutkimus- ja kehittämiskäyttöön tarkoitettua geenivaroihin liittyvää saamelaisten perinteistä tietoa.

Biodiversiteettisopimuksen 7. osapuolikokouksen hyväksymät ja vuonna 2004 julkaistut vapaaehtoiset Akwé:Kon -ohjeet koskevat sellaisten hankkeiden kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointia, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla tai käyttämillä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin alueisiin. Suomessa Akwé:Kon -ohjeita sovelletaan tällä hetkellä Metsähallituksen erämaa- ja luonnonpuistoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin⁸⁶⁵ sekä Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien hiljattain sopiman toimintamallin mukaan luonnonvarasuunnitelmien laatimiseen.⁸⁶⁶ Akwé:Kon ryhmät muodostuvat saamelaiskäräjien nimittämistä paikallisista saamelaisista, joilla on alueeseen liittyvää perinnetietoa, jota käytetään arviointiprosessissa. Akwé:Kon -ohjeilla ja niiden mukaisella vaikutusten arvioinnilla voidaan ottaa huomioon ja vahvistaa saamelaisten kulttuuriperinnön, mukaan lukien muinaisjäännösten suojelemista. Muinaisjäännöksiä voidaan myös inventoida osana Akwé:Kon prosessia. Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisen on nähty vahvistavan saamelaisen kulttuuriperinnön suojaa ja vuorovaikutusta saamelaisten ja Metsähallituksen välillä. Ohjeiden käyttöä on esitetty laajennettavaksi mm. maankäytön suunnitteluun.

Unescon kulttuuriperintökysymyksissä alkuperäiskansojen huomioon ottaminen on kehittynyt pikkuhiljaa sitä mukaan kun alkuperäiskansat ovat saaneet tunnustusta kansainvälisillä areenoilla osana niiden oikeustaistelua ja oikeuksiensa tunnustamista.⁸⁶⁷ Tietoisuuden lisääntyessä on myös alettu enenevässä määrin katsoa, että alkuperäiskansojen osallistumisen vahvistaminen luonnonsuojelualueilla sekä alkuperäiskansojen

864 Ibid.

865 Ks. kappale 4.2.1.

866 Ibid.

867 Ks. Kappale 4.3.

mieltäminen kumppaneina eikä taakkana johtaa usein parempaan luonnon ja siihen liittyvän kulttuuriperinnön suojelemiseen.⁸⁶⁸ On syytä ottaa huomioon, että esimerkiksi Unescon maailmanperintösopimus on niin vanha (1972), että alkuperäiskansakysymykset olivat vasta nouseva teema kansainvälisissä järjestöissä. Suomessakaan Unescon vanhempien sopimusten voimaansaattamisessa ei olla laisinkaan tai vain pintapuolisella tasolla ajateltu erityisesti saamelaisen kulttuuriperinnön suojelemista.

Unescon maailmanperintösopimus mahdollistaa luonnon- tai kulttuuriarvoiltaan merkittävien kohteiden suojelemisen merkitsemällä ne maailmanperintöluetteloon. Vuonna 1992 kulttuurimaisema tunnustettiin Unescon maailmanperintösopimuksessa uudeksi kategoriaksi, jossa maisema on syntynyt ihmisen ja luonnon yhteisvaikutuksesta. Kulttuurimaisemakategoria on vahvistanut alkuperäiskansojen asemaa maailmanperintösopimuksessa ja tuonut keskusteluun mukaan alkuperäiskansojen kulttuuri-identiteetin kannalta keskeisiä elementtejä, kuten arvot ja perinteinen tieto. Maailmanperintösopimus voi toimia ja on tietyissä tapauksissa toiminutkin tärkeänä instrumenttina alkuperäiskansojen kulttuuriperintöoikeuksien vahvistamiseksi, erityisesti suhteessa niiden perinteisiin maa-alueisiin. Tietyissä Unescon hyväksymissä maailmanperintökohteissa, jotka liittyvät jonkun alkuperäiskansan kulttuuriperintöön, on toimeenpantu yhteishallintomalleja, joissa tunnustetaan kyseisen alkuperäiskansan oikeudet, perinteiset arvot ja asema alueen ”suojelijana”. Esimerkkinä tällaisesta maailmanperintökohteesta on Laponian maailmanperintökohde Ruotsissa. Laponiaa hallinnoi Laponiatjuttjodus -niminen organisaatio Laponiasta annetun asetuksen pohjalta. Organisaatioon kuuluvat Laponian alueella olevat saamelaiset lapinkyvät (samebyar) ja kunnat, Norrbottenin läänin hallitus ja Ruotsin luonnonsuojeluvirasto (naturvårdsverket). Saamelaisilla on enemmistö päätöksenteossa, vaikka päätökset tehdäänkin konsensus-periaatteella.

Vaikka Laponian hallinnossa on ilmennyt haasteita ja eriäviä näkemyksiä vuosien varrella, Laponian yhteishallintomallia pidetään yleisesti ottaen kuitenkin esimerkkinä siitä, kuinka alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta voidaan kunnioittaa ja edistää maailmanperinnön suojelemisessa. Valitettavasti, kuten Disko tuo esille, näin ei ole käynyt lukuisissa muissa maailmanperintökohteissa alueilla, joita alkuperäiskansat asuttavat.⁸⁶⁹ Useita maailmanperintökohteita on hyväksytty ilman alkuperäiskansojen huomioon ottamista jopa niin, että alkuperäiskansojen perinteistä maankäyttöä on rajoitettu tai estetty. Monissa maailmanperintökohteissa alkuperäiskansat nähdään edelleen pikemminkin uhkana suojelulle ja maailmanperinnön säilyttämiselle. Jotta maailmanperintösopimuksella todella voitaisiin turvata ja edistää alkuperäiskansojen oikeuksia, sen toimeenpanoon liittyviä käytäntöjä on edelleen kehitettävä. Yksi alkuperäiskansojen kannalta keskeinen ongelma

868 Ibid.

869 Disko (2017), s. 42.

liittyä luonto- ja kulttuurikohteiden eriyttämiseen omiksi kategorioikseen. Tähän on ottanut kantaa mm. EMRIP toteamalla, että kulttuuri- ja luontokohteiden jakaminen kahteen kategoriaan on vastoin alkuperäiskansojen ymmärrystä ja maailmankatsomusta, jonka mukaan kulttuuria ei mitenkään voida erottaa luonnosta ja päinvastoin ja niitä tulee suojella integroidusti kokonaisuutena.⁸⁷⁰

Unescossa alettiin kiinnittää lisääntyvässä määrin huomiota aineettoman kulttuuriperinnön suojeluun 1980- ja 1990-luvuilla, koska kansainvälisten sopimusten ja suositusten ei katsottu riittävällä tavalla kattavan aineettoman kulttuuriperinnön suojelua. Unesco hyväksyi vuonna 2003 aineettoman kulttuuriperinnön suojelemista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen. Saamelaiskäräjät teki aloitteen yleissopimuksen ratifioimisesta vuonna 2010 opetus- ja kulttuuriministeriölle, ja se tuli voimaan Suomessa vuonna 2013. Yleissopimuksen kansallisessa toimeenpanoa koskevassa suunnitelmassa korostetaan aineettoman kulttuuriperinnön tarkoittavan nimenomaan elävää perintöä, joka on läsnä yhteisöjen elämässä. Se voi olla esimerkiksi suullista perinnettä (mukaan lukien kieli aineettoman kulttuuriperinnön välineenä), esittävää taidetta, sosiaalisen elämän käytäntöjä, rituaaleja ja juhlamenoja tai luontoa ja maailmankaikkeutta koskevia tietoja, taitoja ja käytäntöjä. Saamelaiskäräjien lausunnossa liittyen aineetonta kulttuuriperintöä koskevan yleissopimuksen ratifiointiin todetaan, että saamelaiskulttuuriin aineettomana kulttuuriperintönä voidaan pitää esim. joikuperinnettä ja siihen liittyviä sanontoja, saamen käsityöperinteeseen (duodji-perinne) liittyvää tietämystä ja saamelaisten perinteistä tietoa esim. luontoon, säähän ja luonnonkäyttöön liittyen. Lisäksi saamelaistaide ja saamen kielen sisältämä tieto kuuluu sopimuksen suojan piiriin.⁸⁷¹

Alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta aineettoman kulttuuriperinnön tunnustaminen ja suojeleminen on hyvin keskeistä eikä aineetonta ja aineellista kulttuuriperintöä voida mielekkäällä tavalla erottaa toisistaan. Esimerkiksi muinaisjäännösten inventoinnissa saamelaisten perinnetieto tulisi olla keskeisessä asemassa. Sillä voi olla keskeinen merkitys arkeologisten kohteiden tunnistamisessa juuri saamelaisiksi muinaisjäännöksiksi. Niitä koskevassa suojelussa ja esimerkiksi tutkimuksessa tai muussa kajoamisessa niin ikään saamelaisten perinteiset käytänteet ja tavat ja tapaoikeudet tulisi tunnistaa ja pystyä ottamaan huomioon.

Saamelaista aineetonta kulttuuriperintöä suojelee myös Unescon kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskeva vuonna 2005 laadittu yleissopimus, joka on tullut voimaan Suomessa vuonna 2007. Yleissopimus on ensimmäinen kulttuuria ja kulttuuripolitiikkaa koskeva laaja-alainen kansainvälinen sopimus. Vaikka sopimus ei luo

870 A/HRC/30/53 (n 78), Para 8 and annex, Para. 7.

871 Saamelaiskäräjien lausunto, 14.11.2012 Dnro: 559/D.a.4/2012, s. 1.

kenellekään subjektiivisia, täytöntöönpanokelpoisia oikeuksia, alkuperäiskansojen kannalta sopimus kuitenkin edistää niiden kulttuuriperinnön oikeudellista suojelua tunnustamalla perinteisen tiedon merkityksen aineettoman ja aineellisen rikkauden lähteenä sekä erityisesti alkuperäiskansojen tietämysjärjestelmän merkityksen ja myönteisen vaikutuksen kestäväan kehitykseen sekä sen asianmukaisen suojelemisen ja edistämisen tarpeen.

Alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä suojaavat myös Euroopan neuvoston kulttuuriperintösopimukset. Eurooppalainen maisemayleissopimus, joka laadittiin vuonna 2000, ja tuli Suomessa voimaan vuonna 2006, on ensimmäinen kansainvälinen kestäväan kehitykseen sitoutunut sopimus, johon selkeästi sisältyy myös kulttuurinen ulottuvuus. Tästä syystä sillä voidaan katsoa olevan tärkeä merkitys saamelaisille, mikäli saamelaisnäkökulma otetaan huomioon ja sisällytetään sopimuksen toimeenpanoon. Maisemasopimuksen toimeenpanemiseksi sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan käyttöön keinoja, joiden tarkoituksena on maisemansuojelu, -hoito ja/tai suunnittelu. Parhaimmillaan sopimus voi tukea saamelaisen kulttuurimaiseman parempaa ymmärtämistä ja huomioimista näissä toimenpiteissä.

Eurooppalaisen maisemayleissopimuksessa todetaan, että maisema tarkoittaa aluetta sellaisena kuin ihmiset sen mieltävät ja jonka ominaisuudet johtuvat luonnon ja/tai ihmisen toiminnasta ja vuorovaikutuksesta. Magga toteaa, että saamelainen näkökulma sopii hyvin tämän väljän ja tulkinnanvaraisen määritelmän sisälle.⁸⁷² Hän tuo kuitenkin esille, että maiseman virallisen määritelmän laajuudesta huolimatta yleinen käsitys kulttuuriympäristöstä jakaa maiseman luonnonmaisemaan ja kulttuurimaisemaan sen mukaan, kuinka vahvasti ihmisen toiminta on siihen jättänyt jälkensä ja muokannut sitä.⁸⁷³ Esimerkiksi ympäristöhallinnossa maisemansuojelu ja -hoito kuuluvat luonnonsuojelun alaisuuteen ja rakennusperintö ja kulttuuriympäristö kuuluvat puolestaan maankäytön ja rakentamisen alaisuuteen.⁸⁷⁴ Vaikka maiseman käsitettä on pyritty muuttamaan niin, että se huomioisi erilaisia kulttuurisia tapoja ymmärtää luonnon- ja kulttuurimaisema, dualistinen ymmärrys näkyy vahvasti esimerkiksi hallinnossa ja vaikuttaa päätöksentekoprosesseissa, jotka kohdistuvat alueisiin.⁸⁷⁵ Jotta maisemayleissopimuksen toimeenpanossa voidaan ottaa paremmin huomioon saamelainen maisemäkäsitys, on viranomaisilla ja muilla asiantuntijoilla, jotka työskentelevät sopimukseen liittyvien maisema-asioiden parissa, oltava nykyistä enemmän tietoa ja ymmärrystä saamelaisten kulttuurimaisemasta. Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikön asiantuntijarooli saamelaisten kotiseutualueella arkeologisen kulttuuriperinnön sekä rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman hoitoon ja suojeluun liittyen

872 Magga (2013), s. 12.

873 Ibid.

874 Ks. <https://ym.fi/rakentaminen-ja-maankaytto>. (5.5.2021).

875 Magga (2013), s. 12.

on tässä yhteydessä merkittävä. Myös saamelaiskäräjillä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoelimenä tulee olla keskeinen rooli maisemayleissopimuksen toimeenpanossa ja saamelaisen kulttuurimaiseman suojelussa.

Euroopan neuvoston piirissä laadittu Faron yleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä hyväksyttiin vuonna 2005 ja tuli voimaan Suomessa vuonna 2018. Yleissopimusta pidetään innovatiivisena, kaikista aiemmin tehdyistä sopimuksista poikkeava, koska se nostaa kohteiden sijaan keskiöön yksilöt ja yhteisöt. Se luo puitteet kansalais- ja yhteisölähtöiselle kulttuuriperintöpolitiikalle. Päähuomio ei kohdistu kulttuuriperinnön suojeluun, vaan siihen, kuka voi osallistua kulttuuriperinnön määrittelyyn ja miten kulttuuriperintö voi toimia yhteisenä voimavarana. Se on omiaan edistämään saamelaisten oikeuksien huomioimista kulttuuriperintökysymyksissä erityisesti kulttuuriperinnön määrittelyn ja yhteisölähtöisyyden kautta. Sopimuksessa nimenomaan painotetaan yksilön ja yhteisöjen vastuuta kulttuuriperinnöstä, mikä on tärkeä näkökulma saamelaisten itsemääräämisoikeuden kannalta. Tervaniemi toteaa, että saamelaisten on tärkeä osallistua kulttuuriympäristönsä määrittelyyn, sillä muuten saamelaisen kulttuuriympäristön eri ulottuvuudet voivat jäädä havaitsematta, varsinkin kun saamelaiset ovat perinteisesti jättäneet vain vähän jälkiä ympäristöön. Esimerkiksi jonkun paikan tärkeys voi ilmetä vain saamelaisten kokemusmaailmasta. Saamelaista kulttuuriympäristöä ei voi tällöin määrittää tarkastelematta niitä merkityksiä/jälkiä, joita ympäristö jättää ihmiseen.⁸⁷⁶ Faron yleissopimuksen keskeisin merkitys saamelaisten kannalta onkin juuri saamelaisyhteisöjen ja niitä edustavien tahojen, kuten saamelaiskäräjien keskiöön nostaminen saamelaisten kulttuuriperinnön määrittelyssä ja kulttuuriperintöä koskevassa päätöksenteossa, jotta saamelainen kulttuurimaisema tulee tunnistetuksi ja sille annetaan kulttuuriympäristön arvo, joka tapahtuu saamelaisten oman kulttuurisen ymmärryksen pohjalta. Kuten Magga toteaa, muuten saamelainen kulttuurimaisema voi jäädä tunnistamatta ja kulttuuriympäristöön liittyvän julkisen ja yksityisen päätöksenteon ulkopuolelle. Hänen mukaansa onkin keskeistä saada vakiinnutettua saamelaisen kulttuuriympäristön käsite niin, että se sisältää myös maisemaan liittyvän perinteisen tiedon aspektin.⁸⁷⁷

Muinaisjäännösten suojeluun suoraan liittyvä Euroopan neuvoston arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemista koskeva yleissopimus, joka laadittiin Vallettassa Maltalla vuonna 1992, tuli voimaan Suomessa toukokuussa 1995. Eräs sopimuksen saamelaistenkin muinaisjäännösten kannalta keskeinen säännös koskee valtioiden velvollisuutta järjestää julkista taloudellista tukea arkeologista tutkimusta varten kansallisilta, alueellisilta ja

876 Tervaniemi, S., "Saamelainen luontosuhde ja saamelaisen kulttuuriympäristön määrittelyn vaikeus", teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (2013), s. 230.

877 Magga (2013), s. 13.

paikallisilta viranomaisilta asianomaisen viranomaisen toimivallan mukaan.⁸⁷⁸ Saamelaismuseo Siida ja saamelaiskäräjät ovat tuoneet esille, että saamelaisten muinaisjäännösten suojelua osaltaan estää se, ettei niitä ole inventoitu kattavasti. Esimerkiksi Saamelaismuseon arkeologeilla, joiden työnkuvaan arkeologinen tutkimus ja muinaisjäännösten inventointi kuuluu, ei ole riittävästi resursseja suorittaa laajojen alueiden inventointeja.⁸⁷⁹

Arkeologisen kulttuuriperinnön lisäksi myös rakennusperintö kuuluu saamelaisen kulttuuriympäristön käsitteeseen. Rakennettua kulttuuriperintöä suojelee Euroopan neuvoston rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Grana-dassa vuonna 1985, ja tuli voimaan Suomessa vuonna 1992. Omaleimaiseen saamelaiseen rakennusperintöön ovat vaikuttaneet alueen tarjoamat luonnonvarat, elinkeinot ja niihin liittyvä elämäntapa. Keskeisiä lakeja, jotka suojaavat myös saamelaista rakennusperintöä, ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä laki rakennusperinnön suojelemisesta. Saamelais-ten itsemääräämisoikeus myös rakennettuun kulttuuriperintöön tulee turvata näiden la-kien uudistamisen yhteydessä.

Kansainväliset sopimukset ja oikeudelliset asiakirjat muodostavat kokonaisuuden, joka tulee huomioida, kun saamelaisten oikeuksia kehitetään kansallisessa lainsäädännössä. Esimerkiksi sekä biodiversiteettisopimus että Unescon aineetonta kulttuuriperintöä suoje-leva sopimus vahvistavat saamelaisten perinnetiedon asemaa, joka tulee huomioida myös mm. luonnonsuojelulain uudistuksessa. Eurooppalainen maisemayleissopimus, joka suo-jaa myös saamelaista kulttuurimaisemaa, tulee huomioida myös saamelaisten oikeuksien kannalta esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa. Saamelainen kulttuuri-maisema ja kulttuuriympäristö ja siihen liittyvät arvot ja perinnetieto tulee tunnistaa ja huomioida myös muinaisjäännösten suojelemisessa ja muinaismuistolain uudistuksessa. Kulttuuriperintosopimuksia sovellettaessa ja toimeenpantaessa on otettava huomioon myös saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja erityisesti alkuperäiskanso-jen oikeudet ja niiden huomattava kehittyminen viimeisten vuosikymmenten aikana.

Saamelaisten kulttuuriperinnön kansallinen suoja

Suomen lainsäädännössä kulttuuriperinnöstä säännellään yleisellä tasolla suhteellisen kattavasti, mistä syystä on katsottu, ettei kansainvälisten kulttuuriperintosopimusten ra-tifiointi ole edellyttänyt välittömiä lain muutoksia, vaikka lain kehittämisessä pidetäänkin koko ajan silmällä kansainvälisiä säännöksiä ja niiden kehitystä. Lainsäädäntöuudistuksissa pyritään myös tarkastelemaan lakien rajapintoja ja keskinäistä suhdetta, mikä ei kuiten-kaan ole yksinkertaista, koska lainsäädännön toimeenpano jakautuu monille hallinnon

⁸⁷⁸ Artikla 6.

⁸⁷⁹ Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseo Siida, haastattelu 5.3.2021.

tasoille. Vaikka kansallisen lainsäädännön on katsottu tarjoavan kohtalaisen hyvät edellytykset kulttuuriperinnön ja siihen kuuluvan kulttuuriympäristön vaalimiseen, säännösten hajautuminen moniin lakeihin on samalla haaste kulttuuriympäristön kokonaisvaltaiselle kehittämiselle ja suojelulle.⁸⁸⁰

PL 20 § muodostaa myös suomalaisessa oikeusjärjestelmässä kulttuuriperinnön suojelemisen perustan. Hollo katsoo ympäristön käsitteen kattavan tässä säännöksessä myös kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön luontoympäristön ohella.⁸⁸¹ Kulttuuriympäristön kannalta keskeisimpiä lakeja ovat luonnonsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, laki rakennusperinnön suojelemisesta, muinaismuistolaki sekä eräät erityislait kuten kirkkolaki ja laki ortodoksisesta kirkosta. Myös Euroopan unionin lainsäädäntö ja politiikkaohjelmat vaikuttavat kulttuuriympäristöön. Edellä mainittujen lakien lisäksi saamelaista kulttuuriperintöä suojaavat myös metsähallituslaki, erämaalaki, kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki ja vesilaki. Saamelaisten oikeuksien perustana ovat heidän perus- ja ihmisoikeudet alkupe-
räiskansana. Kuten mainittu, kansainväliset ihmisoikeudet asettavat vähimmäissuojatason kansallisille perusoikeuksille, jotka puolestaan ohjaavat sektorilainsäädännön tulkintaa, soveltamista ja kehittämistä. Saamelaisten oikeuksia on pyritty vahvistamaan keskeisessä lainsäädännössä esimerkiksi KP-sopimusta valvovan IOK:n tulkintakäytännön ohjaamaan suuntaan säätäen saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta kaivos- ympäristönsuojelu- ja vesilaissa sekä Nagoyan geenivarapöytäkirjassa. Heikentämiskielto on ehdotettu lisättäväksi parhaillaan uudistettavaan saamelaiskäräjälakiin. Koska KP-sopimus on oikeudellisesti sitova ja sillä on lain asema Suomessa, niitäkin saamelaisten kannalta keskeisiä lakeja, joihin heikentämiskieltoa ei ole suoraan sisällytetty, tulee lukea heikentämiskiellon nojalla. Huomattavan haitan kiellon lisäksi heikentämiskielto merkitsee myös viranomaisen aktiivista velvollisuutta turvata ja edistää saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä. Saamelaisten perusoikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan on huomioitu jollakin tavoin miltei kaikissa edellä mainituissa laeissa. Pääasiallisesti saamelaisten oikeudet toteutuvat näissä laeissa oikeutena tehdä aloitteita, antaa lausuntoja, hakea muutosta tai saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen kautta, jota on myös ehdotettu vahvistettavaksi vastaamaan kansainvälistä vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusperiaatetta. Metsähallitus keskeisenä kulttuuriperinnön hallitsijana ja hoitajana saamelaisten kotiseutalueella on aktiivisesti lisännyt yhteistyötä saamelaiskäräjien ja paliskuntien kanssa niin luontopalvelujen kuin metsätalouden toimintojen osalta.

Saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet kulttuuriperintöönsä eivät vielä toteudu yhdessäkään kansallisessa sektorilaissa täysipainoisesti. Lainsäädännön kehittämisessä on huomioitava erityisesti saamelaiskulttuurin kehittämisen mahdollisuus. Valtiovallalla on

880 Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014, Kulttuuriympäristöstrategia 2014-2020, s. 13.

881 Hollo, E. J., Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum, Helsinki, 2009, s. 28–29.

velvollisuus edistää saamelaiskulttuurin säilyttämistä ja kehittymistä saamelaisten itsensä toivomaan suuntaan. Saamelaiskäräjille saamelaisten kulttuuri-itsehallintoelimentä tulisi antaa päätösvaltaa lainsäädäntöä uudistettaessa kulttuuri-itsehallinnon kannalta keskeisimmässä kysymyksissä. Lakien tulisi heijastaa enemmän saamelaisia arvoja ja lähtökoh-
tia, jotta molemmiin puolinen ymmärrys kasvaisi myös lain soveltamistilanteissa. Vaikka lainsäädännössä on tärkeää turvata myös saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen oikeus hakea muutosta viranomaisten päätöksiin, valitusten tarvetta ja valituksista aiheutu-
tuvaa kuormitusta voitaisiin vähentää juuri sillä, että lakien soveltamisen lähtökohta olisi vahvemmin saamelaiskulttuurin tunteminen ja arvostaminen. Saamelaiset ovat Euroopan unionin ainut alkuperäiskansa, jonka kulttuuriperinnön säilyminen ja kehittäminen tulisi
nähdä tärkeänä arvona suomalaisessa yhteiskunnassa.

Saamelaiskulttuurin kannalta huomioitavia erityiskysymyksiä muinaisjäännösten suojelussa

Kulttuuriperinnön määrittelyssä on otettava huomioon se, että jaottelu yhtäältä kulttuuri-
perinnön ja luonnonperinnön sekä toisaalta aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön
välillä ei vastaa alkuperäiskansojen omaa holistista käsitystä kulttuuriperinnöstään. EMRIP
kuvailee, että alkuperäiskansojen kulttuuriperintö on holistinen ja inter-sukupolvinen kä-
site, joka perustuu jaettuihin aineellisiin ja henkisiin arvoihin, joihin ympäristö vaikuttaa.⁸⁸²
Magga kuvailee tähän liittyvää ”saamelaisen maiseman paradoksia.” Saamelainen mai-
sema jää ikään kuin kahden kategorian väliin: se on sekä luonnon- että kulttuurimaisemaa,
mutta ei tarpeeksi kumpaakaan. Se ei ole tarpeeksi muokattua ja viljeltyä, jotta sitä pidet-
täisiin arvokkaana kulttuurimaisemana. Toisaalta se on luonnonmaisemaa, jota saamelais-
ten maankäyttö kuitenkin häiritsee ja uhkaa.⁸⁸³

Kuten mainittu, saamelaiset arvot ja niihin liittyvät erityispiirteet tulisivat tunnistaa kult-
tuuriperinnön, mukaan lukien muinaisjäännösten suojelussa. Nykyinen muinaismuistolaki
ei anna tarkkoja suuntaviivoja muinaisjäännöksen arvon arviointiin, vaikka lakia sovel-
lettaessa ja käytännön suojelutyössä arvottamista joudutaan kuitenkin jatkuvasti teke-
mään.⁸⁸⁴ Saamelaismuseum Siida ottaa kantaa muinaisjäännösten arvottamisen haasteisiin
tuoden esille, että kaavoituksessa vain ”erityisen merkittäviksi arvioituista kohteista”
käytetään pääkäyttötarkoituserkintää SM (muinaismuistoalue). Saamelaismuseum eh-
dottaa, että muinaismuistolain uudistusta valmisteleavassa työryhmässä tulisi pohtia tätä

882 A/HRC/EMRIP/2015/2/B/6.

883 Magga (2007), s. 11-12.

884 Enqvist (2014).

problematiikkaa ottaen huomioon, mitä ovat ne erityisen merkittäviksi arvioidut kohteet, joista tullaan käyttämään yleis- ja asemakaavatasoilla pääkäyttötarkoituksmerkintää SM.⁸⁸⁵

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan myös muinaismuistolain määritelmä kiinteälle muinaisjäännökselle on saamelaisten kulttuuriperinnön kannalta ongelmallinen, sillä se ei huomioi saamelaisten kulttuuriperinnön erityispiirteitä, eikä siten suojele sitä kattavasti.⁸⁸⁶ Saamelaismuseum Siida ehdottaa muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle tekemässään muistiossa, että muinaismuistolain 1 §:n muinaisjäännösluettelossa tulisi mainita myös selkeästi saamelaiskulttuuriin liittyviä muinaisjäännöksiä (esim. seidat, pyhät paikat, liesilatomukset), ja siten tunnustaa niiden olemassaolo. Tämä lisäisi saamelaiskulttuurin erityispiirteiden huomioimisen tarvetta muinaisjäännösten suojelussa ja niitä koskevassa tutkimuksessa.

Laajemmat pyhät paikat liittyvät myös muinaismuistolaissa määritellyn suoja-alueen problematiikkaan. Saamelaiskäräjät on ehdottanut, että suoja-alueen leveys olisi viisi metriä muinaisjäännöksen näkyvistä tai tunnetuista rajoista nykyisen kahden metrin sijaan,⁸⁸⁷ kuten Norjassa. Suoja-alueen määrittämisen Saamelaismuseum Siida on kokenut ongelmalliseksi mm. edellä mainituilla laajoilla pyhillä paikoilla, joissa ei ole merkkejä ihmisen uhraustoiminnasta. Niiden suoja-alueen rajan määrittäminen 2 m tarkkuudella on vaikeaa. Saamelaismuseon muistiossa ehdotetaan, että pyhät paikat tulisi voida rajata muinaisjäännösrekisteriin kokonaisuuksina. Kuitenkin maankäytön suunnittelussa suuret aluerajaukset ovat jo viranomaisneuvottelutasolla herättäneet kunnissa tyytymättömyyttä. Muinaisjäännökset eivät kuitenkaan aina ole pistemäisiä kohteita, vaan osa laajempaa kulttuurimaisemaa, jota pitäisi pystyä suojelemaan laajemmalti. Laajemmasta saamelaisten kulttuuriympäristön suojelusta esimerkkinä voidaan käyttää Norjan tilannetta. Norjassa vuonna 1979 voimaan tullut kulttuuriperintölaki (Lov om kulturminner) laajensi aiempaa kulttuuriperinnön määritelmää siten, että se kattaa myös kulttuuriympäristöt, mikä mahdollistaa laajempien kokonaisuuksien suojelun.

Saamelaiskäräjät on tuonut esille, että saamelaisten kulttuuriperinnön erityispiirteistä johtuen arkeologisin menetelmin ei välttämättä kyetä tunnistamaan saamelaisia muinaisjäännöksiä, eikä niitä siten muinaismuistolailla kyetä todellisuudessa suojelemaan.⁸⁸⁸ Saamelaisista muinaisjäännöksistä ei välttämättä ole fyysisesti havaittavia jälkiä, mutta paikka

885 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

886 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, Pöytäkirja 21.2.2018.

887 Ks. muinaismuistolakia koskeva kappale 5.9.

888 Ibid.

tiedetään perinnetiedon ja perinnäistapojen kautta esimerkiksi pyhäksi paikaksi. Tästä syystä saamelaiskulttuurin syvällinen tuntemus tai siihen liittyvien asiantuntijoiden käyttäminen on tarpeellista esimerkiksi kohteiden inventoimisessa. Myös Saamelaismuseum Siidan muistiossa tuodaan esille, kuinka tärkeää on, että perinnetieto huomioidaan riittävästi muinaisjäännösten tunnistamisessa ja määrittelyssä.⁸⁸⁹ Tähän liittyviä haasteita on esimerkiksi Harlin tuonut esille tutkimuksessaan. Hänen mukaansa on ongelmallista yhtäältä se, että saamelaiskysymyksiin perehtyneitä arkeologeja on Suomessa hyvin vähän ja toisaalta myös se, että arkeologien piirissä on voimakasta haluttomuutta ottaa kantaa etnisiin kysymyksiin, koska he mm. pelkäävät kysymysten politisoitumista.⁸⁹⁰ Tämä saattaa vaikuttaa siihen, ettei saamelaisia muinaisjäännöksiä välttämättä arvioida kaikissa tapauksissa saamelaisiksi kohteiksi, jolloin niitä ei katsota osaksi saamelaista kulttuuriperintöä. Saamelaiskäräjät on myös tuonut esille, että koska saamelaisaluetta ei ole muinaisjäännösten osalta kattavasti inventoitu, eli alueen muinaisjäännökset eivät ole kattavasti ennalta tiedossa, jolloin niiden huomioon ottaminen maankäytössä, esimerkiksi kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, on käytännössä mahdotonta.⁸⁹¹

Saamelaisten muinaisjäännöksiin liittyy myös eettisiä kysymyksiä. Muinaisjäännöstyypeistä erityisesti pyhät paikat, hautapaikat ja ihmisjäänteet ovat herättäneet kysymyksiä, joihin ei voi vastata ilman eettisiä toimintaohjeita. Eräs keskeinen eettinen kysymys liittyy saamelaisten pyhien paikkojen sijaintitietoon rekisterissä. Saamelaiseen kulttuuriympäristöön kuuluvista arkeologisista kohteista kiinnostuneilla on ollut vuodesta 2009 asti mahdollisuus etsiä tietoa internetin kautta avoimesta muinaisjäännösrekisteristä. Esimerkiksi saamelaisen tapaoikeuden mukaista on ollut usein salata pyhät paikat ja niihin liittyvät käytänteet ulkopuolisilta. Tästä syystä saamelaisen tapaoikeuden mukaan ei ole ongelmattonta, että pyhien paikkojen tarkka sijainti merkitään karttoihin ja muinaisjäännösrekisteriin. Eräänä Saamelaismuseum Siidan ja tutkijoiden esittämänä vaihtoehtona on se, että muinaisjäännösrekisteristä tehtäisiin monitasoinen, jolloin tiettyihin tasoihin, esimerkiksi paikkatietoihin, pääsisi vain rajattu ryhmä, esimerkiksi saamelaisalueen kulttuuriperinnön suojelusta ja alueen maankäytön suunnittelusta vastaavat tahot saamelaisyhteisön lisäksi.⁸⁹² Itsemääräämisoikeuden valossa saamelaiskäräjillä ja Saamelaismuseum Siidalla

889 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseum muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

890 Harlin, E.-K., "Sámi Archaeology and the Fear of Political Involvement: Finnish Archaeologists' Perspectives on Ethnicity and the Repatriation of Sámi Cultural Heritage", *Archaeologies* 15, Springer, Open access, 20. May 2019, s. 254-284.

891 Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, Pöytäkirja 21.2.2018.

892 Ks. Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 231; Äikäs (2013), s. 232; Siida, Saamelaismuseum muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

saamelaisen kulttuuriperinnön asiantuntijana tulisi olla merkittävä rooli myös pyhiin paikkoihin liittyvien rekistereiden ja niiden julkisuuden hallinnassa. Toisaalta osa kulttuuriperinnöstä kuuluu suvulle ja perheille, joten heillä tulee myös olla mahdollisuus olla mukana päätöksenteossa asioissa, jotka koskettavat heidän alueensa kulttuuriperintöä.⁸⁹³

Lopuksi voidaan todeta, että saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet ja niistä kumpuava itsemääräämisoikeus kulttuuriperintönsä ei nykyisellään vielä toteudu läheskään täysimittaisesti sektorilainsäädännössämme. Saamelaisten oikeuksien toteuttamisessa ja vahvistamisessa tulisikin yhä enenevässä määrin nähdä holistisen oikeussuojan tarve, jossa myös viranomaisilla, jotka noudattavat ja valmistelevat eri lakeja, olisi kokonaiskäsitys saamelaiskulttuurin erityispiirteistä ja sen aiheuttamasta oikeudellisen suojelun tarpeesta ja sisällöstä sekä kokonaiskuva saamelaisten oikeuksiin liittyvästä lainsäädännöstä ja ihmisoikeuksista sekä muista kansainvälisistä sopimuksista ja niihin liittyvistä asiakirjoista. Holistisen oikeussuojan mallissa saamelaisten omat näkemykset, tieto ja arvot tulisi ottaa lainsäädäntötyön ja lainsoveltamisen keskiöön eikä nähdä niitä vain tarpeellisena ”lisäelementtinä”, joista viranomaisten on hyvä olla tietoinen. Saamelaiskäräjät saamelaisia edustavana itsehallintoelimenä tulisi mieltää tasapuoliseksi kumppaniksi, jonka kanssa tehtävä yhteistyö ei edistä pelkästään saamelaisten asemaa vaan parantaa hallinnon toimivuutta sekä laajempaan tietopohjaan ja asiantuntijuuteen perustuvaa päätöksentekoa. Muinaismuistolain uudistusta valmistelevalla työ- ja seurantaryhmällä ja maamme päättäjillä on kaikki edellytykset vahvistaa saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa vastaamaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamia velvoitteita kulttuuriperinnön suojaan liittyen.

893 Heinämäki, Ojanlatva ja Magga (2016), s. 231.

LÄHTEET

Lait ja asetukset

Muinaismuistolaki 295/63.
 Rakennussuojelulaki 60/1985.
 Poronhoitolaki 848/1990.
 Erämaalaki 62/1991.
 Laki ympäristövaikutusten arvioinnista, 468/1994.
 Laki saamelaiskäräjistä 1995/974.
 Kolttalaki 253/1995.
 Suomen perustuslaki 731/1999.
 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 132/1999.
 Kirkkolaki 1054/1993.
 Metsälaki 1093/1996.
 Luonnonsuojelulaki 1096/1996.
 Laki ortodoksisesta kirkosta 985/2006.
 Maankäyttö- ja rakennusasetus, 1999/895.
 Laki kunnallisesta viranhaltijasta, 2003/304.
 Laki sosiaalisten vaikutusten arvioinnista 200/2005.
 Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005.
 Museolaki 887/2005.
 Laki kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 2006/600 (SopS 16/2007).
 Laki rakennusperinnön suojelemisesta, 2010/498.
 Vesilaki 587/2011.
 Kaivoslaki 621/2011.
 Ympäristönsuojelulaki 527/2014.
 Kalastuslaki 379/2015.
 Metsähallituslaki 234/2016.
 Laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta, 2016/394.

Kansainväliset sopimukset ja niitä koskeva voimaansaattaminen, julistukset ja resoluutiot

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 21 päivänä joulukuuta 1965 hyväksymä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, ratifioitu Suomessa 14.7.1970, tullut voimaan 16.6.1970, 37/1970.
 Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta, hyväksytty 16.11.1972, tuli voimaan 13.2.1987, SopS 19/87.
 American Convention on Human Rights, General Secretariat of the Organization of American States, adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978.

- Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, ratifioitu Suomessa 23.6.1975, tullut voimaan 23.3.1976, 8/1976.
- Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16 päivänä joulukuuta 1966 hyväksymä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, ratifioitu Suomessa 23.6.1975, tullut voimaan 3.1.1976, 6/1976.
- Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta, SopS 33/1980.
- Asetus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 19/1987).
- International Labour Organization (ILO) Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, Geneva, hyväksytty 27 kesäkuuta 1989, tullut voimaan 5 syyskuuta 1991, 28 International Legal Materials (1989) 1382.
- Euroopan neuvoston 4 päivänä marraskuuta 1950 hyväksymä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, ratifioitu Suomessa 4.5.1990, 19/1990.
- Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 20 päivänä marraskuuta 1989 hyväksymä lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, ratifioitu Suomessa 31.5.1991, tullut voimaan 21.7.1991, 60/1991.
- Asetus Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 10/1992).
- Rio de Janeirossa 5 päivänä kesäkuuta 1992 tehty biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, jonka eduskunta on hyväksynyt 20 päivänä kesäkuuta 1994 ja jonka tasavallan presidentti on hyväksynyt 15 päivänä heinäkuuta 1994 ja jota koskeva hyväksymiskirja on talletettu Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan 27 päivänä heinäkuuta 1994, tuli voimaan 25 päivänä lokakuuta 1994, SopS 78/1994.
- Asetus arkeologisen perinnön suojelua koskevan tarkistetun eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 486/1995.
- Ulkoasiainministeriö, Muistio No. 75, 24.3.1995, Tarkistettu eurooppalainen yleissopimus arkeologisen perinnön suojelusta; voimaansaattaminen.
- Euroopan neuvoston 1 päivänä helmikuuta 1995 hyväksymä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, ratifioitu Suomessa 3.10.1997, tullut voimaan 1.2.1998, 2/1998.
- Unescon yleissopimus kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi, 92/1999. Myös varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä tehdyn Unidroit'n yleissopimuksen (SopS 94/1999) mukaan sopimusvaltion tulee suojella alueellaan olevaa kulttuuriomaisuutta varkauksilta, luvattomilta kaivauksilta ja luvattomalta vienniltä.
- UNESCO:n yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemiseksi, allekirjoitettu 17.10.2003. Hyväksytty Suomessa 21.2.2013.
- Tasavallan presidentin asetus Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta, 10.3.2006, 14/2006.
- Yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta, hyväksytty 17.10.2003, tuli voimaan 21.5.2013, 47/2013.
- Valtioneuvoston asetus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 47/2013.
- UNESCO:n maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemista koskeva yleissopimus, allekirjoitettu 16.11.1972. Hyväksytty Suomessa 13.8.1987.
- Kulttuurista moninaisuutta koskeva yleismaailmallinen julistus (Universal Declaration on Cultural Diversity), hyväksyttiin marraskuun 2. päivänä vuonna 2001.
- UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, 13 September 2007.

UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 22 September 2014, Outcome document of the high-plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, GA/A/RES/69/2.

Pohjoismainen saamelaisopimus 9.2.2017, Oikeusministeriö https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SOPIMUS_20170822111310.pdf (7.4.2020).

Valtioneuvoston asetus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdystä Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksesta 50/2018. Sopimus on tehty Farossa 27.10.2005 ja tullut voimaan 1.9.2018.

Laki kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 61/2018.

Hallituksen esitykset

HE 244/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poronhoitolaiksi.

HE 42/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle erämaalaiksi.

HE 190/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi.

HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 73/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 58/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemista ja edistämistä koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

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

HE 101/1012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä.

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

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 126/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta.

HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 87/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 33/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muinaismuistolain muuttamisesta.

HE 182/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

Oikeustapaukset, laillisuusvalvonta, viranomaislupapäätökset

Lapin käräjäoikeus 6.3.2019, diaarinumerot 19/109281 ja 19/109280.

Rovaniemen hallinto-oikeus 26.6.2013 nro 13/0267/1.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 4.10.2016, T 16/0309/1, 16/0311/1, 16/0312/1, 16/0313/1, 16/0314/1, 16/0315/1, 16/0310/1.

Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 päätös nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

Korkein hallinto-oikeus, KHO 2014:111, 25.6.20014, T 1988.

Korkein hallinto-oikeus, 16.3.2018, diaarinumero 3282/1/16; 16.3.2018, diaarinumero 382/1/17.

Korkein hallinto-oikeus, 12.12.2018, Dnro 3168/1/17.

Korkein hallinto-oikeus, KHO 2020:124. 25.11.2020, taltionumero 4268.

Oikeuskanslerin virasto, päätös 03.10.2019 Dnro OKV/8/50/2019.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 16.3.2018, HL2013:0006.

Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 66/2018/1 Dnro PSAV113355/201 7 Annettu julkipanon jälkeen 6.7.2018.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, PÄÄTÖS Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020.

Lausunnot ja mietinnöt

Valiokunnat

PeVM 12/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:stä antama mietintö.

PeVL 4/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 4 puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan vaalisäännön 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 37/1992 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta, Talousvaliokunnalle, Helsingissä 14 päivänä tammikuuta 1993 Lausunto n:o 37.

PeVL 1/1994 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta, Liikennevaliokunnalle, Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 1994 Lausunto n:o 1.

PeVL 7/1994 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta, Talousvaliokunnalle, Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 1994 Lausunto n:o 7.

PeVL 15/1994 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta, Hallintovaliokunnalle, Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 1994 Lausunto n:o 15.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys työttömyysturvallaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 115/2002 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä (HE 164/2004 vp.), Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

- PeVL 17/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Ympäristövaliokunnalle, Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta, HE 99/2009 vp.
- PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Talousvaliokunnalle, Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 273/2009 vp.
- PeVL 48/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta, HE 237/2010, Maa- ja metsätalousvaliokunnalle.
- PeVL 8/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallintovaliokunnalle, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinain 2 §:n muuttamisesta, HE 54/2013 vp.
- PeVL 16/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä HE 26/2016 vp, Lakivaliokunnalle.
- PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, Helsingissä 29.6.2017.
- PeVL 50/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaattorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä, HE 158/2017, Talousvaliokunnalle.
- PeVL 54/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle museo- laiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, HE 194/2018 vp, Sivistysvaliokunnalle.
- PeVL 38/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta HE 182/2020 vp, Ympäristövaliokunnalle.
- SoVL 11/1990 vp. Eduskunnan sosiaalivaliokunta 18.12.1990 Ulkoasiainvaliokunnalle.
- YmVM 9/2020 vp – HE 182/2020 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö.

Saamelaiskäräjät

- Saamelaiskäräjien lausunto, 14.11.2012 Dnro: 559/D.a.4/2012.
- Saamelaiskäräjien muistutus, 12.2014, Dnro /D.a.5/2014.
- Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, Lausunto 27.4.2016, 251/D.a.4/2016.
- Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi., 19.5.2016, 281/D.a.4/2016.
- Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi muinaismuistolain muuttamisesta, 13.11.2017, Dnro 444/D.a.2/2017.
- Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta, 10.9.2018, Dnro 353/D.a.2/2018.
- Saamelaiskäräjien lausunto, Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/8966/2019.
- Saamelaiskäräjien lausunto, 23.4.2019 Dnro 352/D.a.5/2019, Lausuntopyyntö PSAVI/1259/2019 25.3.2019.
- Saamelaiskäräjien ympäristölupahakemuksesta annetun lausunnon täydentäminen, 8.4.2020 Dnro 403/D.a.5/2020; 8.4.2020.
- Saamelaiskäräjien lausunto, 23.6.2020 Dnro 579/D.a.5/2020.
- Saamelaiskäräjien lausunto, 20.4.2020 Dnro 415/D.a.5/2020, Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/1209/2020.

Muut

- Aluehallintoviraston lausunto, lausuntopyyntö 12.3.2020, Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399,

- 18.3.2020, Dnro PSAVI/3355/2017; Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 päätös nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.
- Saamelaismuseum Siida, lausunto 25.6.2013, Aittisuvannon vesihuoltolinjan ja vedenottamon arkeologinen tarkastus, Tarkastuspyyntö 29.5.2013, Utsjoen kunta.
- Saamelaismuseum Siida, Lausunto DNRO, D.s. 68, 27.2.2018, Lausunto perustettavan saamelaisen osakeyhtiön maanvuokrahakemus sekä vedenotto ja rakentaminen sulaojan lähdealueella, MH 5079/2017, Lausuntopyyntö 13.12.2017.
- Saamelaismuseum Siida, Lausunto kullanhudontalupahakemusalueen HL 2016:0025 kulttuuriympäristöarvoista, DNRO, D.s. 65. 19.1.2018.
- Saamelaismuseum Siida, Lausunto, Kullanhudontalupahakemus HL 2019:0009 Hortenssian hotelli, lausuntopyyntö 12.4.2019, DNRO, D.s. 245, 10.5.2019.
- Saamelaismuseum Siida, Lausuntopyyntö HL2020:0006 (saapunut 5.6.2020), kullanhudontalupahakemus Hulluvalli, DNRO, D.s. 416. 6.7.2020.
- Saamelaismuseum Siida, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, lausuntopyyntö, 9.3.2021, Ko-neellisen kullankaivun ympäristöluvan nro 103/12/1 olennainen muuttaminen, Inari, PSAVI/5489/2020.
- Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseon muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

Kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten tapaukset, raportit ja kannanotot

- Inter-American Court of Human Rights, Saramaka People v. Suriname, Judgment of 28 November 2007, IACHR Series C. No. 172.
- Inter-American Court of Human Rights, Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay, Judgment of 24 August 2010.
- Inter-American Court of Human Rights, Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of 27 June 2012. IACHR Series C, No. 245295-303.
- Inter-American Court of Human Rights, Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname, Judgment of 25 November 2015. IACHR Series C, No. 309.
- Inter-American Court of Human Rights, Case of Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association (Our Land) v. Argentina Judgment of February 6, 2020. Series C No. 400.
- International Labour Organization, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention. Handbook for ILO Tripartite Constituents. International Labour Office, Geneva, 2013.
- United Nations, Report of the Independent Expert in the field of Cultural Rights, Farida Shaheeb, UN Doc A/HRC/17/38 of 21 March 11, 2011.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Colombia, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.74E/C.12/1/Add.74,30 November 2001, para 12.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (article 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2009), Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at the Forty-third Session, E/C.12/GC/21, 21 December 2009, Para 37.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Russia, E/C.12/RUS/CO/5, 1.6.2011, para. 34.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014, Para 9.
- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 23 on Indigenous Peoples, Fifty-first Session, 18.8. 1997, 4 a.

- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31 August 2012, paras. 11, 13.
- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Canada, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 March 2012, para. 20 a.
- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, 8.6.20017, CERD/C/FIN/CO/23.
- UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Lars-Anders Ågren et al. v. Sweden, CERD/C/102/D/54/2013, 26 November 2020, Para 6.6.
- U.N. Commission on Human Rights, Sub-Comm. on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Indigenous Populations, Working Paper: Standard-Setting: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent, 57, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1, 2005 (14 July 2005), 3 (prepared by Motoc, A.-I. and the Tebtebba Foundation).
- UN Human Rights Committee, Länsman et al v. Finland, Communication No. 511/1992, UN Doc. CCPR/C/52/D/511/1992, 26 October 1994, para 9.3.
- UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, CCPR/C/21/Rev.1/ADD.5, para 7.
- UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Canada, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add. 105, para 7-8.
- UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Norway, 26 October 1999, CCPR/C/79/Add. 112, paras 16-17.
- UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Australia, UN Doc. CCPR/CO/69/AUS, 2000, para 51.
- UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Sweden, 24 April 2002, CCPR/CO/74/SWE, para 15.
- UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, UN Doc. CCPR/C/FIN/CO/6, 2013, para 16.
- UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Venezuela, 14 August, 2015, CCPR/C/VEN/CO/4, para. 21.
- UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Sweden, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, paras 38-39.
- UN Human Rights Committee, List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019.
- UN Human Rights Committee, Tiina Sanila-Aikio v. Finland, 1.2.2019, CCPR/C/124/D/2668/2015.
- UN Human Rights Committee, Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland, 1.2.2019, CCPR/C/124/D/2950/2017.
- UN Human Rights Committee, Concluding Observation: Finland, CCPR/C/FIN/CO/7, 1. April 2021, para 43.
- United Nations Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya (2012), UN Doc.A/67/301, Paras 33-42; Letter of the Special Rapporteur, James Anaya, to the World Heritage Committee, 18 November 2013) OTH 10/2013, UN Doc. A/HRC/25/74, 127.
- UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples, with respect to their cultural heritage Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 19.8.2015, A/HRC/30/53.
- UN Human Rights Council, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples, UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP). 2018. "Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-Based Approach." UN Doc. A/HRC/39/62, 10 August.
- UN Permanent Forum on Indigenous Issues, UNPFII, Report on the tenth session (2011), UN Doc. E/2011, 42, Paras. 40-42.

UN Permanent Forum on Indigenous Issues, UNPFII, Report on the twelfth session (2013), UN Doc. E/2013, 43, Para 23; EMRIP, Report on its fifth session (2011), UN Doc A/HRC/21/52, 7 (Proposal 9).

UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7, Adds 1-4 (1996). The previous documents UN Docs E/CN.4/Sub.2/476/Add. 1-6 (1981), E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add. 1-7 (1982), and E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add. 1-7 (1983). Cobo Report Add 4 UN Sales No E.86.XIV.3 (Volume 5: 'Conclusions and Recommendations').

Kirjallisuus ja tutkimusraportit

Aikio, E., Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen, Saamelaiskäräjien julkaisu, 2006.

Aikio, P., Scheinin, M., Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, International Journal on Minority and Group Rights, vol 8, nro 1 (2001): 84-89.

Allard, C. "Nordic Legislation on Protected Areas: How does it Affect Sámi Customary Rights?", teoksessa L. Elenius, C. Allard ja C. Sandström, Nordic Conservation Regimes in Global Context, London: Routledge, 2016, s. 9-24.

Allard, C., Ruotsin oikeusjärjestystä koskeva kappale "Sweden", teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 352-353.

Barelli, M., "The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", 58 International and Comparative Law Quarterly (2009): 957-983.

Barsh, R.L., "How Do You Patent A Landscape? The Perils of Dichotomizing Cultural and Intellectual Property" International Journal on Cultural Property, 1999, 8(1): 14-47.

Barsh, R. L., "Indigenous Peoples", Chapter 36 in Daniel Bodansky et al (toim.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 848.

Berges, F., "Traditional Ecological Knowledge in Perspective", teoksessa J. T., Inglis (toim.), Traditional Ecological Knowledge and Resource Management, Philadelphia: Taylor & Francis group, 1993, s. 1-9.

Borg, P. Monimuotoisuuden aika. Suomen Ympäristösuunnittelu, Kirkkonummi, 2008.

Brax, T., "Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa", teoksessa K. Kokko (toim.), Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010, s. 18-24.

Cameron, C. and Rössler, M., "World Heritage and Indigenous Peoples. The evolution of an important relationship", 2012, 62 World Heritage Review, s. 44-49.

Chen, C. W. ja Gilmore, M., "Biocultural Rights: A New Paradigm for Protecting Natural and Cultural Resources of Indigenous Communities", The International Indigenous Policy Journal, Vo. 6, issue 3, 2015, s. 1-17; Maffi, L. "What is biocultural diversity?" teoksessa L. Maffi & E. Woodley (toim.), Biocultural diversity conservation: A global sourcebook, London: Earthscan, 2010, s. 3-11.

Coombe, R.J., "The Expanding Purview of Cultural Properties and their Politics", Annual Review of Law and Social Sciences (2009):2: 293-412.

Daes, E. I., Discrimination Against Indigenous Peoples: Study on the Protection of the Cultural and Intellectual Property of Indigenous Peoples, E/CN.4/Sub.2/1993/28, UNCHR, Geneva, 1993.

Dahlström, Å.N., Negotiating Wilderness in a Cultural Landscape. Predators and Saami Reindeer Herding in the Laponian World Heritage Area, Acta Universitatis Upsaliensis (Uppsala Studies in Cultural Anthropology no 32, 2003 Uppsala, s. 230.

- Dejéant-Pons, M., "Eurooppalainen maisemayleissopimus, 10 vuotta kansainvälistä yhteistyötä", teoksessa N. Raasakka ja S. Sivonen (toim), Pohjoiset maisemat. "Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen toteuttaminen Pohjois-Kalotin kunnissa". Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2012, s. 14-27.
- Disko, S., "World Heritage Sites in Indigenous Peoples' Territories: Ways of Ensuring Respect for Indigenous Cultures, Values and Human Rights", teoksessa D.Offenhäuser et al (toim.), World Heritage and Cultural Diversity, German Commission for UNESCO, Cottbus 2010, s.169.
- Disko, S., "Indigenous Cultural Heritage in the Implementation of UNESCO's World Heritage Convention: Opportunities, Obstacles and Challenges", teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges, Brill/Nijhoff, Leiden, Boston, 2017, s. 41.
- Disko, S. ja Tugendhat, H., World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights, IWGIA – Document 129, Copenhagen, 2014.
- Doyle, C. and Gilbert, J., "A New dawn over the land: Shedding light on collective ownership and consent", teoksessa S. Allen & A. Xanthaki (toim.), Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Oxford: Hart Publishing, 2011, s. 289-328.
- Duncan, T., Villarreal-Rosas, J., Carwardine, J. Garnett, S.T. and Robinson, C. J., "Influence of environmental governance regimes on the capacity of Indigenous Peoples to participate in conservation management", The International Journal on Protected Areas and Conservation, Issue 24.2, 2018: 87-102.
- Enqvist, J., Muinaisjäännösten arvo yhteisenä kulttuuriperintönämme, [https://www.kulttuuriymparistomme.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Artikkelit/Kulttuuriympariston_suojelu/Muinaisjäännösten_arvo_yhteisena_kulttuuri\(37770\)](https://www.kulttuuriymparistomme.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Artikkelit/Kulttuuriympariston_suojelu/Muinaisjäännösten_arvo_yhteisena_kulttuuri(37770)) (3.5.2021).
- Falch, T., Selle, P. & Strømsne, K. "The Sámi: 25 Years of Indigenous Authority in Norway" Ethnopolitics, 2016, 15:1, 125-143.
- Falch, T. and Selle, P., Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk. Gyldedal, 2018, s. 78- 79.
- Falk, E., & Feldborg, D. (toim.). Leve kulturarven! [Living cultural heritage]. Trondheim: Museumsforlaget, 2013.
- Fizmaurice, M., "The New Developments Regarding the Saami People of the North", 16 Journal on Minority and Group Rights (2009): 67-156.
- Forrest, C., International Law and the Protection of Cultural Heritage, Routledge, 2011.
- Francois, B., "The Fair and Equitable Sharing of Benefits from the Exploitation of Genetic Resources: A Difficult Transition from Principles to reality" teoksessa Philippe G. Le Prestre (toim.), Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity, Ashgate, 2002, s.145-157.
- Gilbert, J., "Indigenous Peoples' Heritage and Human Rights", teoksessa S. Disko ja H. Tugendhat (toim.), World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights, IWGIA – Document 129, Copenhagen, 2014, 55-64.
- Giordani, T., Kava, R., "Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomais-toiminnon yhtiöittäminen", Edilex 2019/26, julkaistu 1.7.2019, s. 3., <https://www.edilex.fi/artikkelit/19839.pdf> (15.4.2021).
- Green, C., Managing Laponia: A World Heritage as arena for Sámi ethno-politics in Sweden, Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Cultural Anthropology 47. 221 pp. Uppsala. ISBN 978-91-554-7656-4), 80ff, 2009.
- Guttorm, A., "Paikallisilla ihmisillä on monesti se paras tieto omasta ympäristöstään", Näkökulmia saamelaisperäisten muinaisjäännösten eettiseen hallintaan Suomessa, pro-gradu-tutkielma, Oulun yliopisto, Giallagas-instituutti, 2014.
- Guttorm, J., Saamelaisten itsehallinto Suomessa - dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375, Lapin yliopisto 2018.

- Hallberg, P., Perusoikeusjärjestelmä, teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), Perusoikeudet, 2. uud. p. ed., vol. 2011 (Oikeuden perusteokset), 2011, s. 29-59.
- Halinen, P. & Hamari, P. "Saamelaisperäisten muinaisjäännösten inventointi", teoksessa T. Kirkinen & P. Maaranen, (toim.), Arkeologinen inventointi. Opas inventoinnin suunnitteluun ja toteuttamiseen, Museovirasto, 2000, s. 153-171.
- Harlin, E.-K. Recalling ancestral voices, saamelaisen kulttuuriperinnön kartoitus, Interreg III A -projektin loppuraportti, 2008, Saamelaismuseum Siida, s 11., <http://www.samimuseum.fi/heritage/suomi/Loppuraportti/loppuraportti.pdf> (1.5.2021).
- Harlin, E. K. "Repatriation as Knowledge Sharing – Returning the Sámi Cultural Heritage", teoksessa M. Gabriel ja J. Dahl (toim.), Utimut: Past Heritage - Future Partnerships, Discussions on Repatriation in the 21st Century, IWGIA & the Greenland National Museum & Archives, Copenhagen 2008.
- Hassemer, M., "Genetic Resources", teoksessa S. von Lewinski, (toim.), Indigenous Heritage and Intellectual Property. Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore, Haag, 2004, s. 151–220.
- Heikkilä, T. "Sopimus eurooppalaisista maisemista". Teoksessa L. Lohtander & L. Saressalo (toim.) Kulttuuriympäristöni – Rakennettu maisema. Suomen Kotiseutuliitto ja Ympäristöministeriö, Helsinki, 2010, s. 51.
- Heinämäki, L. "The Protection of the Environmental Integrity of Indigenous Peoples in Human Rights Law" (2006) XVII Finnish Yearbook of International Law 1, s. 2.
- Heinämäki, L., "Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment?" International Community Law Review, vol. 11, no. 1 (March 2009): 3-68.
- Heinämäki, L., "The Right to Be a Part of Nature: Greening Human Rights via Strengthening Indigenous Peoples", Yearbook of Polar Law, vo. 4, issue 1/2012: 415-474.
- Heinämäki, L., "The Nordic Saami Convention: The Right of a People to Control Issues of Importance to Them", teoksessa N. Bankes ja T. Koivurova (toim.), The Proposed Nordic Saami Convention, National and International Dimensions of Indigenous Property Rights, Portland: Hart Publishing, 2013, s. 125-147.
- Heinämäki, L., "Global Context – Arctic Importance: Free, Prior and Informed Consent, a New Paradigm in International Law Related to Indigenous Peoples", s. 209-240 teoksessa T. M. Herrmann ja M. Thibault (toim.), Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic, Cham: Springer, 2016.
- Heinämäki, L., "Saamelaisten oikeudet Suomessa", teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.
- Heinämäki, L., "Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent", in T. Koivurova et al, Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic, Routledge, 2020, p. 335-351.
- Heinämäki, L. (2021 a), Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojenharjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021, s. 3-35.
- Heinämäki, L. (2021 b), Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021, <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/>. (2.5.2021).
- Heinämäki, L. ja Herrmann, T., "Sacred Natural Sites of Arctic Indigenous Peoples as Part of their Cultural Integrity", Arctic Review on Law and Politics, 4, 2013, no 2, s. 206-231.

- Heinämäki, L., Herrmann, T., Neumann, A., "The Protection of Culturally and Spiritually Important Landscapes of Arctic Indigenous Peoples under the Convention on Biological Diversity and First Experiences from the Application of the Akwé:Kon Guidelines in Finland", *The Yearbook of Polar Law VI*, 2015, Brill, s.189-225.
- Heinämäki, L., Ojanlatva, E., Magga, A-M., "Saamelaiden pyhäät luonnonpaikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuden valossa", teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, *Kilpisjärven poliittinen luonto, Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa*, Suomen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 199-239.
- Heinämäki, L. ja Kirchner, S., "Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous Peoples' Legal Status and Rights in International Law with Special Focus on Free, Prior and Informed Consent", teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, *Saamelaiden oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia*, 4/2017, s. 224-284.
- Heinämäki, L., Xanthaki, A., "Indigenous Peoples' Customary Laws, Sámi People and Sacred Sites", teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), *Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples, The Sacred Arctic*, Springer, 2017, s. 65-82.
- Heinämäki, L., Herrmann, T., Green, C., *Towards Sámi Self-determination over Their Cultural Heritage: The UNESCO World Heritage Site of Laponia in Northern Sweden*, teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden, Boston, 2017, s. 78-103.
- Heinämäki, L. and Cambou, D., "New Proposal for the Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People's Right to Self-Determination" *Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift*, 2018, vol. 41, issue 2: 3-18.
- Heinämäki, L., Valkonen, S., Valkonen, J., "Legal (non) recognition of Sámi customary relationship with the land in Finland: Challenges so far and prospects in the modern human rights era", teoksessa D. Bunikowski ja A. D. Hemmings (toim.), *Philosophies of Polar Law*, Routledge London and New York, 2020, s.101-118.
- Helander, E., *Saamelainen maailmankuva ja luontosuhde*, teoksessa I. Seurujärvi-Kari (toim.), *Beaivvi mánat. Saamelaiden juuret ja nyky aika*, Tietolipas 164, Suomalaisien Kirjallisuuden Seura, Helsinki, 2000, s. 171-182.
- Helander, E., "The Nature of Customary Law", teoksessa T. Koivurova, T. Joona ja R. Shnorro, *Arctic Governance*, Arktinen keskus, Rovaniemi, 2004.
- Helander, E., *Samiska rättsuppfatningar*, Arktinen keskus, Rovaniemi, 2004.
- Helander-Renvall, E., "Saamelainen tapaoikeus", teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma*, Inari, Sámi Museum – Saamelaismuseosäätio, 2013, s.132-134.
- Helander-Renvall, E. & Markkula, I., *Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset: Biologista monimuotoisuutta koskevan artiklan 8 (j):n toimeenpanoa tukeva selvitys Suomen saamelaisalueella. Suomen ympäristö 12/2011*, Ympäristöministeriö, Helsinki, Edita Prima Oy, 2011.
- Helander-Renvall & Markkula, I. *Ekologisen perinnetiedon käsikirja. Arktisen keskuksen tiedotteita 59*, Rovaniemi, Lapin yliopistopaino, 2014.
- Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., "On Transfer of Sámi Traditional Knowledge: Scientification, Traditionalization, Secrecy, and Equality", teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden, Boston, 2017, s. 104-129.
- Herrmann, T., Heinämäki, L. ja Morin, C., "Protecting sacred sites, maintaining cultural heritage, and sharing power, Co-management of the SGang Gwaay UNESCO World Heritage Site in Canada", teoksessa L. Elenius, C. Allard and C. Sandström (toim.), *Indigenous Rights in Modern Landscapes, Nordic Conservation Regimes in Global Context*, Abingdon, Routledge, 2017, s. 62-81.

- Herrmann, T.M. ja Heinämäki, L., "Experiencing and Safeguarding the Sacred Sites in the Arctic: Sacred Natural Sites, Cultural Landscapes and Indigenous Peoples' Rights", teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), *Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples, The Sacred Arctic*, Springer, 2017, s.1-8.
- Hollo, E.J., *Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus*, Talentum, Helsinki, 2004.
- Hollo, E. J. "Maisemansuojelun nykytilanteesta". *Ympäristöjuridiikka* 2/2005, s. 3–6.
- Hollo, E. J., *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Talentum, Helsinki, 2009.
- Hollo, E.J., *Ympäristö ja oikeus*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunta, Yliopistopaino, Helsinki, 2009.
- Hughes, L., "Relationships with Arctic Indigenous Peoples: To What Extent Has Prior Informed Consent Become a Norm?" *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2018, 27 (1): 15–27.
- Hymes, D., "Folklore's Nature and the Sun's Myth", *Journal of American Folklore* 88, 1975, s. 345-69.
- Ingold, T., *The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill*, Routledge, London and New York, 2000, s. 148-150.
- Johnsson, D. Z., & Tualima, H.-Y., "Cultural heritage, traditional knowledge and intellectual property", teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2017, s. 218–228.
- Jääskeläinen, T. "The Sámi reindeer herders' conceptualizations of sustainability in the permitting of mineral extraction – contradictions related to sustainability criteria." *Current Opinion in Environmental Sustainability* 43, 2020: 49-57.
- Karapuu, H., *Perusoikeuksien käsite ja luokittelu*, teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*, 2. uud. p. ed., vol. 2011 (Oikeuden perusteokset), 2011, s. 64-87.
- Kirkinen, T. *Myyttisen erämaan historia: Arkeologian erämaakäsitykset ekokriittisestä näkökulmasta*, teoksessa T. Kallinen, A. Nygren, T. Tammisto, *Ympäristö ja kulttuuri, Sosiaaliteiden laitoksen julkaisuja* 2012:11, Helsinki 2012, s.145–146.
- Knuuttila, S., *Kulttuuriperintö, arvot ja identiteetti*, teoksessa P. Venäläinen (toim.), *Kulttuuriperintö ja oppiminen*, Suomen Museoliiton julkaisuja 58, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2008, s. 12-19.
- Koivurova, T., *Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus kansainvälisessä maailmassa*, teoksessa M. Aarto ja M. Vartiainen (toim.), *Ilkka Saraviidan juhlakirja*, Edita 2008, s. 249-269.
- Koivurova, T., "Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa", s. 26-69 teoksessa K. Kokko (toim.), *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010, s. 26-69.
- Koivurova, T., *Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet*, teoksessa T. Koivurova ja E. Pirjatanniemi (toim.), *Ihmisoikeuksien käsikirja*, Tietosanoma (2013), s. 246-269.
- Kuokkanen, R., *Reshaping the University. Responsibility, Indigenous Epistemes, and the Logic of the Gift*. UBC Press, Vancouver, 2008.
- Kuokkanen, T. & Parkkari, J., *Kansainväliset ympäristösopimukset*, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2004.
- Kurvinen, E., Muukkonen, M., Voutilainen, T., *Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*, Selvitys, 21.8.2020, University of Eastern Finland, Turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, 2020, <https://migri.fi/documents/5202425/12177832/Selvitt%C3%A4misvelvollisuus+ja+tiedonhankinta+ulkomaalaisasioissa.pdf/dd8adfce-c20c-a94b-512f-17e6f3963bd8/Selvitt%C3%A4misvelvollisuus+ja+tiedonhankinta+ulkomaalaisasioissa.pdf?t=1597990815626> (15.4.2021).
- Kylli, R., *Kirkon ja saamelaisten kohtaaminen Utsjoella ja Inarissa 1742-1886*. *Studia Historica Septentrionalia* 47. Pohjois-Suomen historiallinen yhdistys, Rovaniemi, 2005, s. 119.

- Kärnä, T.M., Ojanlatva, E., Luterilaiset kirkot, teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Eläv ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaissäätö, 2013, s. 168.
- Larsen, P., B., Reconciling indigenous peoples and protected areas: rights, governance and equitable cost and benefit sharing, IUCN, Gland, February 2006.
- Lehtinen, S., Estetiikan oikeudellinen konflikti. Maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä, Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, pro-gradu -tutkielma, julkisoikeus, 2017.
- Lehtola, V.-P., Saamelaiset, historia, yhteiskunta, taide, Puntsi, Anaar, Inari, 2015.
- Lyytimäki, J. & Hakala, H. Ympäristön tila ja suojelu Suomessa. Gaudeamus, Helsinki, 2008.
- Magga, P., "Rakennuksia, kotasijoja, muistoja – saamelaista kulttuuriympäristöä inventoimassa", teoksessa T. Elo ja P. Magga (toim.), Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuuriympäristöön, Suomen ympäristö 34/2007, Lapin ympäristökeskus, Rovaniemi.
- Magga, P., "Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?", Johdanto teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaissäätö, 2013, s. 10-13.
- Marsio, L., Aineeton kulttuuriperintö: Esimerkkejä Unescon 2003 yleissopimuksen toteuttamisesta verrokkihaissa. www.cupore.fi/documents/aineetonkulttuuriperintö.pdf. (1.5.2021).
- Marsio, L., "Elävää perintöä vaalimassa – Unescon yleissopimus aineettoman kulttuuriperintön suojelusta Suomessa", teoksessa A. Kivilaakso et al, Itsetekemisen perinne, käsityöt elävänä kulttuuriperintönä, Museovirasto 2017, s. 11-21.
- Mattila, T., Saamelaisten tarpeet henkisen omaisuuden suojaan tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkisuojan näkökulmasta -erityisesti duodji-käsityön ja saamenpuvun osalta, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:39., https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161207/OKM_39_18_Saamelaisten_tarpeet_henkisen-WEB111218.pdf (tarkistettu 30.3.2021).
- Mattus, I., "Mitä paikannimet kertovat?" teoksessa T. Elo ja P. Magga (toim.), Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuuriympäristöön, Suomen ympäristö 34/2007, Lapin ympäristökeskus, Rovaniemi, s. 65-76.
- McGraw, D. M., "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation" teoksessa Philippe G. Le Prestre (toim.), Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity, Ashgate, 2002.
- Mc Gregor, D., "Traditional Ecological Knowledge and Sustainable Development: Towards Coexistence", teoksessa M. Blaser, F. Mario, A. Harvey & M. Glenn (toim.), In the Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects and Globalization, London & New York: ZED Books, 2004, s. 72-91.
- Metcalf, C., "Indigenous Rights and the Environment: Evolving International Law" (2003-2004) 35 Ottawa Law Review 103, s. 107.
- Mikkola, M., Sosiaaliturvan leikkaukset Euroopan sosiaalisen peruskirjan valossa, teoksessa K. Hellsten, M. Hidén, M. Saksli (toim.), Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Kela (2001), s. 21-27.
- Miranda Aponte, L., "Introduction to indigenous peoples' status and rights under international human rights law", teoksessa R. S. Abate ja E. A. Kronk (toim.), Climate Change and Indigenous Peoples, The Search for Legal Remedies, Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- Mulk, I.-M. & Bayliss-Smith, T., "Rock Art and Sami Sacred Geography in Bádjelánnda, Laponia, Sweden", Archaeology and Environment 22. Kung. Skytteanska Samfundets Handlingar 58. Department of Archaeology and Sami Studies. University of Umeå, Umeå, 2006, s. 109-117.
- Myrvoll, M., Thuestad, A., Myrvoll, E. R. and Holm-Olsen, I. M., Unpredictable Consequences of Sámi Self-determination: Rethinking the legal protection of Sámi cultural heritage in Norway, Arctic Review on Law and Politics, vol. 3, 1/2012, s. 30-50.

- Neuvonen, R. ja Rautiainen, P., "Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä", *Lakimies* 1/2015: 28-52.
- Niemivuo, M., Suomen Perustuslaki ja Saamelaiset, s. 92-110 teoksessa K. Kokko (toim.), *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010.
- Nikula, P., "Perusoikeudet ja Lainsäädäntö", *Lakimies* 6-7/1999, s. 878-886.
- Nordli, K. ja Mortensen, L. K., "Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen täytäntöönpano Norjassa: keskiössä suunnittelun haasteet maiseman arvojen hoidossa", teoksessa N. Raasakka ja S. Silvonen (toim.), *Pohjoiset maisemat, Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen toteuttaminen Pohjois-Kalotin kunnissa, Elinkeino- ympäristö- ja liikennekeskus, raportteja* 48/2012, s. 40-47.
- Nuorgam, A. Saamelaisia koskeva lainsäädäntö ja sopimukset kulttuuriympäristön näkökulmasta, teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaisääitiö*, 2013, s. 220-224.
- Näkkäläjärvi, K., "Saamelaisten perinteinen tieto muuttuvassa ilmastossa ja globaalissa maailmassa", teoksessa A. Kivilaakso ja L. Marsio, *Elossa, Luonto ja elävä kulttuuriperintö*, Museo- virasto, Helsinki, 2017, s. 91-106.
- Ojala, C. G., *Sámi Prehistories: The Politics of Archaeology and Identity in Northernmost Europe*, Doctoral Thesis, Uppsala University, Disciplinary Domain of Humanities and Social Sciences, Faculty of Arts, Department of Archaeology and Ancient History, Archaeology, 2009, s. 276-282.
- Ojanen, T. ja Scheinin, M., "Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §)", teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset WSOYpro OY Helsinki* 2011, s. 227-280.
- Ojanlatva, E., "Saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö, Mitä on saamelaisalueen arkeologinen kulttuuriperintö?", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Eläv ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaisääitiö*, 2013, s. 38-53.
- Ojanlatva, E., "Suomalainen infrastruktuuri rakentuu, Saamenmaan ensimmäiset kirkot ja kirkkokentät", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Eläv ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaisääitiö*, 2013, s. 167.
- Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L., Heiskanen, H., *Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa*, *Juridica Lapponica* 41, Lapin yliopisto, Rovaniemi, 2017.
- Oviedo, G. ja Jeanrenaud, J-P., *Protecting Sacred Natural Sites of Indigenous and Traditional Peoples*, teoksessa *Protected Areas and Spirituality. Proceedings of the First Workshop of the Delos Initiative – Montserrat 2006*.
- Peltonen L., Kangasoja J., Luoma E., Turunen J-P., Lahdenperä S., *Saamelaisten kotiseutalueen valtion metsien käytön ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet, Konfliktikartoitus, Metsähallitus*, 2020.
- Peterzens, T., *Kulttuuriesineen suoja, Laittoman kulttuuriesineen palauttaminen kansainvälisenä ongelmana, Yliopistollinen väitöskirja, Helsingin yliopisto, Unigrafia Oy, Helsinki*, 2018.
- Peterzens-Nysten, T., "Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn ja toteuttamisen kaksijakoisuus". *Lakimies* 1/2011, s. 139–155.
- Porsanger, J., "The problematisation of the dichotomy of modernity and tradition in indigenous and Sámi contexts", teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with traditional knowledge: Communities, institutions, information systems, law and ethics*, Kautokeino: Sami University, *Diedut* 1/2011, s. 225-252.
- Porsanger, J. & Guttorm, G., "Árbediehtu-fágasuorggi huksen". Teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), *Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics*, Kautokeino: Sami University, *Diedut* 1/2011.

- Porsanger, J. ja Virtanen, K., "Introduction – a Holistic Approach to Indigenous Peoples' Cultural Heritage", *Alternative* 2019, Vol. 15/4: 289-298.
- Posey, D., "Upsetting the sacred balance: Can the study of indigenous knowledge reflect cosmic connectedness?" teoksessa P. Sillotoe, A. Bicker & J. Pottier (toim.), *Participating in Development: Approaches to indigenous knowledge*, London, Routledge, s. 24-42.
- Rautiainen, P. "Perusoikeuksien heikennyskielto", *Oikeus* 2013 (42); 3: 261-283.
- Rautiainen, P., "Metsähallitus ja saamelainen kulttuuriperintö", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma*, Sámi museum, Saamelaisääitiö, 2013, s. 228.
- Rehman, J., "Between the Devil and the Deep Blue Sea: Indigenous Peoples as the Pawns in the US "War on Terror" and Jihad of Osama Bin Laden", teoksessa S. Allen and A. Xanthaki (toim.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Portland: Hart Publishing, 2011, s. 561-584.
- Reimersson, E. *Nature Culture Rights. Exploring Space for Indigenous Agency in Protected Area Discourses* (PhD diss.). Umeå: Umeå University, 2015.
- Revelin, F., "Sacredness in the Laponian Area Mixed World Heritage Site", *Journal of World Heritage Studies*, Special Issue 2018, *Sacred Landscapes*, ISSN 2189-4728, s. 34-41.
- Rombouts, S. J., *Having a Say - Indigenous Peoples, International Law and Free, Prior and Informed Consent*, Oisterwijk: Wolf, 2014.
- Roué, M., "Saamelaisporonhoitajan kulttuurinen maisema: muistot, aistit ja etiikka", teoksessa N. Raasakka ja S. Silvonen (toim.), *Pohjoiset maisemat, Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen toteuttaminen Pohjois-Kalotin kunnissa, Elinkeino- ympäristö- ja liikennekeskus, raportteja 48/2012*, s. 48-53.
- Rössler, M., "World Heritage Cultural Landscapes: A UNESCO Flagship Programme 1992-2006", *Landscape Research* 31(4), 2006: 333-353.
- Saraviita, I., *Perustuslaki*, Talentum Oyj, 2011.
- Saraviita, K., "Alkuperäiskansojen oikeus omaan kulttuuriperintöönsä?" teoksessa T. Elo ja P. Magga (2007), s. 125-138.
- Sarkkinen, M., *Arkeologinen perintö osana saamelaisalueen maisemaa*, teoksessa T. Elo ja P. Magga (toim.), *Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuuriympäristöön*, Suomen ympäristö 34/2007, Lapin ympäristökeskus, Rovaniemi. teoksessa, s. 5-34.
- Schaaf, T., *UNESCO Man and Biosphere (MAB) Programme, forewords of the IUCN Guidelines: Sacred Natural Sites, Guidelines for Protected Area Management. Task Force on the Cultural and Spiritual Values of Protected Areas in collaboration with UNESCO's Man and the Biosphere Programme*, R. Wild and C. McLeod (toim.), P. Valentine, (Series Editor), *Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 16*, IUCN, Gland, Switzerland and UNESCO, Paris, France, 2008.
- Schaaf, T. and Rössler, M., "Sacred Natural Sites, Cultural Landscapes and UNESCO's Action", teoksessa B. Verschuuren, R. Wild, J. A. McNeely, and G. Oviedo (toim.), *Sacred Natural Sites Conserving Nature & Culture*, Earthscan, 2010, s.161-170.
- Schanche, A., *Meahcci, den samiske utmarka. – Andersen, Svanhild (red.). Samiske landskap og Agenda 21. Kultur, næring, miljøvern og demokrati. Diedut nr 1/2002. Sámi Instituhtta. Guovdageaidnu*, s. 156–170.
- Scheinin, M., *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä*, Helsinki, 1991.
- Suvantola, L. ja Similä, J., *Luonnonsuojelu-oikeus*, Edita Publishing Oy, 2011.
- Svensson, T. G., "On Customary Law: Inquiry into an Indigenous Rights Issue", *Acta Borealia* 20 (2), 2003, s. 95-119.

- Söderholm, N., Den anatomiska bensamlingen vid Helsingfors universitet. Pro gradu – avhandling Helsingfors universitet. Institution för Kulturforskning, Arkeologiska institution. Mars 2002.
- Tauli-Corpuz, The importance of Indigenous peoples in biodiversity conservation. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EXTENVMAT/Resources/3011350-1271279658247/VP1-TauliCorpuz.pdf>. (1.5.2021).
- Tervaniemi, S., "Saamelainen luontosuhde ja saamelaisen kulttuuriympäristön määrittelyn vaikeus", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaissäitiö, 2013, s. 230.
- Tobin, B. "Redefining Perspectives in the Search for Protection Traditional Knowledge: A Case Study from Peru", Review of European Community and International Environmental Law, 2001, 10 (1):47-64.
- Tobin, B., Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights. Why Living Law Matters, Routledge, London, 2014.
- Tsosie, R. "Cultural Challenges to Biotechnology: Native American Genetic Resources and the Concept of Harm", Journal of Law, Medicine & Ethics (Fall 2007): 396-411.
- Tuori, K., & Lavapuro, J., Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 S), teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), Perusoikeudet, 2. uud. p. ed., vol. 2011 (Oikeuden perusteokset), s. 809-820.
- Vainonen, P., Kysymyksiä kulttuurin repatriaatiosta, Näkökulma 2019, <https://www.kulttuuris-taperinnoksi.fi/2019/kysymyksiä-kulttuuriperinnon-repatriaatiosta> (1.5.2021).
- Valkonen, S., "Kuvaus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä sekä saamelaisuuden määrittelyn ja saamelais- ja alkuperäiskansakeskustelun taustoista ja tapahtumista Suomessa", teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 176-223.
- Valkonen, J., Saamelainen luontosuhde, Käytännölliset ja kertomukselliset ulottuvuudet, Kulttuuritutkimus 22:4, Kulttuuritutkimuksen seura. Jyväskylä, 2005.
- Valkonen, S., Valkonen, J. ja Lehtola, V. P., "An Ontological Politics of and for the Sámi Cultural Heritage – Reflections on Belonging to the Sámi Community and the Land", teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2017, s. 149-174.
- Valtonen, T., "Báiki báikki manjis" "paikka paikan perään", Paikannimet Käsivarren saamelaisessa kulttuurimaisemassa", teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, Kilpisjärven poliittinen luonto, Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa, Suomen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 41-80.
- Vars, L. S., The Sámi People's Right to Self-Determination, Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, 2010.
- Vella, Y., The Conservation Value of Sacred Sites of Indigenous Peoples in the Arctic: A Case Study in Northern Russia, CAFF, Akureyri, 2004.
- Verschuuren, B., Wild, R., McNeely, J.A. & Oviedo, G. (toim.), Sacred Natural Sites. Conserving nature & culture. London. Earthscan, 2010.
- Viikari, L., "World Heritage Convention, Climate Change and the Arctic", teoksessa T. Koivurova et al, Climate Governance in the Arctic, Springer, 2009, s.184.
- Viljanen, V.-P., "Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset", Lakimies 5-6/1996, s. 788-815.
- Vilkuna, J. Kulttuuriperintö ja yhteiskunnalliset muistifunktiot, teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell, (toim.) Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö, Tietosanoma Oy, Helsinki, 2015, s. 335-337.
- Vilkuna, J., Aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön rajapintoja ja määritelmiä, teoksessa A. ja R. Mitchell (toim.), Elävä aineeton kulttuuriperintö, Cupore, 2015, s. 113-125.

- Vrdolja, A. F., "Indigenous Peoples, World Heritage, and Human Rights", *International Journal on Cultural Property*, 2018, Volume 25, Issue 3: 245-281.
- Ward, T., "The Right to Free, Prior and Informed Consent: Indigenous Peoples' Participation Rights within International Law", *Northwestern Journal of International Human Rights* 10(2), 2011, s. 54–84.
- Xanthaki, A., "Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments", *10 Melbourne Journal of International Law* (2009): 27-37.
- Xanthaki, A. "International Instruments on Cultural Heritage: Tales of Fragmentation", teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2017, s. 1-19.
- Xanthaki, A. ja Kirchner, S. "The interpretation of the land rights articles of the ILO Convention No. 169: International law perspectives in the context of Finnish Sámi", teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, *Saamelaiden oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia*, 4/2017, s. 295-303.
- Åhren, M., *The Saami traditional dress and beauty pageants: Indigenous peoples' rights of ownership and self-determination over their cultures*, Avhandling leverert for graden Philosophiae Doctor i rettsvitenskap (Thesis supplied for the degree of Philosophiae Doctor of Law) (2010) (unpublished).
- Yupsanis, A., "ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989-2009: An Overview", *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, Issue 3, s. 433-456.
- Äikäs, T., *Rantakiviltä tuntuille. Pyhät paikat saamelaiden rituaalisessa maisemassa*, Oulun yliopisto, Oulu, 2011.
- Äikäs, T. "Avoin vai kätkeyty? Saamelaiden pyhien paikkojen sijaintitieto rekisterissä", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma*, Sámi museum, Saamelaisääitiö, 2013, s. 232-233.
- Muut lähteet
- EVA-raportti 3/2015, Taloustieto oy, https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/11/EVA_Raportti_Lain_vartijat.pdf (15.4.2021).
- International Labour Organization, *Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A Guide to ILO Convention No. 169*, 2009, http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/IPs-RightsInPractice-singlepages.pdf (10.2.2021).
- Lainkirjoittajan opas, 10.5. merkittävä julkisen vallan käyttö, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/10-julkisen-hallintotehtavan-antaminen-muulle-kuin-viranomaiselle/10-5/>. (15.4.2021).
- Lapin liitto, Pohjois-Lapin maakuntakavan 2040 valmisteluaineistosta esitetyt lausunnot ja mielipiteet sekä niihin annettavat vastineet, Lapin liitto, Rovaniemi, 2019.
- Luonnos, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, Luonnos 18.6.2018.
- Maa- ja metsätalousministeriö, Saamelaiden osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaiden kotiseutualueella –työryhmän mietintö, Työryhmämuistio mmm 2014.
- Metsähallitus, Kiinteiden muinaisjäännösten hoito-opas, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja B, nro 64, 2002.
- Metsähallitus, Akwé:Kon ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaan käyttö- ja hoitosuunnitelmaan, Loppuraportti, Metsähallitus, 2013.
- Metsähallitus, Hammastunturin erämaa-alueen hoito ja käyttösuunnitelma, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja c 142, 2016.
- Metsähallitus, Metsähallitus ja Metsähallituskonserni, Tilinpäätös ja toimintakertomus 2018.

- Museovirasto, Aineeton kulttuuriperintö, elävä perintö, Unescon yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta. Suunnitelma kansallisesta toimeenpanosta, Museovirasto 2015.
- Museovirasto, Suomen arkeologisten kenttätöiden laatuohjeet, 2016, https://www.museovirasto.fi/uploads/Tiedotteet_2018/Meista/Julkaisut/laatuohje-2016.pdf (3.5.2021).
- Oikeusministeriö, Luonnos Pohjoismaiseksi Saamelaisoppimukseksi, Työryhmämietintö 2009:18, Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö, 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvaihtoehdista. OM 2/551/2017.
- Oikeusministeriön neuvottelevan virkamiehen Johanna Hautakorven power-point esitys muinaismuistolakityöryhmän kokouksessa 10.3.2021.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen seuranta- ja ohjaustyöryhmän muistio, Opetusministeriön työryhmien muistioita 9:2001.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Yhteinen perintömme, Vårt gemensamma arv, Kansallinen maailmanperintöstrategia – Nationell världsarvsstrategi 2015–2025, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja – Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2015:14.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön ja saamelaiskäräjien välinen, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä eduskunnalle muinaismuistolain muuttamiseksi, pöytäkirja 21.2.2018.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön taustamateriaali muinaismuistolain uudistukseen liittyen, 2020.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmän loppuraportti, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki, 2021.
- Pohjoismaiden ministerineuvosto, Rikkaampi tulevaisuus – 13 yleissopimusta luonnon ja kulttuuriympäristön hyväksi. TeamNord 2006:562, Kööpenhamina, Tanska.
- Pohjoismaiden saamelaisoppimus, suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisasiantuntijatyöryhmän 27 lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2016/07/saamkonv_2005_sopimusteksti_fi_koko.pdf (1.5.2021).
- Rautiainen, P., Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle elokuvatukilaista (Hallituksen esitys laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen HE 56/2018 vp), 27.8.2018, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-202906.pdf>. (15.4.2021).
- Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelma 2006, hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa Inarissa 28.2.2006. <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=ef2da77d-aa40-4c45-8490-9836e6232103> (3.5.2021).
- Saamelaiskäräjät, sen aikaisen presidentin Klemetti Näkkäläjärven puhe eduskunnan sivistysvaliokunnalle Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojelusuopimuksen ratifioimisesta 15.11.2012.
- Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevista velvoitteista, Dnro 686/D.a.2/2013.
- Saamelaiskäräjien esitys Faron kulttuuriperintösopimuksen ratifioinnin valmistelusta ja Unescon aineettoman kulttuuriperinnön suojelusuopimuksen toimeenpanosta, 23.6.2014, Dnro 369/D.a.2/2014, s. 6.
- Samediggi (Saamelaiskäräjät): ”Artikla 8(j):n toimeenpano”, 13.11.2015, http://www2.samediggi.fi/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=184&Itemid=325 (1.5.2021).
- Saamelaiskäräjien kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017.
- Saamelaiskäräjien kansainvälistä toimintaa koskeva strategia, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 18.12.2017, s. 5-6.

- Sámediggi, Saamelaiskäräjät: Kulttuurisesti vastuullinen saamelaismatkailu, <https://www.samediggi.fi/meneillaan-olevat-hankkeet/kulttuurisesti-vastuullinen-saamelaismatkailu/> lainattu 1.5.2018. (1.5.2021).
- Saamelaiskäräjät, tutkimuseettinen menettelyohje, <https://www.samediggi.fi/tutkimuseettinen-menettelyohje/> (1.5.2021).
- Saamelaiskäräjien toimintaohjelma ja taloussuunnitelma 2016–2019, <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2020/02/v%C3%A4est%C3%B6tieteellinen-tilasto-2019-nettiin.pdf> (10.9.2020).
- Saamelaiskäräjät, Saamelaisten kulttuuripoliittinen toiminta- ja kehittämisohjelma 2020–2023.
- Saamelaiskäräjien valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen 15.7.2019 Dnro: 491/D.a.5/2019 Saamelaiskäräjien valitus ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ja vesilain mukaista vesitalouslupaa koskevassa asiassa liittyen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 6.7.2016 antamaan päätökseen nro 66/2018/1 Viite Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 66/2018/1 ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 19/0141/2, dnro 01012/18/5399.
- Saamelaiskäräjät, Taustamuistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut kaivoslain uudistamisen johdosta 9.10.2020; 20.10.2020, Saamelaiskäräjien esitykset muutoksiksi kaivoslakiin, Dnro 801/D.a.9./2020, 16.10.2020.
- Saamelaiskäräjien edustaja Anni-Helena Ruotsalan esitys muinaismuistolakityöryhmän kokouksessa 10.3.2021.
- Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021.
- Samiskt Parlamentariskt Råd, 6.7.2018, lausunto oikeusministeriölle, 1.6.2-2018-830.
- Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä: Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019, 6 § 1, s. 2-3., <https://www.samediggi.fi/2019/11/05/saamelaiskarajat-hyvaksyi-toimintamallin-akwe-kon-ohjeiden-soveltamisesta-metsahallituksen-ja-saamelaiskarajien-valisesa-yhteistyossa/> (7.4.2020).
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018: Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul_20_2018_Kaivoslain_38_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2.5.2021).
- The Rutzoliijirixaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity 14/12; MO'OTZ KUX-TAL VOLUNTARY GUIDELINES XIII/18 The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities. x/42, Ks. <https://www.cbd.int/guidelines/>. (3.5.2021).
- The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities UNEP/CBD/COP/DEC/X/42, 29 October 2010.
- Valtioneuvosto, Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020, Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014.
- World Heritage Committee, Operational Guidelines 1994, WHC/2/Revised, Paras. 14, 41; Operational Guidelines 2005, WHC. 05/2, Paras 12, 64 and 123.
- World Intellectual Property Organization (WIPO), Protect and Promote Your Culture: A Practical Guide to Intellectual Property for Indigenous Peoples and Local Communities. WIPO: Geneva 2017.
- Ympäristöministeriö 1993. Maisema-alue työryhmän mietintö 2. Arvokkaat maisema-alueet. Työryhmän mietintö. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto.

Ympäristöministeriö, Akwé:Kon ohjeet, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011,
Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö, Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, 2011.

Ympäristöministeriö, MRL/Saamelaisten oikeudet/pykäläluonnokset/vaihtoehdot 1,2 ja 4.
Ympäristöministeriö, rakennetun ympäristön osasto, MRL-uudistus/Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu, muistio 18.1.2021.



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
UNDERSVINGS- OCH KULTURMINISTERIET
MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE