

# Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella – työryhmän mietintö

Helsinki 2014

Työryhmämuistio  
mmm 2014:2

Saamelaisten osallistumisoikeuksien  
lisääminen valtion maa- ja vesialueiden  
käyttöä koskevassa päätöksenteko-  
menettelyssä saamelaisten  
kotiseutualueella – työryhmän mietintö

Helsinki 2014

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 16.7.2013 työryhmän valmistelemaan ehdotusta saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella. Työryhmälle myönnettiin 19.12.2013 lisääntä tehtävänsä loppuun saattamiseksi 28.2.2014 asti.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämisestä valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä ja tähän liittyen laatia ehdotus Metsähallitusta koskevaan lainsäädäntöön otettaviksi säännöksiksi Metsähallituksen yhteyteen perustettavasta toimielimestä. Työryhmän tehtävänä oli laatia myös ehdotukset lakiin otettaviksi säännöksiksi poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen yleisestä edistämisestä saamelaisten kotiseutualueella ja tehdä ehdotukset tätä koskevien toimenpiteiden rahoittamiseksi. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon, että valtion tai yksityisten henkilöiden maa- ja vesialueiden omistusoikeuteen ja käyttöoikeuteen saamelaisten kotiseutualueella ei puututa miltään osin. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös muun paikallisen väestön osallistumisoikeudet ja mahdollisuudet harjoittaa perinteisiä elinkeinoja.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin osastopäällikkö *Pentti Lähteenoja* sekä jäseniksi apulaisosastopäällikkö *Liisa Saarenmaa* ja hallitusneuvos *Timo Tolvi* maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja *Sami Manninen* oikeusministeriöstä, hallitusneuvos *Satu Sundberg* ympäristöministeriöstä, hallitusneuvos *Tuula Manelius* työ- ja elinkeinoministeriöstä, saamelaiskäräjien puheenjohtaja *Klemetti Näkkäljärvi*, saamelaiskäräjien I varapuheenjohtaja sekä kolttien kyläkokouksen edustaja *Tiina Sanila-Aikio*, saamelaiskäräjien hallituksen jäsen *Petra Magga-Vars*, saamelaiskäräjien hallituksen jäsen *Ilmari Tapiola* ja toimittaja, pienyrittäjä *Veikko Väänänen* Lapin liitosta. Työryhmän sihteereinä toimivat lainsäädäntöneuvos *Susanna Paakkola* sekä esittelijä *Anna Siljamäki* maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin saamelaiskäräjien hallituksen jäsen *Anna Morottaja* ja lainsäädäntöasiantuntija *Tommi Nieppola* Metsähallituksesta.

Työryhmä on selvittänyt saamelaisten kotiseutualueen valtion maa- ja vesialueiden käytön ja hoidon suunnittelussa käytössä olevia osallistumismenettelyjä ja niiden kehittämistarpeita sekä poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen edistämistoimintaa saamelaisten kotiseutualueella. Työryhmän mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun luonnoksen. Metsähallituksesta annettavaan lakiin esitetään sisällytettäväksi oma lukunsa saamelaisten kotiseutualuetta koskevista erityissäännöksistä. Luku sisältäisi saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvaa suunnittelua ja heikentämiskieltoa koskevat säännökset. Lisäksi työryhmä ehdottaa Metsähallituksesta annetun lain 20 §:ää täydennettäväksi siten, että siihen otetaan säännökset saamelaisten kotiseutualueelle asetettavista kuntakohtaisista neuvottelukunnista. Työryhmä päätti olla tekemättä esitystä poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen yleisen edistämisen saamelaisten kotiseutualueella säätämisestä Metsähallituksen tehtäväksi. Voimassa olevassa poronhoitolaissa, metsästyslaissa ja kalastuslaissa on omat säännöksensä näiden toimintojen edistämisestä.

Työryhmä kokoontui yhteensä seitsemän kertaa, joista kolme kokousta pidettiin saamelaisten kotiseutualueella. Lisäksi työryhmä järjesti saamelaisten kulttuurikeskus Sajoksessa kolmen päivän aikana yhteensä 20 eri henkilön kuulemistilaisuudet. Kuultavina oli viranomaisia, kuntia, yhdistyksiä, tutkimuslaitoksia ja muuta saamelaisten kotiseutualueen asiantuntemusta edustavia tahoja. Kuulemistilaisuuksien teemoina olivat valtion maiden ja vesien käytön ja hoidon suunnittelu ja siihen liittyvät osallistumismenettelyt sekä poronhoito, metsästys ja kalastus saamelaisten kotiseutualueella. Kuulemistilaisuuksissa kertynyt aineisto tallennettiin valtioneuvoston hankerekisteri HARE:en. Työryhmälle on myös toimitettu kirjallisia kannanottoja.

Työryhmä kiittää pysyviä asiantuntijoita heidän arvokkaasta työstään.

Työryhmän mietintöön on jätetty yksi eriävä mielipide, joka on liitetty mietintöön.

Saatuaan mietintönsä valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2014

Pentti Lähteenoja

Liisa Saarenmaa

Timo Tolvi

Sami Manninen

Satu Sundberg

Tuula Manelius

Klemetti Näkkäläjärvi

Petra Magga-Vars

Ilmari Tapiola

Tiina Sanila-Aikio

Veikko Väänänen

Susanna Paakkola

Anna Siljamäki

## Sisällysluettelo

YLEISPERUSTELUT .....	1
1. Nykytila .....	1
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö .....	1
1.2. Kansainvälinen kehitys .....	4
1.3. Nykytilan arviointi .....	5
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	6
3. Esityksen vaikutukset .....	6
4. Asian valmistelu .....	7
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja .....	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	8
Luku : Saamelaisten kotiseutualuetta koskevat erityissäännökset .....	8
a §. Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva suunnittelu .....	8
b §. Heikentämiskielto .....	9
20 § uusi 2 mom. Neuvottelukunnat .....	10
LAKIEHDOTUKSET .....	11
ERIÄVÄ MIELIPIIDE .....	13

## **Osuus uudistettavaan lakiin Metsähallituksesta**

### **YLEISPERUSTELUT**

#### **1. Nykytila**

##### **1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö**

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta on säädetty tarkemmin saamelaiskäräjistä annetulla lailla (974/1995).

Perustuslain sääntely turvaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp). Kulttuuri ymmärretään säännöksissä laajana käsitteenä. Sääntely ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65). Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp). Saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia säädetään saamen kielilaissa (1086/2003). Lakia sovelletaan valtion viranomaisten ohella Paliskuntain yhdistykseen sekä saamelaisten kotiseutualueen paliskuntiin. Metsähallitukseen lakia sovelletaan sen hoitaessa viranomaistehtävää. Metsähallituksen muuhun toimintaan lakia sovelletaan rajoitetusti.

Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 2 §:n mukaan Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja kestävästi ja tuloksellisesti. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen on sovitettava yhteen siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan. Metsähallituksen toiminnassa on otettava huomioon myös biologinen monimuotoisuus, luonnon virkistyskäyttö, työllisyys, poronhoito, poikkeusoloihin varautuminen, metsäpalojen torjunta sekä tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäyttötarpeet.

Poronhoitolain (848/1990) 2 §:n 2 momentin mukaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella olevaa valtion maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa porotaloudelle. Valtion maata voidaan tällä alueella luovuttaa tai vuokrata vain sillä ehdolla, ettei porojen aiheuttamista vahingoista saa korvausta.

Saamelaisten kotiseutualue kuuluu kokonaisuudessaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettuun alueeseen.

Kaivoslain (621/2011) 1 §:n mukaan kaivostoiminta on saamelaisten kotiseutualueella sovittava yhteen siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana sekä kolttaväestön elinolosuhteet, toimeentulomahdollisuudet ja kolttakulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen turvataan. Lain 38 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella lupaviranomaisen tulee selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen sekä hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kolttaluonnetulla tulee pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta. Erityisellä poronhoitoalueella tulee selvittää porotaloudelle aiheutuvat haitat yhteistyössä alueen paliskuntien kanssa. Lain 50 §:n mukaan lupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueen muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Saamelaiskäräjillä on kaivoslain 165 §:n perusteella oikeus hakea muutosta erinäisiin kaivoslain nojalla tehtyihin lupapäätöksiin sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kolttien kyläkokouksella on vastaavasti oikeus hakea muutosta sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttaluonnetulla kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja.

Vesilain (587/2011) 2 luvun 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella vesitaloushanke on toteutettava siten, ettei se vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Lain 11 luvun 6 §:n mukaan saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus antaa lausunto, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Lain 15 luvun 2 §:n mukaan saamelaiskäräjillä on oikeus hakea vesilain nojalla tehtyyn päätökseen muutosta, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaan viranomaisten on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus neuvotella kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Sellaisia ovat muun muassa yhdyskuntasuunnittelu, valtion alueiden hoito ja käyttö, kaivostoiminta, saamelaisten perinteiseen elinkeinoon liittyvä lainsäädännön tai hallinnon muutos sekä saamenkielisten koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen saamelaisten kotiseutualueella.

Metsähallituksesta annetun lain 20 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien valtion alueiden käyttöä koskevan päätöksenteon apuna paikallisen väestön aseman huomioon ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittamisen edistämiseksi on [lääni- tai] aluekohtaisia neuvottelukuntia. Metsähallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1380/2004) 8 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö asettaa Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueille kolmeksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnat.



Neuvottelukunnissa on monipuolinen edustus alueen väestöstä, metsätaloudesta, elinkeinoelämästä, ympäristönsuojelusta ja kansalaisjärjestöistä. Ennen neuvottelukuntien asettamista ministeriö pyytää lausunnot valittavista henkilöistä alueiden maakuntien liitoilta ja aluehallintovirastoilta. Neuvottelukuntien tehtävänä on antaa Metsähallitukselle lausuntoja merkittävistä valtion maa- ja vesialueiden käyttöön liittyvistä kysymyksistä sekä tehdä aloitteita Metsähallitukselle paikallisen väestön aseman huomioon ottamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi Metsähallituksen toimintaa suunniteltaessa. Valtioneuvoston asetuksen 9 §:n mukaan Metsähallitus voi asettaa saamelaiden kotiseutualueelle yhteistyöryhmiä, joihin kuuluu Metsähallituksen ja alueen väestön edustajia.

Kalastuslain 14 a §:n (1462/2009) mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus asettaa neuvottelukunnan käsittelemään Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevien valtiolle kuuluvien kalavesien kalatalousasioita. Neuvottelukunnat asetetaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan kuntakohtaisesti. Neuvottelukunnan tehtävänä on toimialueensa puitteissa antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita. Metsähallituksen tulee vuosittain pyytää neuvottelukunnalta lausunto kalastuksen järjestämisestä sekä kalastuslupien myöntämisessä noudatettavista periaatteista. Lausunnosta ei voi poiketa ilman erityistä syytä. Kalastusasetuksen 41 a §:n mukaan (1364/1997) Metsähallituksen on varattava neuvottelukunnalle mahdollisuus lausunnon antamiseen kalastusluvasta perittävästä maksusta, kalastusoikeuden antamisesta vuokralle sekä kalastuslupan myöntämisestä eräissä tapauksissa.

Riistahallintolain (1158/2011) 5 §:n mukaan Suomen riistakeskuksen yhteydessä toimivat alueelliset riistaneuvostot. Maa- ja metsätalousministeriö nimittää alueelliset riistaneuvostot maakuntakohtaisesti kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Alueellisen riistaneuvoston jäsenistä runsas puolet edustaa alueen riistanhoitoyhdistyksiä. Muita jäseniä on alueen maakuntaliitosta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, metsäkeskuksesta sekä maanomistajatahosta. Riistahallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (171/2011) 6 §:n mukaan alueellisen riistaneuvoston tehtävänä on osallistua Suomen riistakeskusta koskevaan strategiseen suunnitteluun, riistatalouden suunnitteluun ja hoitosuunnitelmatyöhön, huolehtia alueellisten sidosryhmien kuulemisesta sekä seurata toiminta-alueen riistataloutta ja tehdä sitä koskevia esityksiä.

Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) 6 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö asettaa neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan maakunnalliset alueneuvottelukunnat. Suomen metsäkeskuksen toiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1102/2011) 2 §:n mukaan alueneuvottelukunnan jäsenet edustavat toimialueen metsänomistajia, metsäteollisuutta, koneyrittäjiä, maakunnan liittoa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sekä metsäkeskuksen alueyksikön henkilöstöä. Pohjois- ja Itä-Suomessa alueneuvottelukuntaan kuuluu Metsähallituksen edustaja. Alueneuvottelukunnan tehtävänä on kohdentaa kestävänsä metsätalouden rahoitukseen myönnettävät valtion tuet eri toimenpiteille ja valmistella esityksiä määrärahan tarpeesta, laatia ja hyväksyä alueellinen metsäohjelma, päättää strategisen yhteistyön linjoista, tehdä aloitteita metsiin liittyvien elinkeinojen kehittämisessä sekä tehdä esitys metsäkeskuksen johtokunnalle maaomaisuuden tai lahjan tai testamentilla saadun omaisuuden käyttämisestä. Alueneuvottelukunnan tehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Varojen käyttöä koskevissa asioissa alueneuvottelukunnan jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta.

Saamelaisten ja muun paikallisen väestön näkemysten huomioon ottamista valtion maa- ja vesiomaisuuden käytön ja hoidon suunnittelussa saamelaisten kotiseutualueella on lisätty. Metsähallituksen maankäyttöä koskevat ratkaisut tehdään pitkälti luonnonvarasuunnitelmien ja hoito- ja käyttösuunnitelmien pohjalta. Metsähallitus on kehittänyt osallistavan suunnittelun menetelmiä, joiden avulla kaikki asianosaiset pääsevät suunnitelmien tekemiseen mukaan.

Saamelaisten mahdollisuuksia tuoda esille kulttuurinsa harjoittamisen edellytyksiä on parannettu Akwé:Kon ohjeiden mukaisen suunnitteluprosessin avulla. Metsähallitus on kehittänyt yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa Akwé:Kon ohjeiden käytön toimintamallin, jota sovelletaan jatkossa luonnonvarasuunnittelussa ja erämaiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa saamelaisten kotiseutualueella. Vapaaehtoiset Akwé:Kon ohjeet perustuvat biodiversiteettisopimuksen 8 (j) artiklaan. Artiklan tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen sekä alkuperäiskansakulttuurien luontosuhteen ja perinteisen tiedon säilyminen.

## **1.2. Kansainvälinen kehitys**

Alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen oikeus on kehittynyt viime vuosikymmeninä merkittävästi. YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (A/RES/61/295) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007. Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. Julistus ei ole oikeudellisesti sitova eikä sillä luoda uusia oikeuksia. Se kuitenkin heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden kehitystä sekä valtioiden sitoutumista alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseen, kunnioittamiseen ja toteuttamiseen. YK:n eri toimielimet seuraavat julistuksen toteutumista.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) 8 (j) artiklan 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, joita sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa. YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolikokous hyväksyi vuonna 2004 vapaaehtoiset Akwé:Kon ohjeet osana sopimuksen toimeenpanoa. Sopimuksen artikla 10 c velvoittaa valtioita kunnioittamaan, suojelemaan ja ylläpitämään tavanomaista luonnonkäyttöä.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7 - 8/1976) 27 artiklan mukaan kansalliseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Sopimuksen täytäntöönpanoa seuraava ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) on luonut soveltamiskäytäntöä alkuperäiskansojen oikeuksista tulkitsemalla yleissopimuksen 27 artiklaa. Ihmisoikeuskomitea on 1990-luvulta lukien käsitellyt viisi Suomea koskevaa yksilövalitusta, joissa saamelaiset poronhoitajat ovat valittaneet metsänhakkuun, metsätien rakentamisen ja/tai kivenlouhinnan estävän heidän

poronhoitoaan. Poronhoito osana saamelaisten perinteistä kulttuuria kuuluu artiklan soveltamisalaan. KP-sopimuksen 27 artiklaa ei ole katsottu rikotun näissä tapauksissa.

Ihmisoikeuskomitean 27 artiklaa koskeva tulkinta voidaan kiteyttää kolmeen päähuomioon:

1. Neuvotteluvollisuus. Valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmistaan, jotka tulee tarvittaessa sopeuttaa 27 artiklan vaatimuksiin.
2. Kokonaisvaltainen harkinta. Valtion on otettava alueella samanaikaisesti tapahtuva eri viranomaisten toiminta kokonaisvaltaisesti huomioon. Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan.
3. Vaikutusten arviointi. Valtion on punnittava suunnitellun toiminnan hyvät ja huonot puolet.

YK:n alkuperäiskansojen ihmis- ja perusoikeuksien tilan erityisraportoiija James Anaya vieraili Suomessa vuonna 2010. Raportissaan vuonna 2011 ihmisoikeusneuvostolle saamelaisten asemasta Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa hän suositti, että Pohjoismaat jatkavat ja tehostavat ponnistelujaan saamelaiskansojen itsemääräämisoikeuden sekä aiempaa aidompien vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiseksi heitä koskevassa päätöksenteossa.

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on vuonna 1989 hyväksynyt itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (ILO-sopimus nro 169). Yleissopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on säilyttää alkuperäis- ja heimokansojen elintavat sekä kytkeä tällaiset kansat niitä koskevien asioiden kansalliseen päätöksentekoon. Suomi ei ole toistaiseksi ratifioinut yleissopimusta.

Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jolla on "sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla" Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen nojalla, 22 artiklan mukaan unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta. Kulttuurien ja kielten monimuotoisuuden kunnioittamisesta määrätään myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa. Artiklat voivat osaltaan vaikuttaa myös saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Lisäksi merkitystä saamelaisten kannalta on taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (TSS-sopimus) (SopS 6/1976), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (SopS 37/1970) (YK:n rotusyrjintäsopimus) sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevalla puiteyleissopimuksella SopS 12/1998.

### **1.3. Nykytilan arviointi**

Voimassa olevassa metsähallituslaissa on säännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan turvataan Metsähallituksen toiminnassa saamelaisten kotiseutualueella. Käytännön toiminta on joiltain osin ollut laissa nykyisin säädettyä velvoitetta laajempaa.

Metsähallitus on keskeinen toimija saamelaisten kotiseutualueella: noin 90 % kotiseutualueen maa- ja vesialueista on valtion omistuksessa ja Metsähallituksen hallinnassa. Perustuslaissa turvatus saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon peruslähtökohtiin kuuluu, että saamelaiset saavat itse määrätä kulttuuriinsa kuuluvista asioista ja ohjata sen tulevaa kehitystä. On siksi perusteltua kehittää Metsähallituksesta annettua lakia siten, että säädösperusteisesti turvataan saamelaisten oikeus osallistua ja myötävaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan Metsähallituksen päätöksentekoon.

## **2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on turvata säädösperusteisesti saamelaisten oikeus osallistua saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevien päätösten valmisteluun sekä suojata saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Metsähallitusta koskevassa laissa ehdotetaan säilytettäväksi velvoite sovittaa yhteen luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan turvataan. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi oma lukunsa Metsähallituksen toiminnasta saamelaisten kotiseutualueella. Lukuun otettaisiin säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja heikentämiskiellosta. Heikentämiskieltoon liittyvää harkintaa varten Metsähallitukselle säädettäisiin velvollisuus selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden hoitoon ja käyttöön liittyvien suunnitelmien vaikutukset saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille. Tarkoitus on yhtäältä suojata saamelaisten aineellisia alkuperäiskansaoikeuksia ja toisaalta turvata saamelaisten menettelylliset oikeudet toimia alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiseksi.

Metsähallituksen on toiminnassaan saamelaisalueella välttämätöntä kuulla muitakin kuin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin pohjautuvia näkökohtia. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvaroja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on pidettävä huolta siitä, että valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevissa ratkaisuihin otetaan riittävällä tavalla huomioon kaikki paikalliset intressit sekä turvataan kaikkien paikallisten tahojen osallistuminen asioiden valmisteluun ja keskinäinen vuorovaikutus asioita valmisteltaessa. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös saamelaisten kotiseutualueelle perustettavista kuntakohtaisista neuvottelukunnista.

## **3. Esityksen vaikutukset**

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

Metsähallituksen yhteiskunnallisten velvoitteiden huomioon ottaminen alentaa liiketoiminnan tulosta ja sitä kautta valtiolle tuloutettavaa osuutta. Metsäntutkimuslaitos on arvioinut tuloksen alenemisen määrää. Saamelaisten kotiseutualueen merkitys Metsähallituksen liiketoiminnan

tulokseen on vähäinen. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta Metsähallituksen liiketoiminnan tulokseen.

#### **4. Asian valmistelu**

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana kehitetään muun muassa maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä selkeyttämällä. Kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan kuuluu maa- ja metsätalousministeriön vastuulla oleva hanke nro 45, jonka tarkoituksena on lisätä saamelaisten osallistumisoikeuksia valtion maa- ja vesialueiden käytön suunnittelussa.

Hallitus käsitteli iltakoulussa 12.12.2012 saamelaisasioita ja linjasi, että maa- ja metsätalousministeriö asettaa työryhmän valmistelemaan ehdotusta saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella. Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän 16.7.2013 valmistelemaan ehdotusta saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämisestä valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä ja tähän liittyen valmistelemaan ehdotusta Metsähallitusta koskevaan lainsäädäntöön otettaviksi säännöksiksi Metsähallituksen yhteyteen perustettavasta toimielimestä.

Työryhmän tehtävänä oli myös laatia ehdotukset lakiin otettaviksi säännöksiksi poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen yleisestä edistämisestä saamelaisten kotiseutualueella ja tehdä ehdotukset tätä koskevien toimenpiteiden rahoittamiseksi. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon, että valtion tai yksityisten henkilöiden maa- ja vesialueiden omistusoikeuteen ja käyttöoikeuteen saamelaisten kotiseutualueella ei puututa miltei osin. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon myös muun paikallisen väestön osallistumisoikeudet ja mahdollisuudet harjoittaa perinteisiä elinkeinoja.

Työryhmän työ on osa uuden Metsähallituslain valmistelua.

#### **5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja**

Kalastuslain kokonaisuudistus on tarkoitus saattaa päätökseen kuluvalle vaalikaudella. Uudistusta valmistelleen työryhmän mietintö sisälsi esityksen mm. valtion kalavesien hoitoa ja käyttöä Ylä-Lapissa koskevan neuvottelukuntamenettelyn uudistamisesta. Valmistella olevan lain jatkovalmistelussa erillisestä Ylä-Lapin kalastusasioiden yhteistyöryhmästä päätettiin kuitenkin luopua, koska alueen kalastusasioita olisi luontevaa käsitellä kuntakohtaisissa neuvottelukunnissa yhdessä muiden luonnonvaroja koskevien asioiden kanssa. Ylä-Lapissa on runsaasti erityisperusteisia kalastusoikeuksia, jotka ovat muualla maassa harvinaisia. Erityisperusteisten kalastusoikeuksien suhdetta muihin kalastusoikeuksiin selkeytettäisiin. Tenojoen vesistöalueella ovat voimassa erilliset kalastussäännöt, jotka perustuvat Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen Tenojoen kalastuksen järjestämisestä. Maat neuvottelevat parhaillaan sopimuksen uudistamisesta muun muassa Pohjois-Atlantin lohen suojelujärjestö NASCO:n määrittelemien lohikantojen kestävän hoidon ja käytön periaatteiden mukaan.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi (HE 214/2013 vp) on lakiin ehdotettu otettavaksi säännös saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien heikentämiskiellosta. Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää lakiehdotuksen 49 §:n mukaan, ettei toiminnasta

aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella. Saamelaiskäräjillä on lakiehdotuksen 191 §:n nojalla valitusoikeus sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kolttien kyläkokouksella on vastaavasti valitusoikeus sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttala-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

Saamelaiskäräjälain uudistamista valmisteleva työryhmä julkaisi mietintönsä lokakuussa 2013. Työryhmä on arvioinut saamelaiskäräjälain nykyistä sääntelyä erityisesti saamelaisen määritelmästä, saamelaiskäräjien vaalijärjestelmästä, saamelaiskäräjien tehtävistä ja toimivallasta, saamelaiskäräjien päätöksenteosta ja muutoksenhausta käräjien päätöksiin, lain ja saamelaiskäräjien työjärjestyksen välisistä suhteista, viranomaisten yhteistoimintavelvoitteesta sekä kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta. Oikeusministeriö suorittaa parhaillaan hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelua lausuntokierroksen perusteella.

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 169 hyväksyttiin Genevessä 7 – 28 päivänä kesäkuuta 1989 pidetyssä 76. Kansainvälisessä työkonferenssissa. Yleissopimus korvasi vuoden 1957 alkuasukas- ja heimoasteella olevia väestöryhmiä koskevan yleissopimuksen nro 107. Suomi ei ole ratifioinut kumpaakaan yleissopimusta. Hallitus antoi eduskunnalle vuonna 1990 esityksen yleissopimuksen nro 169 ratifioimatta jättämisestä (HE 306/1990 vp), jonka eduskunta hyväksyi. Eduskunnan sosiaalivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että ryhdytään toimenpiteisiin ratifioinnin edellytysten luomiseksi. Lisäksi jo ennen ratifiointia oli sosiaalivaliokunnan mukaan pyrittävä lainsäädännössä ja hallinnossa toimimaan yleissopimuksen määräysten ja hengen mukaisesti (SoVL 11/1990 vp). Perustuslakivaliokunta on käsitellessään valtioneuvoston selontekoa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta pitänyt tärkeänä, että yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiä selvitetään (PeVL 1/2010 vp). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on ratifioida yleissopimus hallituskaudella 2011 – 2015.

## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

### **Luku : Saamelaisten kotiseutualuetta koskevat erityissäännökset**

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

Tarkoituksena olisi, että säännös koskisi saamelaisten kannalta merkityksellistä valtion maa- ja vesialueiden hoidon ja käytön valmistelua. Säännöksen tarkoitus on turvata säädösperusteisesti, että valmisteltaessa valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä

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

Kulttuuri olisi ymmärrettävä ehdotetussa säännöksessä laajana käsitteenä samaan tapaan kuin perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Säännös ei siten rajoittuisi ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen, vaan se ulottuisi laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys sekä saamen käsityö.

Selvittäminen koskisi ennen muuta Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelua, joka on strategista maa- ja vesialueiden käytön suunnittelua valtion mailla. Suunnittelussa määritellään Metsähallituksen toiminnan painotukset ja keskeisten toimintojen mitoitus suunnitelma-alueittain kymmenvuotiskausittain. Työssä tarkastellaan monipuolisesti Metsähallituksen hallinnassa olevan omaisuuden vaihtoehtoisia käyttömuotoja. Pykälässä säädettävän suunnitteluvaihtoehdon lisäksi olisi voimassa, mitä erilaisista selvityksistä, neuvottelumenettelyistä tai kuulemisesta muualla lainsäädännössä säädetään.

Luonnonsuojelualueiden käyttöä sääntelee luonnonsuojelulaki (1096/1996). Laissa säädetään suojelualueilla noudatettavista rauhoitusmääräyksistä ja niistä poikkeamisesta. Muita luonnonsuojelualueita perustettaessa voi valtioneuvosto säätää lisäksi eräistä aluekohtaisista poikkeuksista. Kansallispuistolle on laadittava luonnonsuojelulain mukainen hoito- ja käyttösuunnitelma. Luonnonpuistolle ja muille luonnonsuojelualueille hoito- ja käyttösuunnitelmat laaditaan silloin, kun se on tarpeellista. Hoito- ja käyttösuunnitelmia laaditaan myös erämaalain mukaisille erämaa-alueille. Hoito- ja käyttösuunnitelman laatii aluetta hallinnoiva viranomainen, joka on valtion mailla Metsähallitus. Kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaa ympäristöministeriö. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu selvittäminen koskisi myös näitä suunnitelmia.

**b §. Heikentämiskiello.** Pykälässä säädettäisiin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien heikentämiskiellosta. Sen mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet olisi laadittava ja toteutettava niin, etteivät ne olennaisesti<sup>1</sup> heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Suunnitelmat ja hankkeet eivät saisi heikentää myöskään kolttien elinolosuhteita tai mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttien alueella. Säädettäväksi ehdotetun heikentämiskiellon tarkoituksena olisi osaltaan turvata saamelaisten oikeus

---

<sup>1</sup> Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajat pitivät välttämättömänä, että sanan olennaisesti asemesta säännöksessä käytettäisiin ilmaisua ”vähäistä suuremmassa määrin”, kuten vesilain 2 luvun 8 §:ssä.

alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Olennaisuuskriteeriä tulee tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö (PeVL 32/2010 vp, s. 10). Ehdotettu heikentämiskiello koskisi Metsähallituksen kaikkea sellaista toimintaa, jonka vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle.

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

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

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

**20 § uusi 2 mom.** *Neuvottelukunnat.* Saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesipinta-ala on yhteensä yli kolme miljoonaa hehtaaria eli kymmenesosa Suomen koko pinta-alasta. Siitä yli 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa. Luonnonoloiltaan ja elinkeinorakenteeltaan saamelaisten kotiseutualueen kuntien välillä on suuria eroja. Valtion maa- ja vesialueiden käytön suunnittelussa on tärkeää ottaa riittävällä tavalla huomioon erilaiset intressit sekä turvata paikallisten tahojen osallistuminen asioiden valmisteluun. Siksi on perusteltua, että kutakin saamelaisten kotiseutualueen kuntaa varten asetettaisiin neuvottelukunta.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja hoitoa.

Kuntakohtaisten neuvottelukuntien tehtävänä olisi toimia neuvoa antavina eliminä esimerkiksi metsätaloutta, hakkuusuunnitelmia, maan myyntiä, ostoa, vaihtoa ja vuokrausta, luonnonvarasuunnitelmia ja valtion retkeilyalueiden järjestyssääntöjä, moottorikelkkareittien ja -urien suunnittelua, maksullisia maastoliikennelupia, metsästyslupia ja kalastuslupia koskevissa asioissa.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja asettamisesta. Tarvittaessa voitaisiin säätää esimerkiksi neuvottelukuntien toiminnan kustannuksista, neuvottelukuntien jäsenmääristä ja toimikausien pituudesta. Tärkeää on, että neuvottelukunnissa olisivat edustettuina saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja asianomaiset kunnat. Neuvottelukuntaan voitaisiin nimetä myös muita paikallisia olosuhteita tuntevia asiantuntijoita. Ylä-Lapissa on muusta maasta poiketen runsaasti muun muassa erityisten etuuksien omistajia.



Kansallispuistojen ja erämaa-alueiden osalta alueiden hoidon ja käytön suunnittelu tapahtuisi jatkossakin luonnonsuojelu- ja erämaalain mukaan ja niitä varten erikseen asetettavissa yhteistyöelimissä.

Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yhteistyöstä Metsähallituksen kanssa säädetään a §:ssä.

## LAKIEHDOTUKSET

### Yleiset säännökset

(muutokset ja lisäykset voimassa olevaan lakiin verrattuna kursivilla)

### **Luku : Saamelaisten kotiseutualuetta koskevat erityissäännökset**

#### **a §. Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva suunnittelu**

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

#### **b §. Heikentämiskielto**

*Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet on laadittava ja toteutettava siten, etteivät ne olennaisesti<sup>2</sup> heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan taikka kolttien elinolosuhteita tai näiden mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttien alueella.*

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

#### **20 §. Neuvottelukunnat**

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

---

<sup>2</sup> Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajat pitivät välttämättömänä, että sanan olennaisesti asemesta säännöksessä käytettäisiin ilmaisua ”vähäistä suuremmassa määrin”, kuten vesilain 2 luvun 8 §:ssä.

*Valtioneuvosto asettaa saamelaisten kotiseutualueelle kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa.*

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

## **ERIÄVÄ MIELIPIDE**

### **koskien maa- ja metsätalousministeriön 16.7.2013 (Dnro MM005:00/2013) asettaman työryhmän asemaa, työskentelyä ja ehdotusta osuudesta uudistettavaan lakiin Metsähallituksesta:**

En katso voivani hyväksyä työryhmän työn lähtökohtaa, työskentelytapaa ja lopputulosta perustuslain vastaisena (PL 2:6 §). Olen tuonut työskentelyn eri vaiheissa esille ongelmana työryhmän asettamiselta ja tehtävältä puuttuvan tarveperustan. Sitä ei ole pyynnöistäni huolimatta voitu missään vaiheessa osoittaa ja ongelma näkyy hyvin konkreettisesti työryhmän ehdotuksen yleisperusteluissa ja etenkin kohdissa ”Nykytilan arviointi”, ”Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset”, ”Esityksen vaikutukset” sekä ”Asian valmistelu”. Ehdotuksesta puuttuvat kokonaan todellisuuteen nojaavat perustelut, joilla tulisi kuvata sitä saamelaisten oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti eriarvoista asemaa, joka edellyttää Suomea vahvistamaan voimakkaasti nimenomaan saamelaiskäräjien roolia saamelaisten puhevallan käyttäjänä valtion maa- ja vesialueiden käyttöön liittyvässä suunnitelmien ja hankkeiden valmistelussa ja niiden toteutuksessa, vieläpä erityisen veto-oikeuden mahdollistavalla heikentämiskieltosäädöksellä.

### **Työryhmän työn perusteet**

Työryhmän asettamisen ja työskentelyn perustaksi todetaan pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, jonka mukaan ”saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana kehitetään muun muassa maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä selkeyttämällä.” Edelleen todetaan: ”kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan kuuluu maa- ja metsätalousministeriön vastuulla oleva hanke nro 45, jonka tarkoituksena on lisätä saamelaisten osallistumisoikeuksia valtion maa- ja vesialueiden käytön suunnittelussa”. Sekä lisäksi: ”Hallitus käsitteli iltakoulussa 12.12.2012 saamelaisasioita ja linjasi, että maa- ja metsätalousministeriö asettaa työryhmän valmistelevaan ehdotusta saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella”. Koska työryhmän ehdotukseen ei liity rivinkään analysointia siitä, mikä on saamelaisten oikeuksien lähtötaso ja siitä johtuva ja johonkin ulottuva oikeuksien lisäämisen tarve, jää ehdotus täysin vaille hyvältä lainvalmistelulta ja mahdolliselle myöhemmin tapahtuvalle lainsäädännälle edellytettävää pohjaa.

Käytännössä nyt hallitusohjelmaan kirjatussa sekä hallituksen myöhemmässä linjauksessa lähdettiin jatkamaan samasta umpikujaan päätyneestä tilanteesta ja ehdotuksista, jotka olivat pohjana myös vuonna 2001 erimielisen mietintönsä jättäneen maaherra Hannele Pokan saamelaistoimikunnan työlle. Sen analysointi nykypäivään ulotettuna olisi ollut vähintään mitä nyt tehdyn työn tarpeellisuutta arvioitaessa olisi pitänyt tehdä. Tätä olosuhdeanalyysia myös työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuuksissa useammalta taholta edellytettiin, mutta asiaan ei otettu työryhmässä mitään kantaa.

Jo Pokan toimikunnan työhön liittyneessä selvitysmies Juhani Wirilanderin selvityksessä todettiin perusteettomaksi se saamelaisten nykyisiin valtion maihin ja vesiin kohdistuva kollektiivinen omistus tai saanto, johon nytkin tehty ehdotus nojaa esittäessään metsähallituslakiin saamelaiskäräjille vahvaa asemaa etnisten saamelaisten puhevallan yksinomaisena käyttäjänä (koltta-alueetta koskien myös kolttien kyläkokoukselle).

Myös Pokan saamelaistoimikunnan toimeksiantona oli selvittää miten saamelaisten kotiseutualueella valtionmailla voidaan yhtäältä turvata saamelaisen alkuperäiskansan oikeudet ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoaan ja perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta ottaa huomioon paikalliset elinolosuhteet ja niiden kehittämistarpeet. Ehdotuksen tuli täyttää ne vähimmäisehdot, jolla kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansasopimuksen n:o 169 ratifioinnin esteet voitaisiin poistaa. Toimikunnan tehtävä käsitti näin etnopolitiittisia tavoitteita, joiden saavuttamiseksi maahan ja veteen kohdistuvien oikeuksien selvittelyn myötä päädyttiin varallisoikeudellisiin kysymyksiin (Esitys IV osa 2.3.8 a). Pokan toimikunnan olisi pitänyt selvittää, kuten sen toimeksiannossa edellytettiin, onko ILO-sopimuksen ratifioinnin esteitä olemassa ylipäätään, ja mikäli esteitä olisi, selvittää mitä niiden poistamiseksi pitäisi tehdä. Näin ei tuossakaan työssä tapahtunut, vaan ryhdyttiin suoraan rakentamaan uutta hallintomallia.

Eduskunta käsitteli ILO-sopimuksen ratifiointia jo vuonna 1990, jolloin todettiin, että sopimuksen ratifiointi edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta (HE 306/1990 vp, s.7). Pokan toimikunnan esityksessä todettiin kohdan VIII arvio-osassa 2, että saamelaisten oikeudet on järjestetty yhdenvertaisesti muiden kanssa. Lisää tietoa saatiin vielä oikeustieteen tohtori Juhani Wirilanderin selvityksestä, jossa hän totesi, että yksittäisillä lappalaisperheillä on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajanhallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa. Ne ovat käsittäneet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön otetut alueet. Sen sijaan ei ole näyttöä kollektiivisesta omistuksesta eli siitä, että lapinkylä olisi omistanut alueensa (Wirilander 2001, s.63). Nykyinen saamelaiskäräjät ei edusta sitä väestöä, josta Wirilander oikeuksien omistajina toteaa.

Mielestäni jo Pokan toimikunnan työn tuloksena voitiin todeta, että maiden ja vesien mahdolliseen omistukseen tai hallintaan hallituksen esityksessä (HE 306/1990 vp) mainittu ILO-sopimuksen ratifioinnin este oli poistunut ja ainakin siirtänyt puhevallan pois saamelaiskäräjiltä. Lähes kaikki sukujen ja perheiden oikeuksia valtion maihin ja vesiin omistavat järjestäytyneet tahot myös ilmoittivat tämän saamelaistoimikunnalle. Siitä huolimatta toimikunta päätyi virheellisesti esityksessään (II arvio-osa, s. 22) vain toteamaan, että ”periaatteessa on kysymys saamelaisten ja valtion välisestä jännitteestä, johon liittyy lisäksi muun paikallisen väestön asema”.

Pokan toimikunta päätyi erimielisyyksistään huolimatta yksimielisesti esittämään Wirilanderin lausunnon pohjalta maaomikeuksia koskevaa tutkimusta. Niitä myös oikeusministeriön toimeksiantona tehtiin ja ne edelleen Wirilanderin näkemystä tukien kyseenalaistivat saamelaiskäräjien politiikan esillä pitämää ”kollektiivista” maanomistusta. Näitä tutkimuksia ei ole kuitenkaan huomioitu oikeusministeriön edistäessä yhä saamelaiskäräjien maihin ja vesiin kohdistuvia vaatimuksia. Niitä ajetaan nyt lähinnä saamelaisten alkuperäiskansastatuksen nojalla, irrallaan historiallisista totuuksista.

Paitsi oikeusministeriön teettämät tutkimukset, on Pokan toimikunnan ajoista tehty useampia saamelaisten ja lappalaisten asemaan liittyviä tutkimuksia ja väitöksiäkin, jotka yhtenevästi vievät pohjaa nyt jälleen saamelaiskäräjien aseman vahvistamiseen tähtääviltä pyrkimyksiltä. Uusissa tutkimuksissa ja selvityksissä (mm. Matti Enbuske, 2008: ”Vanhan Lapin valtamailla. Asutus ja maankäyttö historiallisen Kemin Lapin ja Enontekiön alueella 1500-luvulta 1900-luvun alkuun”, Tanja Joonas, 2012: ”ILO Convention No. 169 in a Nordic Context with Comparative Analysis: An Interdisciplinary Approach - ILO-sopimuksen ratifioinnin merkitys Pohjoismaissa”, Erika Sarivaara, 2012: ”Statuksettomat saamelaiset. Paikantumisia saamelaisuuden rajoilla”, Juha Joonas: artikkeli Lakimies 4/2013 s. 734–755) on valotettu ja tuotu pohdittavaa ILO:n yleissopimuksen 169 tarkoittaman alkuperäiskansan määrittämiseen sekä siitä johtuen myös alkuperäiskansan kotiseutualueen rajauksiin. En toisaalta niiden uusimpienkaan tutkimusten valossa ihmettele sitä poliittista kiirettä, jota nyt harrastetaan erilaisten lakien saattamiseksi saamelaiskäräjien ja sen politiikkaa tukevien tahojen kannalta edullisiksi.

Katson, ettei työryhmän ehdotuksia tule saattaa jatkovalmisteluun, koska ehdotuksilta puuttuu hyvän lainvalmistelun kannalta riittävä nykytilanteeseen ulottuva tarveperustelu. Vaatimus riippumattomasta selvityksestä saamelaisten asemasta ILO-sopimuksen tarkoittamasta yhdenvertaisuudesta on kaikilta osin perusteltu ja edellytys millekään uusille saamelaiskäräjiin ja saamelaisiin liittyville lainsäädäntähankkeille.

### **Työryhmän kokoonpano ja työskentely**

Työryhmä muodostettiin saamelaiskäräjien johdon vaatimuksia tyydyttäen ja sitä jouduttiin tämän takia vielä täydentämään käräjien puheenjohtajan ilmoitettua ensin kieltäytyvänsä kaikesta yhteistyöstä. Tämän takia työryhmän kokoonpano pahasti vääristyi, kun siihen tuli puheenjohtajan lisäksi kymmenen jäsentä, joista neljä kuuluu saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja lisäksi työryhmän kahdesta asiantuntijasta toinen on niin ikään samaan vaaliluetteloon kuuluva; kaikki viisi saamelaista edustajaa ovat saamelaiskäräjien hallituksen jäseniä. Edelleen on todettava, että yksityisistä saamelaisten harjoittamista elinkeinoista ainoastaan poronhoito ja siihen liittyvä käsityö olivat työryhmässä saamelaisten kautta edustettuina.

Muuta paikallista väestöä edusti asettamiskirjeen mukaan yksi alueen kuntien ja Lapin liiton mandaatilla toimiva työryhmän jäsen, joka tuli Lapin liiton esityksestä nimetä työryhmään. Muut työryhmän jäsenet olivat eri ministeriöiden asettamia virkamiehiä. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli ottaa huomioon, ettei valtion tai yksityishenkilöiden maa- ja vesialueiden omistusoikeuteen ja käyttöoikeuteen puututa saamelaisten kotiseutualueella miltään osin. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon myös muun paikallisen väestön osallistumisoikeudet ja mahdollisuudet harjoittaa sekä perinteisiä että nykyaikaisia elinkeinoja. Huomioiden työryhmän kokoonpanon, sen järjestämien kuulemisten suppeus, kuulemisten yhteenvedon tai muun käsittelyn laiminlyöminen ja päätös olla lähettämättä ehdotus erilliselle lausuntokierrokselle kiireelliseen aikatauluun vedoten, katson, ettei työssä noudatettu alkuunkaan asettamispäätöksen määräystä.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän 16.7.2013 ja se pääsi saamelaiskäräjien jarrutuksen takia aloittamaan työnsä vasta 1.10.2013. Työryhmälle rajattiin hyvin lyhyt, ainoastaan saman vuoden 2013 joulukuulle ulottuva toimiaika, jota sittemmin jatkettiin

helmikuun 2014 loppuun. Työskentelyä kuvasi kiire sekä pakko saada ”joitain saamelaispykälää” toisaalla valmistelussa etenevään uuteen metsähallituslakiin. Työryhmältä odotettiin mm. ehdotusta Metsähallituksen yhteyteen saamelaisten kotiseutualueella perustettavasta toimielimestä sekä lakiin otettavista säännöksistä poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen yleisestä edistämisestä ja toimenpiteiden rahoittamisesta saamelaisten kotiseutualueella. Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon, että valtion tai yksityisten henkilöiden maa- ja vesialueiden omistusoikeuteen ja käyttöoikeuteen saamelaisten kotiseutualueella ei puututtaisi miltään osin ja että huomioitaisiin myös muun paikallisen väestön osallistumisoikeudet ja mahdollisuudet harjoittaa perinteisiä elinkeinoja. Työryhmän ehdotuksen lopputulos säädettyinä käytännössä rajoittaisi ja loukkaisi sekä valtion että yksityisten henkilöiden, joukossa suurin osa myös saamelaisista, omistus-, käyttö- ja osallistumisoikeuksia sekä rajaisi etnisin perustein muun paikallisen väestön mahdollisuuksia harjoittaa tasavertaisina etnisten saamelaisten rinnalla perinteisiä elinkeinoja.

Katson, että työryhmän tehtävän rajaus perustui nykyajassa elävien saamelaisten enemmistön osalta heidän perustuslaillisten kansalais-, elinkeino- ja omaisuussuojaoikeuksiensa loukkaamiseen (PL 2:6 §, PL 2:15 §, PL 2:17 §, PL 2:18 §, YhdenvertaisuusL 21/2004; 2 §, 4 §, 6 § ja 7 § sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artikla: Oikeus nauttia rauhassa omaisuudesta), koska Metsähallituksen Pohjois-Lapin laajojen valtionmaiden ja -vesien haltijana haluttiin edistävän julkisena hallintotehtävänä vain hyvin pienen osan saamelaisista ja ”muista paikallisista asukkaista” harjoittamia elinkeinoja. Käytännössä kyseessä olisi poronhoito, jota päätoimisesti eli yli 200 poroa omistaen saamelaisten kotiseutualueella harjoittaa noin 200 henkilöä.

Työryhmän työn kapea toimeksianto sekä saamelaiskäräjien johdon suppea näkemys ja politiikka poronhoidosta keskeisenä saamelaisten kulttuurin tekijänä herättivät siis huolta myös saamelaisissa, josta esimerkkinä työryhmän tekemien kuulemisten yhteydessä saadut Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry:n lausunnot sekä Suomen alkuperäisintä saamelaisväestöä edustavan Anarâšah rs – Inarinsaamelaiset ry:n hakeutuminen yhteydenpitoon kansani työn kuluessa. Myös lukuisat yksityiset saamelaiset, jopa poronhoitajat, olivat huolestuneita tilanteesta, jossa saamelaiskäräjät saisi kovin vahvan vaikuttaja-aseman Metsähallitukselle säädettävän yhteistyövelvoitteen takia. Näissä yksityisissä saamelaisissa on alueen väestöpohjaan suhteutettuna paljon nk. erityisten etuuksien omistajia. Kyseiset kaukaa tiloille johtuvat erityisperusteiset oikeudet kohdistuvat oikeuden vahvistamina ylisessä Lapissa lähinnä valtion vesiin, mutta parhaillaankin on käynnissä myös maihin kohdistuvia maa- ja vesioikeusprosesseja. On kuvaavaa, ettei esityksiäni erityisten etuuksien omistajien edustajien mukaan saamisesta laissa säädettäväksi aiottuihin kuntakohtaisiin neuvottelukuntiin tahdottu millään noteerata ja saamelaiskäräjien sekä ympäristöministeriön tahoilta koko neuvottelukunnat kyseenalaistettiin. Samoin saamelaiskäräjien taholta vastustettiin erikseen inarinsaamelaisten edustajan saamista Inarin kuntakohtaiseen neuvottelukuntaan. Vastustus kuvaa hyvin karulla tavalla sitä sisäistä erottelua ja kulttuurista eriarvoisuutta, joka saamelaiskäräjien piirissä vallitsee ja jota ehdotetulla metsähallituslain saamelaisosiolla siitä säädettäessä vain vahvistettaisiin.

Metsähallituslain julkisia hallintotehtäviä koskevaan 6 §:ään kohdaksi 8 kaavallista velvoitteesta ”saamelaiselinkeinojen” poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen toimintaedellytysten yleisestä edistämisestä luovuttiin, mutta käytännössä edistäminen

toteutuisi – ja nimenomaan etnisten saamelaisten harjoittaessa kyseisiä elinkeinoja – lakiehdotukseen sisällytettyjen valmistelua, suunnittelua ja toteutusta koskevan yhteistyövelvoitteen myötä, heikentämiskieltopykälän varmistamana. Käytännössä saamelaiskäräjien asemaa voimakkaasti vahvistava velvoite ja heikentämiskielto veisivät Metsähallitukselta viimeisenkin mahdollisuuden toteuttaa saamelaisalueella sille yhteiskunnallisina velvoitteina lain 4 §:ssä säädettyä luonnonvarojen kestävää hoitoa ja käyttöä sekä biologisen monimuotoisuuden suojelua ja tarkoituksenmukaista lisäämistä sekä yleensäkin mitään luonnonsuojelua. Pohjoisissa tunturi- ja erämaapaliskunnissa pitkään vallinnut porojen ylilaidunnus saisi nyt metsähallituslakiin ehdotettujen ”saamelaispykälien” myötä käytännössä lailla suojatun aseman ja avaisi samalla tien työryhmän työssä saamelaiskäräjien taholta jo väläytellylle vaatimukselle myös luonnonsuojelulain avaamisesta vastaavien kulttuurin heikentämiskielto­säännösten laatimiseksi. Totean, että työryhmä sai järjestämissään kuulemisissa hälyttäviä tietoja porojen ylilaidunnuksen vaikutuksista, mutta saamelaiskäräjien sekä kuultavana olleen Suomen porosaamelaisten järjestön taholta tietoja vähäteltiin eikä työryhmässä niitä mitenkään sen jälkeen käsitelty saati muutenkaan noteerattu.

Työryhmän toimeksiantoon liittynyt ehdotus saamelaisalueelle muodostettavasta neuvottelukunnasta muuttui mm. kuntien ehdottamana kuntakohtaisiksi neuvottelukunniksi, joita saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajat alusta lähtien vastustivat ja myöhemmin myös ympäristöministeriön edustaja kyseenalaisti byrokratiaa lisäävinä. Näistä vastustuksista johtuen neuvottelukunnat irrotettiin esitettävistä ”saamelaispykäläistä” ja nyt myös saamelaisalueen osalta haluttaisiin sisällyttää metsähallituslain 20 §:n yleissäädökseen mahdollisista neuvottelukunnista ja mahdollinen muodostaminen tapahtuisi valtioneuvoston asetuksella. Saamelaiskäräjien puolelta ilmoitettiin haluttomuus osallistua mahdollisten kuntakohtaisten ”muista paikallisista asukkaista” koostuvien neuvottelukuntien työhön. Tämän johdosta saamelaiskäräjien edustajien ja kolttien kyläkokouksen edustajan vaatimuksesta työryhmän ehdotuksen neuvottelukuntia koskeviin perusteluihin kirjattiin virke, jonka mukaan ”saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yhteistyöstä Metsähallituksen kanssa säädetään a §:ssä”. Ympäristöministeriön edustajan vaatimuksesta perusteluihin kirjattiin ehtona, ettei neuvottelukuntien toimintaa saisi säätää koskemaan kansallispuistojen ja erämaa-alueiden hoidon ja käytön suunnittelua. Vaatimus on sikäli hämmäntävä, että erämaa- ja luonnonsuojelualueet käsittävät valtaosan saamelaisalueen kuntien pinta-aloista ja niiden käyttö tai käyttämättömyys heijastuvat voimakkaasti sekä saamelaisten että muiden alueen asukkaiden maiden ja vesien käyttöön liittyviin toimintoihin.

Perusteluissa ei mainita luonnonpuistoja eikä soidensuojelualueita, mutta ympäristöministeriön rajaus tarkoittanee myös niitä.

Edellä viittaamieni lakien, lainkohtien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan lisäksi työryhmän toimeksianto ja työ ovat nähdäkseni vielä Århusissa kesäkuussa 1998 allekirjoitetun tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (ns. Århusin sopimus, SopS 121–122/2004) vastaiset. Århusin prosessilla tarkoitetaan prosessia, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisten menettelyllisiä oikeuksia kaikessa ympäristöön vaikuttavassa päätöksenteossa ja jo sen valmisteluvaiheissa. Sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 30. marraskuuta 2001. Nyt meneillään ollut lainvalmistelutyö on tähdännyt käytännössä hyvin laaja-alaiseen ja vaikutuksiltaan suureen muutokseen nk.

saamelaisalueen valtionmaiden ja -vesien käyttöön liittyvässä suunnittelussa ja toimenpiteiden valmistelussa, joten työryhmän asettamisessa 16.7.2013 ei ole riittävästi otettu huomioon vaatimusta siitä, että keskeisten henkilöryhmien tulee voida osallistua saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheissa.

On huomattava, että hallitusohjelmassa, johon työryhmän asettamisessa on viitattu, pyritään myös (luku 4) vahvistamaan ihmisoikeuksia ja demokratiaa, mikä tuli ottaa huomioon myös tässä työryhmätyöskentelyssä. Sekä Århusin sopimus ja demokratia olisivat edellyttäneet laajapohjaista kokoonpanoa työryhmässä. Hallintolain (HL 3:11 §) tarkoittamien asianosaisten (jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee) veroiset keskeiset tahot olisi tullut ottaa työryhmän jäseniksi ja pysyviksi asiantuntijoiksi. Mm. Lapin Kullankaivajain Liitto esitti kuulemislausunnossaan näillä perusteilla työryhmän täydentämistä.

Lapin liiton ja kuntien edustus työryhmässä ei ollut vaatimusten kannalta riittävä, koska kuntien voidaan katsoa suurelta osin edustavan paikallista yleistä etua (HE 273/2009 vp s. 70). Kun mm. Århusin sopimus edellyttää, että asian valmistetussa tulisi turvata myös yksilön (yksityiset edut) mahdollisuus vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, olisi työryhmään tullut kuulua perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttäminä esimerkiksi kullankaivajat etujärjestönsä kautta, matkailuyrittäjät yhteistyöorganisaatioiden kautta, metsästyoikeuksien haltijat ja muut luonnonhyödyntäjät, kauppa, rakentaminen ja palvelut yrittäjäjärjestöjen kautta, muut maan- ja luonnonkäyttäjät, joilla on alueen talouden ja hyvinvoinnin kannalta kasvava merkitys (esim. auto- ja rengastestaus, elintarviketeollisuus), metsätalous sisältäen puunjalostuksen sekä valtionmaihin ja -vesiin kohdistuvien erityisten etuuksien omistajat. Kuten edellä olen saamelaisten edustukseen ja sen kapeuteen työryhmän työssä todennut, haluan viittaamalla myös em. yksilön oikeuksiin tulla kuulluksi itseään ja elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa ja sen valmistelussa kiinnittää huomiota erikseen saamelaisiin Suomen perustuslain (PL 2:17 §) tarkoittamina alkuperäiskansan jäseninä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 17/1994) lausunut säännöksen turvaavan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Valtaosa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluvista saamelaisista ei kuitenkaan harjoita näitä kulttuurimuotoja eikä nimenomaisesti elinkeinonaan. Toisaalta voidaan myös todeta, että esimerkiksi matkailu, kullankaivu ja karjanhoito ovat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja Suomessa yhtä pitkällä ja jopa pitemmällä historialla kuin Norjan ja Ruotsin suunnasta alueelle myöhään levittäytynyt suurporonhoito. Nähdäkseni saamelaisista Suomen perustuslaissa oleva säännös (PL 2:17) tai KP sopimuksen 27 artikla kulttuurin suojasta eivät rajaa alkuperäiskansastatuksen ulkopuolelle em. perinteisten elinkeinojen harjoittajien ohella muita saamelaisia. Ei myöskään niitä saamelaisia, jotka eivät kuulu saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Tämän johdosta esimerkiksi saamelaiset matkailuyrittäjät, kullankaivajat, metsurit, toimistovirkailijat jne. ovat mainitun kulttuurin suojan piirissä. Lisäksi he kuuluvat tasavertaisina henkilöinä, elinkeinonharjoittajina, kuntalaisina ja eri yhteisöjen jäseninä muiden Suomen kansalaisten nauttimien perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden piiriin.

On myös todettava, että jo pääosa eli yli 60 prosenttia saamelaisista asuukin muualla kuin nk. saamelaisalueella, jossa perinteisten elinkeinojen harjoittaminen yksinomaisena toimeentulon muotona rajautuu edellä mainitulla tavalla poronhoidossa vain noin 200:lle henkilölle ja muiden perinteisten elinkeinojen ohella vain kouralliselle saamelaisväestöstä. Elinkeinoissa



kulttuurimuotojen harjoittamisessa ei ole minkäänlaista eroa ”muun paikallisen väestön” ja saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluvien saamelaisten tavoissa tai menetelmissä harjoittaa näitä ns. ”saamelaisten perinteisiä elinkeinoja”.

## **Työryhmän ehdotuksen yksityiskohtainen kommentointi**

Työryhmä piti viimeisen kokouksensa 27.2.2014, jolloin ilmoitin jättäväni sovitussa määräajassa 13.3.2014 mennessä eriävän mielipiteeni. Kokouksen jälkeen saamelaiskäräjien taholta on esitetty vielä tekstimuutoksia, joiden kirjaamisesta ministeri Jari Koskiselle luovutettavaan ehdotukseen minulla ei ole varmuutta laatiessani annetussa määräajassa huomautuksiani. Joudun näin mahdollisesti vielä täydentämään eriävää mielipidettäni.

Seuraavassa huomautuksiani lakiehdotuksen kohdittain:

### **YLEISPERUSTELUT**

#### **1. Nykytila**

##### **1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö**

Nykytilan arvioinnissa työryhmä viittaa saamelaisia koskeviin lakeihin ja lainkohtiin alkaen Perustuslain 17 §:n 3 momentin alkuperäiskansasäännöksestä sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetystä saamelaiskäräjälaista (974/1995). Viitataan lisäksi hallituksen esitykseen (HE 309/1993 vp, s. 65), jossa on määritelty saamelaisten kulttuurimuotoa ulottumaan elinkeinoihin, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Työryhmässä keskusteltiin myös saamelaisten elinkeinojen nykyaikaisista muodoista, jotka käräjien edustajien tulkinnan mukaan eivät kuitenkaan tarkoittaisi muuta kuin esimerkiksi oikeutta harjoittaa ”perinteisiä elinkeinoja” nykyaikaisin välinein kuten moottorikelkoin, mönkijöin ja helikopterein. Missä kulkee perinteisen ja ”perinteisen” elinkeinon raja, sitä tulisi pystyä arvioimaan kriittisesti valtionkin taholla esimerkiksi poronhoidon kohdalla. Perinteiseltä luonnon kantokykyyn nojanneelta elinkeinolta voidaan mielestäni modernisoitunakin edellyttää toimimista edelleen luonnon käytön kannalta kestävästi. Näin ei asia kuitenkaan enää ole pohjoisimpien tunturi- ja erämaapaliskuntien kohdalla, joissa muita maankäytön muotoja ei voida syyttää laidunten köyhtymisestä eikä pinta-alallisesta vähenemisestä.

Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 2 §:n mukaan Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja kestävästi ja tuloksellisesti. Metsähallitus harjoittaa liiketoimintaa yhteiskunnallisten veloitteiden puitteissa ja hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen on sovitettava yhteen siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan. Metsähallituksen toiminnassa on otettava huomioon myös biologinen monimuotoisuus, luonnon virkistyskäyttö, työllisyys, poronhoito, poikkeusoloihin varautuminen, metsäpalojen torjunta sekä tutkimuksen, opetuksen, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen maankäyttötarpeet.

Työryhmän olisi tullut ottaa kantaa tai ainakin todeta, että Metsähallitukselle nykyisessä sitä koskevassa laissa säädetyt tehtävät, yhteiskunnalliset velvoitteet ja julkiset hallintotehtävät määräävät jo nyt sitä ottamaan monin tavoin etnisesti eritellen huomioon saamelaiset ja heidän harjoittamansa elinkeinot. Mielestäni nykyiset lait ja säädökset ovat hyvinkin riittäviä nostaman saamelaiset nk. saamelaisalueella erityiseen asemaan verrattuna ”muuhun väestöön”. Erityinen esimerkki on erämaalaki (62/1991), johon työryhmä ei viittaa, mutta jonka vaikutukset pohjoisten kuntien laajojen erämaa-alueiden käytön rajaamiseksi saamelaiskulttuurin ja sitä tarkoittain käytännössä vain poronhoidon ehdoilla on karua todellisuutta. Erämaalakia täydentää vielä poronhoitolaki (848/1990), jonka 2 §:n 2 momentin mukaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella olevaa valtion maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa porotaloudelle. Valtion maata voidaan tällä alueella luovuttaa tai vuokrata vain sillä ehdolla, ettei porojen aiheuttamista vahingoista saa korvausta. Saamelaisten kotiseutualue kuuluu kokonaisuudessaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettuun alueeseen.

Uudempaa ja ILO 169 -sopimuksen ratifiointiin paineen edelleen vauhdittamaa lainsäädäntöä edustavat työryhmän mainitsevat kaivoslaki (621/2011) ja vesilaki (587/2011), joista työryhmän ehdotus lähtee kopioimaan kaivoslain ”saamelaissäädöksiä”, mutta johon saamelaiskäräjien edustajat ilmoittivat edellyttävänsä heikentämiskiellon osalta vesilain tasoa.

Kaivoslain 1 §:n mukaan kaivostoiminta on saamelaisten kotiseutualueella sovittava yhteen siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana sekä kolttaväestön elinolosuhteet, toimeentulomahdollisuudet ja kolttakulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen turvataan. Lain 38 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella lupaviranomaisen tulee selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen sekä hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kolttaluonnetta tulee pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta. Erityisellä poronhoitoalueella tulee selvittää porotaloudelle aiheutuvat haitat yhteistyössä alueen paliskuntien kanssa. Lain 50 §:n mukaan lupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueen muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Saamelaiskäräjillä on kaivoslain 165 §:n perusteella oikeus hakea muutosta erinäisiin kaivoslain nojalla tehtyihin lupapäätöksiin sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kolttien kyläkokouksella on vastaavasti oikeus hakea muutosta sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttaluonnetta kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja.

Vesilain 2 luvun 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella vesitaloushanke on mm. toteutettava siten, ettei se vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Työryhmä ei ottanut nykytilan tarkastelussaan eikä myöhemmässä vaikutusten arvioinnissa kantaa siihen, mitä kaivoslain tai vesilain velvoitteiden säätäminen vaikutuksiltaan hyvin laaja-alaiseen metsähallituslakiin tarkoittaisi. Toin työryhmässä esille kaivoslaista

saamelaisalueella jo saadut negatiiviset kokemukset, jotka ovat nostaneet esille uuden lain osittaisen avaamisen. Samaan koettuun asiaan kiinnittää huomiota myös Lapin Kullankaivajain Liitto kuulemislausunnossaan, jonka mukaan liittämistä työryhmän ehdotukseen saamelaiskäräjien edustajien taholta vastustettiin.

Mielestäni nykyinen saamelaiskäräjistä annettu laki (974/1995) riittää edelleenkin antamaan saamelaiskäräjille sen aseman, joka sille enemmillään yleensä voidaan antaa, mutta jossa asemassa sen puheoikeus kaikkien saamelaisten edustajana on etnisten saamelaistenkin taholta kyseenalaistettu. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaan viranomaisien on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus neuvotella kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Sellaisia ovat muun muassa yhdyskuntasuunnittelu, valtion alueiden hoito ja käyttö, kaivostoiminta, saamelaisten perinteiseen elinkeinoon liittyvä lainsäädännön tai hallinnon muutos sekä saamenkielisten koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen saamelaisten kotiseutualueella.

Kiinnitän huomiota työryhmän ehdotuksen yleisperustelujen nykytilan arvioinnissa kohtaan, jossa todetaan: ”Saamelaisten ja muun paikallisen väestön näkemysten huomioon ottamista valtion maa- ja vesiomaisuuden käytön ja hoidon suunnittelussa saamelaisten kotiseutualueella on lisätty. Metsähallituksen maankäyttöä koskevat ratkaisut tehdään pitkälti luonnonvarasuunnitelmien ja hoito- ja käyttösuunnitelmien pohjalta. Metsähallitus on kehittänyt osallistavan suunnittelun menetelmiä, joiden avulla kaikki asianosaiset pääsevät suunnitelmien tekemiseen mukaan”. Myöhemmin nykytilaa kuvaavissa perusteluissa (1.3) todetaan Metsähallituksen toimintaa kuvaten: ”Käytännön toiminta on joiltain osin ollut jopa laissa säädettyä velvoitetta laajempaa”. Katson, että lain yli tapahtuva säätäminen on myötäillyt erityisesti saamelaiskäräjiä ja poronhoitoa. Tätä näkemystäni tukee mm. perustelujen jatko, jonka mukaan ”Saamelaisten mahdollisuuksia tuoda esille kulttuurinsa harjoittamisen edellytyksiä on parannettu Akwé:Kon ohjeiden mukaisen suunnitteluprosessin avulla. Metsähallitus on kehittänyt yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa Akwé:Kon ohjeiden käytön toimintamallin, jota sovelletaan jatkossa luonnonvarasuunnittelussa ja erämaiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa saamelaisten kotiseutualueella. Vapaaehtoiset Akwé:Kon ohjeet perustuvat biodiversiteettisopimuksen 8j -artiklaan. Artiklan tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuuden säilyminen sekä alkuperäiskansakulttuurien luontosuhteen ja perinteisen tiedon säilyminen”.

Perusteluissa mainittu 8j-artiklan tarkoituksen kuvaus on kyseisen artiklan tarkkaan suomennukseen verrattuna harhaanjohtava ja noudattaa saamelaiskäräjien tulkintaa. Ympäristöministeriön tavasta tulkita 8j -artiklaa ja Metsähallituksen tavasta soveltaa sitä suunnitelmissaan on vireillä kantelu.

## 1.2. Kansainvälinen kehitys

Tähän yleisperustelujen osioon liitettiin saamelaiskäräjien edustajien vaatimuksesta työn lopussa viittauksia erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden sitovuudesta tai pelkästä suositustasosta jonkin verran keskusteltiin ja oltiin myös erimielisiä. Saamelaiskäräjien edustajien mukaan viitatut sopimukset sitovat Suomea lain tasoisesti, mutta toistakin

näkemyistä löytyi. Näyttää kuitenkin siltä, että sovun säilymiseksi saamelaiskäräjien edustajien vaatimukset kirjattiin.

Perusteluissa todetaan kuinka YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (A/RES/61/295) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007 ja että Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. Julistus ei ole oikeudellisesti sitova eikä sillä luoda uusia oikeuksia. Tähän yhteyteen on hyvä viitata kyseisen julistuksen 46 artiklaan: "1) Minkään tässä julistuksessa ei saa tulkita merkitsevän minkään valtion, kansan, ryhmän tai henkilön oikeutta osallistua toimintaan tai suorittaa tekoa, joka on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastainen, eikä tulkita sallivan toimintaa, joka kokonaan tai osittain hajottaisi täysivaltaisten ja itsenäisten valtioiden alueellisen eheyden tai poliittisen yhtenäisyyden tai heikentäisi niitä, eikä kannustavan tällaiseen toimintaan. 2) Käytettäessä tässä julistuksessa ilmaistuja oikeuksia on kunnioitettava kaikkien ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Tässä julistuksessa ilmaistujen oikeuksien käyttämiseen saa kohdistaa ainoastaan lailla säädettyjä rajoituksia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Näiden rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja ehdottoman välttämättömiä ainoastaan sen varmistamiseksi, että muiden oikeudet ja vapaudet tunnustetaan ja niitä kunnioitetaan asianmukaisesti ja että demokraattisen yhteiskunnan oikeudet ja pakottavimmat vaatimukset täyttyvät. 3) Tätä julistusta on tulkittava noudattaen oikeudenmukaisuuden, kansanvallan, ihmisoikeuksien kunnioittamisen, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon ja vilpittömän mielen periaatteita".

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) 8j -artiklan 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, joita sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa. YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolikokous hyväksyi vuonna 2004 vapaaehtoiset Akwé:Kon ohjeet osana sopimuksen toimeenpanoa. Sopimuksen artikla 10c velvoittaa valtioita kunnioittamaan, suojelemaan ja ylläpitämään tavanomaista luonnonkäyttöä.

Edelliseen totean, että perusteluihin tässä kohdassa kirjattu 8j -artiklan sisällön tulkinta on lähellä oikeaa ja että Suomen tulee tuo tulkinta ottaa myös käyttöön saamelaiskäräjien paikallisyhteisöjä ulos rajaavan tulkinnan sijasta.

Perusteluissa oleva viittaus KP-sopimukseen kuuluu: "YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7 - 8/1976) 27 artiklan mukaan kansalliseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Sopimuksen täytäntöönpanoa seuraava ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) on luonut soveltamiskäytäntöä alkuperäiskansojen oikeuksista tulkitsemalla yleissopimuksen 27 artiklaa. Ihmisoikeuskomitea on 1990-luvulta lukien käsitellyt viisi Suomea koskevaa yksilövalitusta, joissa saamelaiset poronhoitajat ovat valittaneet metsänhakkuun, metsätien rakentamisen ja/tai kivenlouhinnan estävän heidän poronhoitoaan. Poronhoito osana saamelaisten perinteistä kulttuuria kuuluu

artiklan soveltamisalaan. KP-sopimuksen 27 artiklaa ei ole katsottu rikotun näissä tapauksissa”.

Kiinnitän huomiota siihen, että YK:n ihmisoikeuskomitea on käsitellyt metsä- ja muut sille osoitetut valitukset yksilövalituksina. Nyt esitetään, että valitusoikeus kansallisella lainsäädännöllä siirtyisi tai laajentuisi kollektiivisesti saamelaiden kulttuurin suojan tarvetta arvioivalle saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle. Katson, että saamelaiskäräjien politiikkaan sopimattomien saamelaiden ja heidän elinkeinonsa oikeus kaventuisi.

Saamelaiskäräjien edustajien vaatimuksesta, mutta velvoittavuudesta keskustellen työryhmän enemmistö lisäsi perusteluihin Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jolla on Klemetti Näkkäljärven mukaan ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla” Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen nojalla, 22 artiklan mukaan unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta. Kulttuurien ja kielten monimuotoisuuden kunnioittamisesta määrätään myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa. Artiklat voivat työryhmässä esitetyn arvion mukaan osaltaan vaikuttaa myös saamelaiden oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Lisättiin samoin kohta, jonka mukaan ”Merkitystä saamelaiden kannalta on taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (TSS-sopimus) (SopS 6/1976), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (SopS 37/1970) (YK:n rotusyrjintäsopimus) sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevalla puiteyleissopimuksella SopS 12/1998.”

Viime hetkellä vaadittujen lisäysten oikeudelliseen tai suositukselliseen arviointiin ei työryhmän kiireen sävyttämässä viimeisessä kokouksessa ollut mahdollisuutta.

### 1.3. Nykytilan arviointi

Työryhmän ehdotuksessa hyvälle lainvalmistelulle edellytyksenä oleva lain säädännän tarpeen ja siihen johtavan nykytilanteen arviointi kutistuu kahteen ylimalkaiseen kappaleeseen.

Pyrin koko työryhmän lyhyen toimeksiannon ajan kysymään ja vaatimaan jotain konkreettista näyttöä siitä saamelaisia koskevasta yhdenvertaisuuden vajeesta, joka edellyttää Suomea vahvistamaan tosiasiallisesti vain osaa saamelaisia edustavan saamelaiskäräjien aseman käytännössä valtion maiden ja vesien käyttöä ohjaavaksi ja valvovaksi elimeksi. Mitään konkreettista ei voitu lopulta esittää.

Kuvaavaa oli, että vaatimusiini vastattiin ennen työryhmän viimeistä kokousta tässä kohdin perusteluissa olleella seuraavalla kappaleella: ”Saamen kielten ja kulttuurin tila on viimeaikaisista kehittämissuunnitelmista huolimatta heikko. Kaikki kolme Suomessa käytössä olevaa saamen kieltä ovat uhanalaisia. Inarinsaamea tai koltansaamea puhuu äidinkielenään vain muutama sata henkilöä. Pohjoissaamen tilanne on hivenen parempi ja sitä puhutaan myös muualla Kalottialueella. Saamelaiden perinteisiä tapoja ja muita kulttuurin elementtejä on jo peruuttamattomasti kadonnut. Valtaosa saamelaisista asuu kotiseutualueen

ulkopuolella, jossa oman kielen ja kulttuurin säilyttäminen on erityisen vaikeaa. Saamen kielet ja kulttuuriperintö ovat vaarassa kadota jo muutaman sukupolven aikana”. Kun kysyin miten tämä ainoa ja sinällään konkreettinen sekä todellinenkin asia liittyy tarpeeseen säätää lakiin Metsähallituksesta saamelaiskäräjille vahva maiden ja vesien käyttöä ohjaava asema, kappale viimeisessä kokouksessa oikeusministeriön edustajan aloitteesta poistettiin.

Toistan näkemykseni, ettei työryhmän ehdotusta sen perusteiden puutteiden takia tule esittää jatkovalmisteluun. Ennen nyt asetettua työryhmää Suomella olisi ollut Hannele Pokan toimikunnan jälkeen reilu vuosikymmen aikaa saattaa loppuun silloin tarpeelliseksi katsotut maa- ja vesialueiden käyttöä koskevat tutkimukset ja selvitykset sekä tehdä niiden pohjalta kansainvälisesti ja kansallisesti kestävä johtopäätökset.

## 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Työryhmän esityksen pääasialliseksi tavoitteeksi on kirjattu turvata säädösperusteisesti saamelaisten oikeus osallistua saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevien päätösten valmisteluun sekä suojata saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Katson, että tuo tavoite täyttyy jo nykyisellään hyvinkin kattavasti Metsähallituksesta säädetyin lain ja muiden sitä ohjaavien lakien säädösten kautta. Myös Metsähallituksen ”laissa säädettyä velvoitetta laajempi” käytännön toiminta ja siinä tapahtunut ”muun paikallisen väestön” mieltämä ”positiivinen syrjintä” ovat edistäneet tuota kulttuurista ylläpitämistä ja kehittämistä. Esimerkiksi voidaan mainita Metsähallituksen kansalaisia kerrostava yhdenvertaisuussuunnitelma (1821/01/2004).

Kun työryhmän ehdotuksessa puhutaan saamelaisten osallistumisoikeuksien parantamisesta, ollaan jälleen sen kysymyksen äärellä, kuinka esitetty saamelaiskäräjien aseman vahvistaminen palvelee saamelaisia kansalaisina ja kansanryhmänä. Katson, että ehdotus säädettynä heikentäisi saamelaisten enemmistönä olevien saamelaisten asemaa kuntalaisina, elinkeinonharjoittajina, luonnon hyödyntäjinä, luonnon muina käyttäjinä sekä erityisen paljon valtion maihin ja vesiin kohdistuvien yksityisten erityisten etuuksien omistajina sekä pohjoisten kuntien kuntalaisten nk. vapaiden metsästys-, kalastus- ja maastossa liikkumisen oikeuksien haltijoina. Työryhmän suppeiksi jääneissä kuulemisissa nousi selkeästi esille se tyytyväisyys, joka esimerkiksi kolttien, paliskuntien, kalatalousalueiden ja muidenkin tahojen yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa Metsähallituksen kanssa on jo näihin asti vallinnut, ilman että siihen päällimmäiseksi kaivattaisiin saamelaiskäräjien kaltaisen poliittisen, mutta heikosti demokraattisen elimen puuttumista.

Työryhmä ehdottaa, että Metsähallitukselle säädettäisiin velvoite sovittaa yhteen luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan turvataan. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi oma lukunsa Metsähallituksen toiminnasta saamelaisten kotiseutualueella. Lukuun otettaisiin säännökset saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta suunnittelusta ja heikentämiskiellosta. Heikentämiskieltoon liittyvää harkintaa varten Metsähallitukselle säädettäisiin velvollisuus selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa saamelaisten kotiseutualueella valtion maa- ja vesialueiden

hoitoon ja käyttöön liittyvien suunnitelmien vaikutukset saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille.

Yhteistyövelvoite tarkoittaisi käytännössä saamelaiskäräjien ja kolttien alueen osalta kolttien kyläkokouksen integroimista Metsähallituksen suunnittelu- ja valmisteluorganisaatioon käymään muiden Metsähallituksen sidosryhmien edellä ja ylitse omia neuvottelujaan erilaisista maiden ja vesien käyttöön liittyvistä asioista. Käytännössä tätä on jo sovellettu mm. Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman uudistamisen yhteydessä, jossa saamelaiskäräjien valitsema Akvé:Kon -työryhmä työskenteli muista erillään ja Metsähallituksen organisaatioon sijoitetun palkatun henkilön avustamana vei hoito- ja käyttösuunnitelmaan saamelaiskäräjien linjaamat asiat. Muille sidostahoille, joukossa mm. erämaa-alueen ikimuistoiset, perinteiset käyttäjät inarinsaamelaiset, jo sovitut asiat tulivat tietoon jälkikäteen.

Katson, ettei kansalaisia ja eri sidostahoja etnisin ja etnopolittisin perustein kerrostavaa yhteistyövelvoitetta sekä saamelaiskäräjille käytännössä vielä etnisin perustein veto-oikeuden antavaa heikentämiskieltoa säädetä. Säädökset loukkaisivat sekä saamelaisten että ”muun paikallisen väestön” valtion maiden ja vesien käyttöön kohdistuvia yksityisiä ja yleisiä oikeuksia.

Työryhmän ehdotuksessa todetaan: ”Metsähallituksen on toiminnassaan välttämätöntä kuulla muitakin kuin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin pohjautuvia näkökohtia. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvaroja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on pidettävä huolta siitä, että valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevissa ratkaisuissa otetaan riittävällä tavalla huomioon kaikki paikalliset intressit sekä turvataan kaikkien paikallisten tahojen osallistuminen asioiden valmisteluun ja keskinäinen vuorovaikutus asioita valmisteltaessa. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös saamelaisten kotiseutualueelle perustettavista kuntakohtaisista neuvottelukunnista”. Ehdotus jääkin pelkäksi toteamukseksi, mikäli saamelaiskäräjien edustajien ja ympäristöministeriön edustajan ehdotukseen sisältyvät vaatimukset tulisivat säädetyiksi. Saamelaiskäräjien sekä kolttien kyläkokouksen taholta neuvottelukuntia johdonmukaisesti vastustettiin, koska katsottiin niiden pyrkivän vain ”haittaamaan alkuperäiskansan oikeuksien toteutumista”. Ympäristöministeriön edustaja katsoi neuvottelukuntien lisäävän ainoastaan byrokratiaa ja vaati ettei neuvottelukuntien toimintaa saisi ulottaa koskemaan erämaa-alueita eikä kansallispuistoja. Kuten edellä jo kerroin, saamelaiskäräjien ja ympäristöministeriön vaatimuksesta neuvottelukunnat irrotettiin esitettävistä ”saamelaispykälästä” ja nyt myös saamelaisalueen osalta haluttaisiin sisällyttää metsähallituslain 20 §:n yleissäädökseen mahdollisista neuvottelukunnista ja mahdollinen muodostaminen tapahtuisi valtioneuvoston asetuksella.

Kuten myös jo edellä totesin, saamelaiskäräjien puolelta ilmoitettiin haluttomuus osallistua mahdollisten kuntakohtaisten ”muista paikallisista asukkaista” koostuvien neuvottelukuntien työhön. Tämän johdosta saamelaiskäräjien edustajien ja kolttien kyläkokouksen edustajan vaatimuksesta työryhmän ehdotuksen neuvottelukuntia koskeviin perusteluihin kirjattiin virke, jonka mukaan ”saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yhteistyöstä Metsähallituksen kanssa säädetään a §:ssä”.

Pidän tärkeänä, että kansalaisten ja heidän yhteisöjensä osallistumista Pohjois-Lapin valtionmaiden ja -vesien hoitoon ja käyttöön liittyvässä suunnittelussa, valmistelussa ja

päätöksenteossa edelleen kehitetään, mutta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavalla. Nykyisessä käytännössä saamelaiskäräjät ja sen poronhoidon oikeuksiin, mutta ei niinkään velvollisuuksiin, keskittyvä politiikka ei voi olla tulevaisuudessa kestäväällä tavalla Suomen pohjoisimman osan kehityksen määräävä tekijä. Katson, että näkemykseni saa tukea myös alueen saamelaisväestöstä.

### 3. Esityksen vaikutukset

Hyvä lainvalmistelu edellyttää ainakin kansalaisen näkökulmasta lain tarpeen sekä ehdotettavien säädösten ja säännösten vaikutusten asiallista arviointia. Työryhmän ehdotuksessa tämä vaikutusten arviointi jää kahteen ylimalkaiseen kappaleeseen, joista saamelaiskulttuuriin viittaava antaa lähinnä romanttisen stereotyyppisen kuvan saamelaisuudesta ja saamelaiskulttuurista nykyajassa. Metsähallituksen velvoitteisiin ja liiketoimintaan viittaavassa kappaleessa ei niin ikään paneuduta esimerkiksi ehdotetun yhteistyövelvoitteen vaikutuksiin liikelaitoksen arkisessa toiminnassa.

Suoranainen laiminlyönti tapahtuu esityksen vaikutusten arvioinnissa siinä, ettei työryhmä ota sanallakaan kantaa ehdotuksensa todennäköisiin tai mahdollisiin vaikutuksiin nk. saamelaisalueen ”muun väestön” yksityisiin tai yhteisöllisiin oikeuksiin. Sama arvioinnin puuttuminen koskee alueen sitä saamelaisväestöä, jota saamelaiskäräjien poliittinen linja ei tue tai edes hyväksy ja joka saamelaisten enemmistö ei toimi lakiehdotusten tarkoittamissa perinteisissä elinkeinoissa.

Esityksen vaikutusten arviointi laiminlyötiin myös päättämällä kiireeseen vedoten olla lähettämättä työryhmän ehdotus lausuntokierrokselle.

### 4. Asian valmistelu

Viittaan perustelujen tässä osiossa edellä toteamaani.

Hyvälle lainvalmistelulle ja säädännälle ei löydy pohjaa eikä perusteita työryhmän esittämistä seikoista. Asiallinen perusta työlle olisi saatu ja mahdollisesti tulevaisuudessa saataisiin riippumattomalla olosuhdeanalyysillä. Kun työryhmä mainitsee, että sen tuli ottaa huomioon ettei valtion tai yksityisten henkilöiden maa- ja vesialueiden omistusoikeuteen ja käyttöoikeuteen saamelaisten kotiseutualueella puututa miltään osin, tulisi työryhmän ehdotus säädettynä johtamaan tuohon puuttumiseen - ja jopa kovalla otteella.

### 5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Perustelujen tässä osassa viitataan eri tavoin vireillä oleviin lainsäädäntä- tai sopimushankkeisiin, joissa joillain tavoin ovat esillä saamelaisten oikeudet, käytännössä saamelaiskäräjien aseman vahvistaminen. Kehitys on esimerkiksi saamelaiskäräjälain ja ympäristönsuojelulain valmistelussa samansuuntainen kuin tätä ennen vesilaissa ja kaivoslaissa sekä nyt metsähallituslakiin esitettäessä. Se ei palvele yleisemmin saamelaisten asemaa eikä turvaa saamelaisten enemmistönä olevien saamelaisten saati nk.



saamelaisalueen ”muun väestön” yhdenvertaisuutta Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeuskäsitteiden mukaisesti. Käytännössä lakeihin säädetyt ja esitetyt yhteistyövelvoitteet ja saamelaiskäräjille veto-oikeuden antavat heikentämiskieltopykälät tulevat johtamaan mielivaltaan, jolla yksityisistä intresseistä ja subjektiivisesta sekä valikoivasta arvioinnista lähtien voidaan jarruttaa ja pysäyttää alueen kehitystä. Seurauksena tulee olemaan alueelta poismuutto, saamelaisen kulttuuriin paikallinen näivettyminen sekä muuton ja urbanisoitumisen myötä saamelaisten kiihtyvä sulautuminen valtakulttuureihin.

Pahinta ja välittömintä lainsäädännön suuntauksessa on pohjoisimmassa Lapissa pitkään kyteneen etnisen konfliktin selkeä kärjistäminen.

Työryhmän työskentelyn aikana tuli esiin saamelaiskäräjien johdon tavoite edelleenkin jatkaa vaatimuksiaan saamelaiskäräjien vallan kasvattamiseksi eri laeissa. Esillä kävivät maankäyttö- ja rakennuslaki sekä viimeksi luonnonsuojelulaki, johon myös haluttaisiin nykyistä vielä vahvempi oikeutus saamelaisten ”perinteisten elinkeinojen” harjoittamiseen luonnonsuojelualueilla. Käytännössä se tarkoittaisi lähinnä puuttumattomuutta porojen ylilaidunnukseen.

Katson, että Suomen hallituksen tulisi välittömästi tarkistaa huolellisesti nyt vallitsevaa lainsäädännön linjaa ja päättää saamelaisten asemaa koskevan riippumattoman olosuhteanalyysin teettämisestä. Sitä edellytetään joka tapauksessa mikäli Suomi harkitsisi tarvetta ratifioida ILO:n yleissopimus 169. Tärkeää myös on, ettei esimerkiksi eduskunnan valiokuntien tai kansainvälisten sopimusten tulkintaa jätetä enää yksinomaan saamelaiskäräjien ja sen politiikkaan pitkällä ajalla sitoutuneiden kansallisten ja kansainvälisten virkamiesten ja asiantuntijoiden määrittelyn varaan. Samoin on syytä kiinnittää huomiota myös yleensä kansalaisten perusoikeuksiin ja niiden perustuslain mukaiseen edistämisvelvollisuuteen.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Luku : Saamelaisten kotiseutualuetta koskevat erityissäännökset

a §. Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva suunnittelu. Metsähallituksen tehtävänä olisi saamelaisten kotiseutualuetta koskevia toimenpiteitä käsitellessään selvittää toiminnasta aiheutuvat hyödyt ja haitat saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita mahdollisten haittojen vähentämiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Ehdotuksen mukaan tarkoituksena olisi, että säännös koskisi saamelaisten kannalta merkityksellistä valtion maa- ja vesialueiden hoidon ja käytön valmistelua. Säännöksen tarkoitus olisi turvata säädösperusteisesti, että valmisteltaessa valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä suunnitelmista aiheutuvat vaikutukset saamelaiskulttuurille selvitetään yhteistyössä saamelaiskäräjien ja koltta-alueella kolttien kyläkokouksen kanssa, ja siten pyritään löytämään saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen kannalta mahdollisimman hyviä ratkaisuja. Esimerkkeinä mainitaan metsätalouden periaatteet ja hakkuusuunnitteet, maan myynnin, oston ja vaihdon periaatteet, luonnonvarasuunnitelmien laatiminen, luonnonsuojelualueiden ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien

laatiminen, moottorikelkkareittien suunnittelu sekä maksullisten metsästyslupien ja kalastuslupien myöntämisperiaatteet silloin kun näillä on olennaisesti tärkeä merkitys saamelaisten harjoittamien elinkeinojen tai muun saamelaiskulttuurin kannalta.

Käytäntöön sovitettuna edellä esitetty valmistelusta alkava yhteistyövelvoite tarkoittaa kaikkea Metsähallituksen toimintaa Pohjois-Lapissa. Kun yhteistyövelvoitteen mukainen selvittämisen ja sovittamisen velvoite ulottuisi saamelaisten ”perinteisten elinkeinojen” lisäksi käsittämään myös ”muun saamelaiskulttuurin”, ei yhteistyön ja sovittamisen määrälle ja laadulle sekä byrokralialle löydy rajaa. Pykälässä esitetyn suunnitteluelvoitteen lisäksi olisi voimassa, mitä erilaisista selvityksistä, neuvottelumenettelyistä tai kuulemisesta muualla lainsäädännössä säädetään, joten kokonaisuus tulisi edellyttämään sekä Metsähallitukselta että saamelaiskäräjiltä ja jopa kolttien kyläkokoukselta huomattavaa aika- ja henkilöstöressurssien käyttöä sekä vahvistamista.

Ehdotuksen mukaan yhteistyövelvoite ulottuisi luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin. Sen sijaan ollaan ehdottamassa, ettei asetusharkintaan jäävillä kuntakohtaisilla neuvottelukunnilla olisi oikeutta käsitellä erämaa- ja luonnonsuojelualueiden hoitoon ja käyttöön liittyviä asioita. Esitys ei noudata yhdenvertaisuuden periaatetta, ei edes etnisten saamelaisten kesken elinkeinojen ja muiden yksityisten oikeuksien osalta.

b §. Heikentämiskiello. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien heikentämiskiellosta. Sen mukaisesti saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvat, valtion maa- ja vesialueilla toteutettavat Metsähallituksen suunnitelmat ja hankkeet olisi laadittava ja toteutettava niin, etteivät ne olennaisesti heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Suunnitelmat ja hankkeet eivät saisi heikentää myöskään kolttien elinolosuhteita tai mahdollisuuksia harjoittaa mainittuja elinkeinoja kolttialueella.

Ehdotus säädettynä muodostuisi tosiasiallisesti saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen veto-oikeudeksi, joka mahdollistaa mielivaltaisen ja valikoivan vaikutusten arvioinnin sekä niistä prosessoinnin. Kyseessä olisi saamelaisten osalta yksityisoikeuksien heikentäminen kollektiivisten oikeuksien suuntaan, samoin heikentämiskiellon nojalla voitaisiin puuttua ”muun väestön” sekä kuntien ja kaikkien julkisyhteisöjen tarpeisiin, jotka liittyvät valtion maa- ja vesialueiden käyttöön. On esimerkiksi huomattava, että kunnat laativat ja uudistavat alueellisia kaavoja myös valtion maa- ja vesialueilla, jolloin esimerkiksi rakentamiseen tai reitteihin liittyviä varauksia on tehty ja tarvetta edelleenkin on tehdä myös niille. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen määräävän aseman huomattava vahvistaminen loukkaisi alueen kaikkien asukkaiden yksityisoikeuksia, mukana erityiset etuudet ja nk. kuntalaisten oikeudet.

20 § 2 mom. Saamelaisten kotiseutualueen kuntakohtaiset neuvottelukunnat. Ehdotuksessa todetaan, että saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesipinta-ala on yhteensä yli kolme miljoonaa hehtaaria eli kymmenesosa Suomen koko pinta-alasta. Siitä yli 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa. Luonnonoloiltaan ja elinkeinorakenteeltaan saamelaisten

kotiseutualueen kuntien välillä on suuria eroja. Valtion maa- ja vesialueiden käytön suunnittelussa on tärkeää ottaa riittävällä tavalla huomioon erilaiset intressit sekä turvata paikallisten tahojen osallistuminen asioiden valmisteluun. Siksi on perusteltua, että kutakin saamelaiden kotiseutualueen kuntaa varten asetettaisiin neuvottelukunta. Kuitenkin työryhmä päätyi saamelaiskäräjien edustajien ja osin ympäristöministeriönkin edustajan näkemysten pohjalta esittämään neuvottelukuntien tarvetta koskevan harkinnan siirtämistä metsähallituslain 20 § 2 momentin yhteyteen ja mahdollisesti säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja asettamisesta oli tarkoitus alun alkaen ja myös työryhmän toimeksiannon mukaisesti tehdä ehdotus suoraan lakiin. Saamelaiskäräjien edustajat vastustivat kuitenkin neuvottelukuntia koko työryhmän työn ajan katsoen, että niistä olisi vain haittaa alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiselle ja kyseenalaistuivat muutenkin ”muiden paikallisten asukkaiden” aseman maiden ja vesien käytön oikeudellisena osapuolena. Myöhemmin vielä ympäristöministeriön edustaja yhtyi vastustamaan neuvottelukuntien asettamista mielestään niiden tuoman turhan byrokratian takia, ja ainakin niin, että neuvottelukuntien oikeus keskustella myös erämaa- ja kansallispuistoja koskevista hoidon ja käytön asioista rajattaisiin pois. Näin myös on nyt ehdotettu ja jota ehdotusta vastustan.

Omalta osaltani olin sidosryhmieni lausuntojen ohjaamana kannattamassa kuntakohtaisia neuvottelukuntia, joiden kehittämisen tarve olisi olemassa jo ilman muita työryhmän esittämiä säädöksiä. Esitin neuvottelukuntiin esillä olleiden tahojen (joukossa kunnat, saamelaiskäräjät ja Inarissa vielä kolttien kyläkokous) edustajien lisäksi valtion maa- ja vesialueisiin kohdistuvien erityisten etuuksien omistajien sekä Inarin neuvottelukuntaan inarinsaamelaiden edustusta. Kumpiakaan ei kannatettu ja erikseen saamelaiskäräjien edustajien taholta vielä vastustettiin inarinsaamelaiden edustajan mukaan ottamista.

Katson, että työryhmän ehdotus neuvottelukunnista polkee nk. saamelaisalueen kuntien ja muiden julkisten yhteisöjen yleisiä oikeuksia sekä asukkaiden (mukaan lukien yksityisiä oikeuksia ja etuuksia omistavat saamelaiset) yksityisiä oikeuksia. Yhdenvertaisuuden heikentäminen koskee luonnollisesti myös kulttuurisia oikeuksia.

On huomioitavaa, että saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajat ilmoittivat kieltäytyvänsä yhteistyöstä mahdollisesti säädettävien kuntakohtaisten neuvottelukuntien kanssa. Siksi työryhmän ehdotukseen on lisätty näiden vaatimuksesta kohta: ”Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yhteistyöstä Metsähallituksen kanssa säädetään a §:ssä”.

Seuraavassa työryhmän ehdottamat lakiehdotukset sellaisinaan eriävän mielipiteen lukemisen helpottamiseksi:

## LAKIEHDOTUKSET

### Yleiset säännökset

Luku: Saamelaiden kotiseutualuetta koskevat erityissäännökset

## a §. Saamelaisten kotiseutualueella tapahtuva suunnittelu

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

## b §. Heikentämiskielto

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

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

## 20 §. Neuvottelukunnat

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

Valtioneuvosto asettaa saamelaisten kotiseutualueelle kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja hoitoa.

Neuvottelukuntien tehtävistä, kokoonpanosta, toimikaudesta ja asettamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

## **Lopuksi: Täydentäviä huomioita**

Työryhmän työtä rajoitti sen lyhyen aikataulun ohella käsiteltävien asioiden aiherajaus. Työryhmän puheenjohtaja ilmoitti jo ensimmäisessä kokoontumisessa, ettei ILO 169 -sopimuksesta tultaisi keskustelemaan eli se ei liity työryhmän työhön. Kuitenkin ILO-sopimus on ollut viimeaikaisten lakiuudistusten takana ja niin erityisesti myös tämän kyseisen valtion maa- ja vesialueiden käyttöön ja hallintaan ratkaisevasti vaikuttavan metsähallituslain ”saamelaispykälien” laadinnan taustalla. Katson, että aikataulu ja työn muutoin rajaaminen suhteutettuna tehtävänä olleiden lakiehdotusten vaikuttavuuteen ei täyttänyt oikeusvaltiolta edellytettävää hyvän lainvalmistelun tapaa. Työssä tuotiin useampaankin kertaan esille

kiireen aiheuttama pakko sekä pakko saada metsähallituslakiin ”joitain pykälää” saamelaiden osallistumisoikeuksia lisääviä pykälää.

Koska metsähallituslain yleisenä tavoitteena lienee ja ainakin tulisi olla kansalaisia tasavertaisesti ja oikeudenmukaisesti palveleva valtion maa- ja vesialueiden hyvä hoito ja käyttö, olisi tämän työryhmänkin työssä pitänyt tarkastella laajemmin ehdotettujen lainkohtien vaikutuksia alueiden tilaan ja käyttöön sekä ekologiselta, taloudelliselta että sosiaaliselta kannalta. Tämä tarkastelu jäi tyystin tekemättä, vaikka aineksia työryhmällä olisi ollut sen järjestämien kuulemisten tuottamissa lausunnoissa.

Alueen taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys ovat oleellisia asioita, joita uusittavan metsähallituslain tulisi laajavaikutteisena edistää. Tässä tarkoituksessa, ja kun työn taustalla oli vaiettunakin ILO 169 -sopimus, työryhmän olisi pitänyt tarkastella Norjan saamelaisalueella syntyneitä taloudellista tilannetta. Huomattava osa nyt ehdotetun lainsäädännön muutoksen tulevista vaikutuksista voitaisiin ennakoida tarkastelemalla Norjan saamelaisalueen tapahtumia ja vaikutuksia sikäläiseen talouteen. Norjassa alkuperäiskansojen oikeuksia lisäävä lainsäädäntö on toteutettu toisenlaisella mekanismilla kuin mitä Suomessa nyt saamelaiskäräjien painostaessa tapahtuu. Silti Norjan Suomea lievempi ja väestöt oikeudenmukaisemmin huomioiva järjestely on heikentänyt saamelaisalueiden taloudellista kehitystä verrattuna muuhun Norjaan. Näin siitä huolimatta, että suuri osa Norjan talouden tuotoista tulee eri tavoin merestä, johon saamelaisiin liittyvä lainsäädäntö ei yllä, sekä huolimatta siitä, että Norjan valtion mahdollisuudet tukea taloudellisesti saamelaisalueen taloutta ovat paljon paremmat kuin mitä Suomen valtiolla.

On rohjettava todeta se tosiasia, että Suomessa saamelaiskäräjien johdon asenne ja toiminta ovat asettuneet vastustamaan lähes kaikkia pohjoisen Suomen luonnon käyttöä koskevia hankkeita. Vastustus on koskenut kaikkia muita hankkeita, paitsi saamelaisiksi poronhoidoksi kutsutun elinkeinon oikeuksia. Saamelaiskäräjät on vastustanut kaavaprosesseja, matkailureittien ja matkailutukikohtien perustamista, malmitutkimusta ja kullankaivua. Saamelaiskäräjät on monissa eri yhteyksissä ilmaissut kantansa, jonka mukaan mikäli sen suojeluksessa olevan poronhoidon mahdollisuus vähänkään heikkenee, ei lupaa toiminnalle tule antaa. Näin siitä huolimatta, olipa sen koko yhteisölle tuoma taloudellinen hyöty kuinka suuri hyvänsä. Saamelaiskäräjillä on myös vahva pyrkimys ainoana tahona voida arvioida se kulloinkin saamelaiskulttuurille aiheutuva haitta, joka mistä tahansa muusta luonnonkäytöstä voisi aiheutua. Saamelaiskäräjien määrittelemä ja Metsähallituksen ja ympäristöministeriön pitkälle jo myötäilemä ”kulttuurin heikentämiskiello” ulottuu myös luonnonsuojelun ylitse.

Näihin yhteiskunnallisen kehityksen lähtökohtiin ja näköpiirissä oleviin ongelmiin viitaten esitän, ettei heikosti perusteltua työryhmän ehdotusta viedä jatkovalmisteluun.

Inarissa 10.3.2014

**Veikko Väinänen**

työryhmän jäsen

MMM:n vuonna 2014 julkaisemat työryhmämuistiot

2014:1      Raportti lannoitevalmistesektorin tulevaisuuskatsauksessa vuosille 2009 - 2013  
laadittujen tavoitteiden ja toimenpide-ehdotuksien toteutumisesta  
ISBN 978-952-453-838-1 (Verkojulkaisu)

ISBN 978-952-453-840-4 (Verkkajulkaisu)  
ISSN 1797-4011 (Verkkajulkaisu)