YHDISTYNEET KANSAKUNNAT

Ihmisoikeusneuvosto

Esityslistan kohta 3

**Kaikkien ihmis-, kansalais-, poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien edistäminen ja suojeleminen, mukaan lukien oikeus kehitykseen**

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevän erityisraportoijan raportti saamelaisten ihmisoikeustilanteesta Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisalueilla

Sihteeristön ilmoitus

Sihteeristöllä on kunnia välittää Ihmisoikeusneuvostolle YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevän erityisraportoijan raportti saamelaisten ihmisoikeustilanteesta Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisalueilla. Tässä raportissa tilannetta tarkastellaan tehdyn tutkimustyön perusteella, johon lukeutuu myös osallistuminen Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston (SPN) järjestämään konferenssiin 25.–27.8.2015 Bierke/Hemavanissa, Ruotsissa. Vierailun aikana erityisraportoijalle kantautui toistuvaa ja jatkuvaa huolta luonnonvaroihin liittyvien investointien lisääntymisestä saamelaisalueilla ja valtion etujen tasapainottamisesta tässä yhteydessä. Kyseinen etujen tasapainottaminen, joka harvoin tapahtuu ilman konflikteja, on yksi tämän raportin pääaiheista. Erityisraportoijan johtopäätös on, että tutkittujen maiden hallituksilla on edelleen tiettyjä haasteita ratkaistavanaan. Ne liittyvät erityisesti saamelaisten maahan ja luonnonvaroihin liittyvien oikeuksien riittävän tarkkaan määrittelyyn ja tunnustamiseen. Erityisraportoija tuli myös siihen tulokseen, että lisätoimia tarvitaan saamelaisten oikeuksien edistämiseksi ja vahvistamiseksi erityisesti mitä tulee luonnonvaroihin liittyvien investointien lisääntymiseen saamelaisalueilla.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevän erityisraportoijan raportti saamelaisten ihmisoikeustilanteesta Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisalueilla[[1]](#footnote-2)\*

Sisällysluettelo

*Sivu*

I. Johdanto 3

II. Saamelaiset 3

III. Luonnonvaroihin liittyvät investoinnit saamelaisalueilla 4

IV. Rajat ylittävät saamelaisaloitteet 5

A. Pohjoismainen saamelaissopimus 5

B. Sámi Giellagáldu 6

V. Maakohtaiset analyysit 7

A. Norja 7

B. Ruotsi 10

C. Suomi 14

VI. Päätelmät ja suositukset 19

A. Norja 20

B. Ruotsi 20

C. Suomi 21

**I. Johdanto**

1. Tässä raportissa YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä erityisraportoija tarkastelee saamelaisten ihmisoikeustilannetta Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa sen tiedon pohjalta, jota hän sai vieraillessaan saamelaisalueella sekä myös osallistuessaan Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston (SPN) järjestämään konferenssiin 25.–27.8.2015 Bierke/Hemavanissa, Ruotsissa, sekä oman itsenäisen tutkimustyönsä perusteella. Vierailu tehtiin edellisen erityisraportoijan James Anayan vuonna 2010 tekemän vierailun seurantavierailuna.

2. Vierailunsa aikana erityisraportoija matkusti Tukholmaan, jossa hän tapasi valtion virkamiehiä, sekä Bierke/Hemavaniin, missä hän tapasi Ruotsin kulttuuri- ja demokratiaministerin, valtion virkamiehiä Norjasta, Ruotsista ja Suomesta sekä kaikkien kolmen maan saamelaiskäräjien jäseniä. Lisäksi erityisraportoija keskusteli paikallisten saamelaisyhteisöjen ja saamelaisten kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Erityisraportoija haluaa kiittää Norjan, Ruotsin ja Suomen hallituksia niiden avoimmuudesta ja halusta käydä rakentavaa keskustelua saamelaisten tilanteesta. Hän haluaa myös kiittää Saamelaisten parlamentaarista neuvostoa Bierke/Hemavanissa pidetyn konferenssin järjestämisestä ja on kiitollinen saamelaiskäräjille ja paikallisille saamelaisyhteisöille kaikesta niiden antamasta tiedosta ja niiden osoittamasta vieraanvaraisuudesta. Hän on kiittää myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston henkilökuntaa tehtävänsä onnistumisen kannalta tärkeästä avusta.

3. Tässä raportissa erityisraportoija ei pyri puuttumaan kaikkiin saamelaisiin liittyviin kysymyksiin tai edes kaikkiin niihin asioihin, joihin edellinen erityisraportoija puuttui saamelaisten ihmisoikeustilannetta Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa käsittelevässä raportissaan (A/HRC/18/35/Add.2). Vierailunsa aikana erityisraportoijan tietoon kantautui merkittävää huolta luonnonvaroihin liittyvien investointien lisääntymisestä saamelaisalueilla ja haitallisista vaikutuksista, joita näillä sijoituksilla voi olla saamelaisten oikeuksiin, sekä valtioiden intressien tasapainottamisesta tässä suhteessa. Kyseinen tasapainottaminen, joka harvoin tapahtuu ilman konflikteja, on yksi tämän raportin pääaiheista, vaikka myös muita tärkeitä kehityskulkuja ja kysymyksiä otetaan esiin. Tiedostaen tarpeen toteuttamiskelpoisten ratkaisujen löytämiseksi erityisraportoija keskittyy raportissaan tarkastelemaan luonnonvaroihin liittyviä investointeja koskevaa alakohtaista lainsäädäntöä Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa, ja ehdottaa toimia, joihin tulisi ryhtyä sen varmistamiseksi, etteivät tarkasteltujen kolmen valtion ihmisoikeuslinjaukset poikkea tämänhetkisistä ihmisoikeusarvoista.

II. Saamelaiset

4. Perinteisesti saamelaiset ovat asuneet saamelaisalueena tunnetulla seudulla, joka ulottuu Norjan, Ruotsin ja Suomen pohjoisosien läpi aina Kuolan niemimaalle Venäjällä. Vaikka näiden neljän valtion muodolliset rajat jakavat saamelaisia, he ovat kuitenkin edelleen yksi kansa, jota yhdistävät kulttuuriset ja kielelliset siteet sekä yhteinen identiteetti. Valitettavasti erityisraportoijalla ei ollut vierailunsa aikana mahdollisuutta tavata Venäjän federaation hallituksen edustajia eikä Venäjän saamelaisia. Näin ollen tämä raportti keskittyy ainoastaan Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisten tilanteeseen.

5. Saamelaisten kulttuuri ja perinteet ovat kehittyneet satojen vuosien saatossa ja niiden pohjana on läheinen suhde luontoon ja maahan. Saamelaiset ovat perinteisesti harjoittaneet metsästystä, kalastusta, keräilyä ja loukku- ja rautapyyntiä, ja erityisesti poronhoidolla on heille keskeinen merkitys. Osa saamelaisväestöstä, jota kutsutaan nimellä meri- tai rannikkosaamelaiset, asettui asumaan nykyisen Norjan alueella sijaitseville rannikkoalueille. Valtiorajat, jotka nykyään erottavat saamelaisten kotiseutualueita toisistaan, luotiin suunnilleen 1600-luvun puolivälistä aina 1800-luvun puoliväliin ulottuneen noin 200 vuotta kestäneen ajanjakson aikana. Rajat rikkoivat kielellisiä ja kulttuurisia yhteisöjä ja rajoittivat poronhoidon harjoittamista. Tämä päivänä saamelaisväestöä elää pieninä vähemmistöinä edellä mainittujen valtioiden sisällä. Saamelaisten kokonaismäärän on arvioitu olevan 70 000–100 000 henkeä, joista 40 000–60 000 asuu Norjassa, 15 000–20 000 Ruotsissa, 9 000 Suomessa ja noin 2 000 Venäjän federaation alueella.[[2]](#footnote-3)

III. Luonnonvaroihin liittyvät investoinnit saamelaisalueilla

6. Viime vuosina mineraalien ja energiahyödykkeiden korkeat hinnat ovat lisänneet luonnonvaroihin liittyviä investointeja Pohjoismaissa. Vaikka paikallisella tasolla kehitys onkin otettu innostuneesti vastaan työpaikkojen ja kehitysmahdollisuuksien tarjoajana, se on myös aiheuttanut konflikteja erityisesti alueilla, joilla saamelaisyhteisöt joutuvat jo muutenkin taistelemaan maistaan sellaisia muita intressejä vastaan kuin talon- ja teidenrakennus, kaivostoiminta, tuulivomalat, voimalaitospadot, voimansiirtojohdot, öljy- ja kaasulaitokset, metsätaloushankkeet ja turismi.

7. Vierailunsa aikana erityisraportoija pani merkille, että tällä hetkellä saamelaisalueilla käynnissä oleva kaivostoiminta on luonut epävakaan sosiaalisten konfliktien ilmapiirin. Tämän ovat huomanneet paitsi asianosaiset saamelaisyhteisöt, myös julkinen valta ja itse kaivosyhtiöt. Saamelaisten ja heidän maillaan harjoitettavan liiketoiminnan kilpailevien etujen välinen jännite vaikuttaa todennäköisesti alkuperäiskansoihin liittyvien kysymysten dynamiikkaan Pohjoismaissa ja asianosaisten hallitusten tulisi ottaa tämä huomioon ensisijaisen tärkeänä asiana.

8. Kuten edellinen erityisraportoija huomautti, ja YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia ohjaavia periaatteita noudattaen: kun toimia toteutetaan YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevan ”suojele – kunnioita – korjaa” ‑viitekehyksen mukaisesti, toteuttavalla valtiolla on luonnonvaroihin liittyvien investointien yhteydessä vastuu alkuperäisväestöjen oikeuksien suojelusta, johon sisältyy ”alkuperäiskansojen oikeudet maihinsa, alueisiinsa ja luonnonvaroihinsa tunnustavan sääntelyjärjestelmän takaaminen”. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseisiä oikeuksia kunnioitetaan sekä kaikessa asiaan liittyvässä valtionhallinnon päätöksenteossa että tehokkaiden rangaistusten ja korjaavien toimenpiteiden muodossa, kun joko hallitus tai yritykset ovat näitä oikeuksia loukanneet. Sääntelyjärjestelmä ”edellyttää lainsäädäntöä tai säännöksiä, joihin kansainväliset alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat normit” sisältyvät ja joiden avulla ne pannaan täytäntöön valtionhallinnon ”maanomistusta ja ‑hallintaa, kaivostoimintaa sekä öljyn, kaasun ja muiden luonnonvarojen hyödyntämistä tai kyseisen toiminnan valmistelua” ohjaavien eri osa-alueiden kautta (ks. A/HRC/24/41, kohta 44).

9. Yksi kiistan aihe, joka tuli esiin erityisraportoijan keskusteluissa saamelaisten ja asianosaisten hallitusten edustajien kanssa, oli se, kuinka laaja valtion neuvotteluvelvoite saamelaisten kanssa on ja mitä siihen sisältyy, sekä tarve saada saamelaisten hyväksyntä luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtääville investointihankkeille heidän perinteisillä alueillaan. Perinteisen käytön kautta saamelaiset ovat luoneet omistusoikeuden omiin maihinsa, luonnonvaroihinsa ja omaisuuteensa sellaisessa muodossa, joka antaa heille oikeuden jatkaa perinteisten elinkeinojensa harjoittamista. Valtioiden velvoite kunnioittaa omistusoikeutta tavanmukaisen maanomistuksen ja ‑hallinnan perusteella nojaa sekä kyseisiä hallituksia sitoviin monenkeskisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus[[3]](#footnote-4) ja kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus[[4]](#footnote-5), että Yhdistyneiden kansakuntien alkuperäiskansojen oikeuksien julistukseen.[[5]](#footnote-6)

10. Valtioiden harjoittama saamelaisten perinteisesti käyttämien maiden pakkolunastus, oli syynä sitten luonnonvarojen hyödyntäminen tai muunlaiset kehityshankkeet, rajoittaa heidän omistusoikeuttaan. Asiaan liittyvissä kansainvälisissä standardeissa, kuten vuonna 1989 hyväksytyssä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäis- ja heimokansoja koskevassa yleissopimuksessa (nro 169), todetaan, että valtion velvollisuutena on paitsi neuvotella asianosaisen saamelaisyhteisön kanssa, myös hankkia sen vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Neuvotteluvelvoite ja vaatimus tarvittavan suostumuksen hankkimisesta koskevat jo tunnustettuun tai lain mukaiseen oikeuteen vaikuttavien toimien lisäksi myös kaikkia sellaisia toimia, joilla voi olla vaikutusta saamelaisten perinteisesti omistamiin maihin tai tavanmukaisen maanomistuksen ja -hallinnan perusteella heille kuuluviin maihin riippumatta siitä, ovatko ne virallisesti heidän omistuksessaan vai eivät. Neuvottelu ja suostumuksen hankkiminen eivät ole vain yksittäinen tapahtuma, vaan niiden tulisi mielellään kuulua hankkeen kaikkiin vaiheisiin, aina etsintävaiheesta tuotantoon ja hankkeen päättymiseen asti. Myös muita suojatoimenpiteitä kuin neuvottelut ja suostumuksen hankkiminen tulee olla käytössä, jotta pystytään varmistamaan, että saamelaisten oikeudet on riittävän hyvin suojattu luonnonvaroihin liittyvien investointien suhteen. Tällaisia suojatoimenpiteitä voivat olla etukäteen tehtävät vaikutusarvioinnit, joissa kiinnitetään riittävästi huomiota kaikkiin toimien vaikutuspiirissä oleviin oikeuksiin, toimet näihin oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten vähentämiseksi tai estämiseksi, oikeudenmukainen ja tasapuolinen voitonjako sekä vaikutuksista maksettavat korvaukset.

IV. Rajat ylittävät saamelaisaloitteet

A. Pohjoismainen saamelaissopimus

11. Tärkeä rajat ylittävä aloite on ollut pyrkimys kehittää pohjoismainen saamelaisneuvosto Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitusten kesken. Sen tavoitteena on suojella ja kehittää saamelaisten kieliä, kulttuuria, elinkeinoja ja elintapaa siten, että kansallisten viranomaisten asettamat rajat häiritsisivät toimintaa mahdollisimman vähän. Sopimusta laatimaan asetettu asiantuntijatyöryhmä sopi yksimielisesti vuonna 2005 esityksestä pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi, joka samana vuonna esiteltiin saamelaiskäräjille ja Pohjoismaiden hallituksille. Sopimusehdotukseen sisältyy pykäliä, jotka liittyvät itsemääräämisoikeuteen, syrjimättömyyteen, saamelaishallintoon – mukaan lukien saamelaiskäräjät ja niiden suhde valtioon –, kieliin ja kulttuuriin, koulutukseen sekä maita, vesiä ja elinkeinonharjoittamista koskeviin oikeuksiin. Sopimusehdotukseen sisältyy myös useita sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä pykäliä, kuten valitusjärjestelmän perustaminen.

12. Pohjoismaiden hallitusten ja saamelaiskäräjien välillä käytiin pitkiä ja monimutkaisia neuvotteluja sopimuksen valmistelun jatkamiseksi ja sopimusneuvotteluiden aloittamisesta päästiin sopuun marraskuussa 2010. Neuvottelut sopimuksen hyväksymiseksi alkoivat vuonna 2011 ja tavoitteena on saada ne päätökseen maaliskuuhun 2016 mennessä.

13. Erityisraportoijan vierailun aikana esiin tullut toistuva huolenaihe oli sopimuksen viimeistelyn viivästyminen hallitusten osalta. Vaikka erityisraportoija ymmärtääkin, että ratkaistavana on kysymyksiä, joista on vaikea päästä sopimukseen, hän kuitenkin toivoo, että asianosaiset valtiot tarttuisivat tilaisuuteen asettaa positiivisia toimia, joiden tarkoituksena on auttaa niitä kunnioittamaan ihmisoikeussitoumuksiin perustuvia velvoitteitaan alkuperäiskansoja kohtaan. Näihin kuuluvat muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus.

14. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen tulisi toimia tärkeänä kannustimena ja suunnannäyttäjänä pohjoismaiselle saamelaissopimukselle. Julistus edustaa valtioiden – Norja, Ruotsi ja Suomi mukaan lukien – ja alkuperäiskansojen välistä maailmanlaajuista, kansainvälistä yhteisymmärrystä. Vuosikymmeniä kestäneiden alkuperäiskansojen ja YK:n jäsenvaltioiden välisten pohdintojen tuloksena julistus rakentuu valtioiden yleisten ihmisoikeusvelvoitteiden varaan ja sen perustana ovat ihmisoikeuksia koskevat perusperiaatteet kuten syrjimättömyys, itsemääräämisoikeus ja kulttuurinen koskemattomuus, jotka sisältyvät laajalti ratifioituihin ihmisoikeussopimuksiin. Näissä myös kaikki kolme tarkasteltavaa valtiota ovat osapuolina.

15. Erityisraportoija huomioi erityisesti kaikkien kolmen maan aktiivisen roolin julistusta koskevissa neuvotteluissa ja sen varmistamisessa, että julistus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 2007. Vahvistamalla myös alkuperäiskansojen maailmankonferenssin nimellä tunnetun vuoden 2014 syyskuussa pidetyn YK:n yleiskokouksen korkean tason täysistunnon loppuasiakirjan[[6]](#footnote-7) kaikki kolme valtiota vahvistivat myös tukensa julistukselle ja sitoutuivat noudattamaan sen periaatteita. Erityisraportoija arvostaa sitä, että kaikki kolme Pohjoismaata ovat kiinnittäneet runsaasti huomiota alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseen ihmisoikeusfoorumeilla. Vaikkei hän halua millään tavoin vähätellä tällaisen tuen merkitystä, hän on kuitenkin sitä mieltä, että kaikkien kolmen maan tulisi selvittää tapoja sen varmistamiseksi, että niiden kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla ja kotimaassa esittämät poliittiset kannanotot ovat keskenään johdonmukaisia. Erityisraportoija on sitä mieltä, että neuvotteluiden lopputuloksessa normeja ei tulisi asettaa yhtään sen alemmas kuin mihin kaikki kolme valtiota ovat jo sitoutuneet vahvistaessaan alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen ja sitä koskevan kokouksen loppuasiakirjan.

16. Erityisraportoija on pahoillaan siitä, että Venäjän saamelaiset eivät ole olleet mukana laatimassa pohjoismaista saamelaissopimusta, mutta hän on toiveikas sen suhteen, että sopimuksen astuessa voimaan Pohjoismaat aloittavat keskustelut Venäjän federaation kanssa siitä, kuinka sopimuksen säännökset voisivat käydä toteen myös Venäjän federaation alueella asuvan saamelaisväestön osalta.

B. Sámi Giellagáldu

17. Saamelaiskielet ovat keskeisiä tekijöitä sekä saamelaisen identiteetin että saamelaisten erillisenä kansana säilymisen kannalta. Kun saamelaiskieliä puhuvan väestön määrä vähenee nopeasti, YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö pitää kaikkia yhdeksää saamelaiskieltä nykyään uhanalaisina tai erittäin uhanalaisina. Vaikka erityisraportoija arvostaakin sitä, että asianomaiset hallitukset ovat ryhtyneet erilaisiin positiivisiin erityistoimiin saamelaiskielten elvyttämiseksi, vielä enemmän olisi tehtävä. Erityisesti saamelaisten omia aloitteita, kuten rajat ylittävää Sámi Giellagáldu -hanketta, tulisi tukea ja kehittää pitkäaikaisia rahoitusstrategioita niiden kestävyyden varmistamiseksi.

V. Maakohtaiset analyysit

A. Norja

1. Yleinen lainsäädännöllinen ja poliittinen viitekehys

18. Sen lisäksi, että Norja oli ensimmäinen maa, joka ratifioi ILO:n vuonna 1989 hyväksytyn alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (nro 169), se myös äänesti YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen puolesta. Norja on sisällyttänyt YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä.[[7]](#footnote-8) Myös Norjan velvoite turvata saamelaisten oikeudet pohjautuu kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen. Lisäksi Norja on vahvistanut YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet. Marraskuussa 2015 maa hyväksyi kansallisen toimintasuunnitelman pannakseen vahvistuksensa täytäntöön,[[8]](#footnote-9) vaikkakin vaikuttaa siltä, että suunnitelma keskittyy enemmän ulkomailla toimiviin norjalaisiin yrityksiin kuin Norjassa harjoitettavaan liiketoimintaan ja sen vaikutuksiin ihmisoikeuksiin.

19. Vuonna 1988 hyväksytyn lakimuutoksen jälkeen Norjan perustuslakiin on kuulunut viranomaisvelvoite suojella saamelaisia sekä heidän kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Norjan saamelaiskäräjät perustettiin vuoden 1987 saamelaislailla, joka antoi sille kaksoistehtävän toimia sekä saamelaisia edustavana demokraattisesti valittuna poliittisena elimenä että hallintoelimenä useilla saamelaisiin vaikuttavilla hallinnon osa-alueilla.

2. Itsemääräämisoikeus

20. Vuonna 2005 saamelaiskäräjät ja hallitus sopivat kuulemismenettelystä asioissa, jotka saattaisivat vaikuttaa suoraan saamelaisten etuihin.[[9]](#footnote-10) Neuvotteluja sovittiin jatkettavan niin pitkään kuin saamelaiskäräjät ja valtion viranomaiset katsovat sovun saavuttamisen olevan mahdollista. Vaikka saamelaiskäräjien edustajat kertovat sopimuksen vahvistaneen yhteistyötä, he myös ilmaisivat huolensa siitä, että sen täytäntöönpano on edelleen erityisen haasteellista, kun kyseessä ovat energiaan liittyvät kehityshankkeet ja poronhoito. Lisäksi saamelaiskäräjien edustajat ilmaisivat turhautumisensa siihen, että kuulemismenettelyä koskeva sopimus ei kata taloudellisia aloitteita eikä budjettitoimenpiteitä ja että aiempi sopimus hallituksen ja saamelaiskäräjien välillä, jonka mukaan rahoitusvälineitä koskevia menettelytapoja käsitellään erillisessä prosessissa, odottaa vielä toteutumistaan.

3. Oikeudet maihin, vesiin ja luonnonvaroihin

21. Vuoden 2005 Finnmarkin laki (norjaksi Finnmarksloven) luo mahdollisen pohjan saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksien suojelemiseksi Finnmarkin läänissä. Lailla Finnmarkin (suomeksi Ruija) alueen maat ja luonnonvarat siirrettiin valtiolta paikalliseen omistukseen ja uudeksi maanomistajaksi perustettiin Finnmarkseiendommen. Maanomistaja toimii useissa eri rooleissa kuten luonnonvarojen hallintavirastona, paikallisten asukkaiden edunvalvojana ja kaupallisena yksikkönä.

22. Finnmarkin laki tunnustaa virallisesti, että saamelaisyhteisöt ja ‑yksilöt ja muut alueen asukkaat ovat pitkään jatkuneen maiden ja vesien hyödyntämisen kautta hankkineet oikeudet Finnmarkin alueen maihin ja luonnonvaroihin. Laki käynnistää prosessin olemassa olevien maankäyttö- ja ‑omistusoikeuksien tunnistamiseksi ja tunnustamiseksi.[[10]](#footnote-11) Tunnistamisprosessia toteuttaa Finnmark-komissio ja erillinen elin, Finnmarkin erityistuomioistuin, on perustettu ratkomaan kiistoja, joita mahdollisesti nousee komission saatettua loppuun tiettyä maa-aluetta koskevat tutkimuksensa. Varsinkin, jos tietylle maa-alueelle ei pystytä osoittamaan paikallista omistusoikeutta, kyseiset alueet pysyvät Finnmarkseiendommenin omistuksessa. Yleinen kritiikin aihe nykyisin sovellettavaa mallia kohtaan on se, ettei se anna Finnmarkin läänin paikallisille asukkaille todellista oikeutta hallita luonnonvarojaan perinteisillä maillaan ja alueillaan.

23. Vuonna 2011 edellinen erityisraportoija huomautti, että se laajuus, jossa Finnmarkin laki aidosti edistäisi saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja luonnonvaraoikeuksia, selviää vasta lain täytäntöönpanon kautta ajan kanssa (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta 44).Vaikkei maaoikeuksien tunnistamisprosessia koko Finnmarkin läänin alueella ole vielä viety loppuun asti, erityisraportoija huomauttaa, että tähän asti tehtyjen tutkimusten perusteella[[11]](#footnote-12) komissio ei ole käytännöllisesti katsoen kertaakaan löytänyt perusteita tunnustaa saamelaisten yksilöllisiä tai kollektiivisia omistus- tai käyttöoikeuksia, jotka olisivat yhtään laajemmat kuin kaikille läänin asukkaille jo myönnetyt käyttöoikeudet. Kyseisten päätösten perusteena näyttäisi olevan valtion aktiivinen ja laaja maan ja luonnonvarojen haltuunotto tutkituilla alueilla, jonka on katsottu estävän paikallisen väestön omistus- ja käyttöoikeudet kyseisiin alueisiin.

24. Erityisraportoija on sitä mieltä, että valtion aiemman aseman Finnmarkin maa-alueiden omistusoikeuden haltijana ei voi katsoa luovan oikeutta, joka tukisi sen maanomistusoikeuden jatkumista. Näkökohdan tärkeyttä voi edelleen alleviivata sillä, että useissa tapauksissa saamelaisyhteisöjen yhteyden katkeaminen omiin maihinsa ja luonnonvaroihinsa on johtunut hallituksen aiemmin harjoittamasta politiikasta ja pyrkimyksistä sulauttaa saamelaiset muuhun väestöön. Lähtökohtana kaikille alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksien tunnistamiselle ja tunnustamiselle tulisi olla heidän tavanomainen maankäyttönsä ja omat maanomistus- ja hallintajärjestelmänsä. Tämä ilmaistaan selvästi myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen artiklassa 26 (3), jossa viitataan siihen, että valtioiden tulee tunnustaa laissa ja suojella lailla niitä maita, alueita ja luonnonvaroja, jotka ovat olleet alkuperäiskansojen hallussa perinteisen omistuksen tai muun perinteisen hallussapidon tai käytön perusteella tai jotka ne ovat muutoin hankkineet, ja asiassa on ”asianmukaisesti kunnioitettava kyseisten alkuperäiskansojen tapoja, perinteitä ja maanhallintajärjestelmiä”. Vastaavasti ILO:n vuonna 1989 hyväksytyn alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (nro 169) artiklassa 8 (1) todetaan, että asianomaisten alkuperäiskansojen tavat ja perinteiset lait on otettava asianmukaisesti huomioon kansallisia lakeja ja säännöksiä sovellettaessa.

25. Myös Finnmarkseiendommenin kaksoisrooli sekä luonnonvarojen hallintavirastona että kaupallisena yksikkönä on aiheuttanut huolta. Erityisraportoijan saaman tiedon mukaan maanomistusvirasto käsittelee parhaillaan Finnmarkin läänin aluetta koskevia maanvaltaushakemuksia, joilla voi olla pitkäaikaisia negatiivisia vaikutuksia saamelaisyhteisöjen mahdollisuuksiin harjoittaa omia perinteisiä elinkeinojaan. Erityisraportoijan näkemyksen mukaan maanomistusviraston kyky käsitellä omaa kaksoisrooliaan on olennainen sekä sen oman legitimiteetin kannalta että sen suhteen, pystyykö Finnmarkin laki aidosti edistämään saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksia.

26. Toinen merkittävä huoli on se, että tavallisen tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolella ei ole olemassa erikoistuneita järjestelmiä, joiden avulla voisi tunnistaa Finnmarkin läänin ulkopuolella sijaitsevat saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeudet, siitä huolimatta, että edellinen erityisraportoija suositteli vuonna 2011 että Norjan tulisi viedä loppuun prosessi, jossa saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeudet selkiytetään ja turvataan sekä Finnmarkin läänin alueella että sen ulkopuolella (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta 81).YK:n rotusyrjinnän poistamista valvova komitea on suositellut, että Norja jatkaa Saamelaisoikeuksien komitean ehdotusten toteuttamista, johon kuuluu myös asianmukaisen mekanismin ja oikeudellisen kehyksen luominen, ja tunnustaa saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeudet Finnmarkin läänin ulkopuolella (ks. CERD/C/NOR/CO/21-22, kohta 30 (b)).

27. Saamelaisedustajat selittivät erityisraportoijalle, kuinka luonnonvara-alueet, luonnon monimuotoisuus, kulttuurimonumentit, maisema ja vuonot muodostavat tärkeän osan heidän kulttuurinsa perustaa. Alueiden, luonnon ja kulttuuriperinnön hoitaminen on täten tärkeää, jotta tuo perusta voidaan turvata saamelaiskulttuurin säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. On tärkeää löytää hyviä hallintaratkaisuja luonnonvarojen käyttöä ja suojelua varten, joiden avulla voidaan turvata saamelaiskulttuurille tärkeät poronhoito, sisävesi- ja merikalastus, pienviljely, metsästys ja keräily. Erityisraportoija pani merkille, että valtion viranomaisten ja saamelaisten välillä vallitsee erimielisyys nykyisistä merilohen kalastusta ja sorsalintujen kevätmetsästystä koskevista säännöksistä Guovdageaidnun/Kautokeinon kunnan alueella.

28. Yksi saamelaisedustajien suurista huolista liittyy mineraalilakiin[[12]](#footnote-13) ja sen rajalliseen saamelaisten oikeuksien tunnustamiseen. Mineraalilaki hyväksyttiin vuonna 2009 saamelaiskäräjien vastustuksesta huolimatta ja siitä käytiin kirjeenvaihtoa edellisen erityisraportoijan ja Norjan hallituksen välillä. Vuonna 2015 YK:n rotusyrjinnän poistamista valvova komitea esitti huolensa lain rajallisesta saamelaisia koskevasta suojelusta ja suositteli sen muuttamista (ks. CERD/C/NOR/CO/21-22, kohta 30).

29. Keskeinen huoli on se, että mineraalilaki tekee eron Finnmarkin läänin alueella ja sen ulkopuolella asuvien saamelaisten välillä, joista jälkimmäisillä ei ole mitään erityisiä oikeuksia tai suojaa. Tämä erottelu on erityisen ongelmallinen, kun tällä hetkellä ei ole olemassa oikeudellista kehystä tai erityismekanismeja saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksien tunnistamiseksi Finnmarkin läänin ulkopuolella, ja jatkossa tämä saattaa käytännössä vaarantaa saamelaisten omia perinteisiä maita ja luonnonvaroja kohtaan esittämien vaatimusten tunnustamisen. Toinen huoli, joka erityisraportoijalle esitettiin, liittyy siihen, ettei esitetyille toimille vaadita neuvottelumenettelyä tai etukäteishyväksyntää. Vaikka laki antaa saamelaiskäräjille mahdollisuuden kommentoida Finnmarkin läänin alueella tehtyjä lupahakemuksia ja antaa jonkin verran painoa saamelaiskulttuurille hakemuksia arvioitaessa,[[13]](#footnote-14) erityisraportoijan näkemyksen mukaan kansainväliset standardit eivät tässä tapauksessa täyty, kun neuvottelut rajoittuvat ainoastaan mahdollisuuteen kommentoida esitettyjä toimia, joilla kuitenkin voi olla merkittävää vaikutusta saamelaisiin ja heidän oikeuksiinsa. Mineraalilaki ei täytä kansainvälisiä normeja myöskään siinä mielessä, että siitä puuttuu nimenomainen vaatimus neuvotella niiden erityisten saamelaisyhteisöjen kanssa, joihin ehdotetut toimet suoraan vaikuttavat, ja hakea heidän suostumustaan.

30. Vaikka erityisraportoija onkin pannut merkille, että Norjan parlamentin ja saamelaiskäräjien välinen kuulemismenettely koskee koko keskushallintoa ja niiden kerrotaan kattavan myös mineraalien hyödyntämiseen liittyvän toiminnan, hallituksen ja saamelaiskäräjien välillä näyttää vallitsevan yhteisymmärryksen puute siitä, kuinka neuvottelusopimusta tulisi noudattaa käytännössä. Saamelaisedustajat ovat esittäneet, että kuulemismenettelyn täytäntöönpano on edelleen erityisen haasteellista, kun kyseessä ovat energiaan liittyvät kehityshankkeet ja poronhoito. Tämä yhdistettynä siihen, että sääntelyjärjestelmä ei suojele riittävästi saamelaisten etuja ja oikeuksia, tekee ennustettavuuden takaamisen vaikeaksi eikä edistä perinteisten ja uusien toimialojen rinnakkaiseloa. Erityisraportoijan näkemyksen mukaan kuulemismenettelyä kohtaan esitetty toistuva kritiikki on vahva merkki siitä, että se tulisi arvioida uudelleen niin, että myös saamelaiskäräjät on asiassa mukana, jotta menettelyn vaikuttavuus voitaisiin taata.

31. Erityisraportoijan huomioon on myös tuotu, että säännökset voitonjaosta saamelaisyhteisöjen kanssa silloin, kun kaivokset sijaitsevat perinteisillä saamelaisten mailla, puuttuvat, samoin kuin puitteet kaivosyritysten ja asianosaisten saamelaisyhteisöjen välisten riitojen ratkaisemiseksi. Saamelaisedustajat ovat myös jakaneet huolensa siitä, että etsintä- ja kaivoslupahakemukset käsitellään erillisinä tapauksina ja vain hyvin vähän huomiota kiinnitetään vuorovaikutukselle ehdotettujen toimien ja jo olemassa olevien hankkeiden välillä sekä niiden yhteisvaikutuksiin asianosaisille saamelaisyhteisöille.

32. Niiden kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten ja velvoitteiden valossa, joita Norja on hyväksynyt suhteessa saamelaisiin, mukaan lukien ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (Nro 169) vuodelta 1989, mineraalilaki herättää epäilyksiä kyseisen valtion kyvystä kunnioittaa, suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia kaivostoiminnan yhteydessä. Se herättää epäilyksiä myös siitä, onko valtio asettanut riittävän selkeitä odotuksia sen suhteen, että kaikki yritykset kunnioittavat ihmisoikeuksia kaikissa toiminnoissaan. Yritysten näkökulmasta puutteelliset sääntelyjärjestelmät luovat myös esteitä, joiden vuoksi yritykset eivät pysty toimimaan tavalla, joka vastaisi alkuperäiskansojen oikeuksia koskevia kansainvälisiä vaatimuksia. Tämän on tehnyt selväksi myös norjalainen mineraaliteollisuus, joka hallitukselle esittämässään avoimessa kirjeessä joulukuussa 2014 vaati, että mineraalilakia muutetaan ja selkeytetään suhteessa saamelaisiin ja heidän oikeuksiinsa.

4. Kieli ja koulutus

33. Norjassa saamelaisten oikeus säilyttää ja kehittää kieliään on tunnustettu maan perustuslaissa ja useissa muissa laeissa, kuten vuoden 1987 saamelaislaki. Edellisen erityisraportoijan vierailun jälkeen hallitus on hyväksynyt saamelaiskieliä koskevan toimintasuunnitelman, joka on kuulemma ollut hyödyllinen työkalu saamelaiskielten vahvistamiseksi ja kehittämiseksi tehtävän työn kannalta. Erityisraportoijaa ilahdutti kuulla, että saamelaiskäräjien aloitteesta nimitettiin vuonna 2014 komitea arvioimaan lainsäädäntöä sekä saamelaiskielten asemaa edistäviä toimenpiteitä ja järjestelyjä. Sen tehtävänä on selkeyttää nykyisiä aloitteita ja ohjeistaa, miten niitä voi muokata julkisella sektorilla siten, että toimivien julkisten palveluiden saanti saamen kielellä voidaan varmistaa. Komitean on määrä antaa raporttinsa syyskuussa 2016 ja erityisraportoija toivoo, että se vastaa suosituksissaan laajan, koko yhteiskunnan kattavan kielipolitiikan tarvetta koskeviin huoliin sekä tarpeeseen lisätä ministeriöiden sisäistä tietoa saamelaisten elinolosuhteista ja saamen kielistä, jotta ne pystyisivät luomaan tällaisen kattavan kielipolitiikan.

34. Kulttuurisesti asianmukaisen koulutuksen osalta saamelaiskäräjät nosti esiin huolensa saamenkielisten koulutusohjelmien rajallisesta valvonnasta ja laadusta. Norjassa maaherrojen toimistot vastaavat koulutusohjelmien valvonnasta eikä saamelaiskäräjiä ole kutsuttu osallistumaan valvonta- tai arviointityöhön.

B. Ruotsi

1. Yleinen lainsäädännöllinen ja poliittinen viitekehys

35. Mitä tulee kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin alkuperäiskansojen suojelemiseksi, Ruotsi on mukana tärkeimmissä Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimuksissa. Ruotsi äänesti YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen puolesta vuonna 2007, muttei ole ratifioinut ILO:n vuonna 1989 hyväksyttyä alkuperäis- ja heimokansoja koskevaa yleissopimusta (nro 169) huolimatta kansainvälisten ihmisoikeusmekanismien suosituksista tehdä niin.[[14]](#footnote-15) Ruotsi on vahvistanut YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet ja hyväksynyt kansallisen yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevan toimintasuunnitelman elokuussa 2015. Se on samanlainen kuin naapurimaassa Norjassa ja keskittyy ensisijaisesti ruotsalaisten yritysten liiketoimintaan ulkomailla. Yksi kansallisen toimintasuunnitelman heikkouksista on se, ettei siinä huomioida alkuperäiskansoja, saamelaiset mukaan lukien.

36. Jokin aika sitten tehdyn lainmuutoksen jälkeen, 1.1.2011 lähtien Ruotsin perustuslaki tunnustaa saamelaiset ennemmin kansana kuin vähemmistöryhmänä Ruotsissa. Saamelaiskäräjät perustettiin saamelaiskäräjiä koskevalla lailla ja niiden tärkeimpänä tehtävänä on ”valvoa saamelaiskulttuuria koskevia asioita Ruotsissa”.[[15]](#footnote-16)

2. Itsemääräämisoikeus

37. Kuten edellinen erityisraportoija huomautti, Ruotsissa on jatkuva tarve lisätä saamelaiskäräjien autonomiaa ja itsehallintovaltaa ja vahvistaa sen kykyä osallistua ja vaikuttaa aidosti päätöksentekoon saamelaisväestöön vaikuttavissa asioissa (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta 37).Erityistä huolta aiheuttaa ruotsalaisten saamelaiskäräjien rakenne, sillä se toimii sekä valtion hallintovirastona että demokraattisesti valittuna elimenä. Ruotsalaisten saamelaiskäräjien jäsenet ovat ilmaisseet huolensa siitä, että saamelaiskäräjien rooli valtion hallintovirastona velvoittaa sen toteuttamaan Ruotsin valtiopäivien ja hallitusinstituutioiden laatimia politiikkoja ja päätöksiä, jotka ovat joskus ristiriidassa saamelaisten omien poliittisen näkemysten kanssa (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta 42).Myös käräjien rajatusta päätöksentekovallasta on kannettu huolta.

3. Oikeudet maihin, vesiin ja luonnonvaroihin

38. Poroelinkeinolaki tunnustaa saamelaisten oikeuden käyttää niitä maita ja vesiä, joita he ovat perinteisesti käyttäneet itsensä ja porojensa elättämiseen.[[16]](#footnote-17) Ruotsissa saamelaisilla on eksklusiivinen oikeus harjoittaa poronhoitoa, ja sitä voivat harjoittaa ainoastaan saamelaiskylinä tunnettujen nimettyjen yhteisöjen jäsenet, jotka harjoittavat poronhoitoa pääasiallisena elinkeinonaan. Erityisiä porojen laidunalueita ei ole vielä virallisesti rajattu Ruotsissa. Mikä tärkeintä, vuonna 2002 hallitus asetti Rajakomission tunnistamaan saamelaisten perinteisesti käyttämät maa-alueet. Komissio jätti raporttinsa vuonna 2006.[[17]](#footnote-18) Vaikka edellinen erityisraportoija suositteli, että Ruotsi lisäisi pyrkimyksiään saamelaisille perinteisesti kuuluvien maa-alueiden rajaamiseksi (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta. 82),maan hallitus ei ole vielä tehnyt niin. Saamelaisten maita ja luonnonvaroja koskevien oikeuksien rajoitettu suojelu sekä konkreettisten toimien, kuten erityislainsäädännön, puute ovat huolestuttava asia ja ihmisoikeussopimuksiin perustuvien YK:n elinten jatkuvan kritiikin kohde.[[18]](#footnote-19)

39. Saamelaisten oikeuksien ajamista vaikeuttaa myös se, että Ruotsin oikeusapujärjestelmä ei anna saamelaisille taloudellista tukea tätä tarkoitusta varten. Myös tähän huolenaiheeseen ihmisoikeussopimuksiin perustuvat YK:n elimet (ks. CCPR/C/SWE/CO/6, kohta 21 ja CERD/C/SWE/CO/18, kohta 20)ja edellinen erityisraportoija (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta 51) ovat puuttuneet. Käytännössä saamelaisyhteisöjen rajaaminen taloudellisen tuen ulkopuolelle oikeusapulain[[19]](#footnote-20) nojalla on rajoittanut merkittävästi heidän kykyään vaatia tehokkaasti oikeuksiaan myös heidän perinteisillä alueillaan tapahtuvien luonnonvaroihin liittyvien investointien suhteen sekä porojen laiduntamisoikeuksia koskevien riitojen yhteydessä.

40. Ruotsissa kaivostoimintaa säädellään pääasiassa mineraalilain nojalla.[[20]](#footnote-21) Toisin kuin vastaavat lait Suomessa ja Norjassa, Ruotsin mineraalilaki ei sisällä mitään selkeitä viittauksia saamelaisten oikeuksiin. Vaikka saamelaisten poronhoito-oikeuksia muodollisesti suojellaan, sitä ei selvästi mainita mineraalilaissa, vaan ennemminkin siihen liittyvässä lainsäädännössä.

41. Toimilupien myöntämistä koskevissa asioissa sovelletaan ympäristösäännöksiä[[21]](#footnote-22) mineraalilain lisäksi, kun taas kaivosluvat myönnetään sekä mineraalilain että ympäristösäännösten mukaisesti. Etsintä- ja kaivosluvat myöntää kaivostoiminnan tarkastusvirasto ja niistä voi valittaa hallitukselle. Vaikka yritysten onkin jätettävä ympäristövaikutusten arviointi, jotta niille voitaisiin myöntää etsintälupa, tämän prosessin tarkoituksena on pelkästään selvittää olosuhteet kaivostoiminnalle eikä se estä kaivostoimintaa, mikäli negatiivisia vaikutuksia saamelaiskulttuurille ja ‑elinkeinoille havaitaan.

42. Ruotsin laki ei vaadi sosiaalisten vaikutusten arviointien tekemistä. Lupa-arvioinnit tehdään tapauskohtaisesti eikä etsintä- ja kaivoslupahakemuksia arvioida suhteessa muihin jo käynnissä oleviin hankkeisiin tai yhteisvaikutuksiin, joita niillä saattaa olla asianosaisiin saamelaisyhteisöihin. Tämä nähdään erityisen ongelmallisena asiana, sillä monet saamelaisyhteisöt yrittävät suurin vaivoin mukautua heidän perinteisillä alueillaan tapahtuviin lukuisiin kaivos- ja kehityshankkeisiin. Tähän ovat puuttuneet paitsi asianosaiset saamelaisyhteisöt, myös yritykset, jotka toteuttavat hankkeita saamelaisalueilla.[[22]](#footnote-23)

43. Vuoden 2014 lakimuutosten seurauksena annetussa mineraaliasetuksessa[[23]](#footnote-24) määritellään, että saamelaiskäräjillä on oikeus saada tietoa poronhoitoalueille ehdotetusta toiminnasta ja ilmaista mielipiteensä kaivoslupahakemuksista. Erityisraportoijalle kerrottiin kuitenkin, että kyseiset lakimuutokset ovat lisänneet saamelaiskäräjien työtaakkaa merkittävästi, mutta budjettiin ei ole tehty vastaavia lisäyksiä, jotta kyseiset tehtävät saataisiin hoidettua riittävän hyvin. Lupaprosessin aikaisimmissa vaiheissa maanomistajilla ja muilla kiinnostuneilla osapuolilla, joihin on määritelty kuuluvan ainoastaan poronhoitoyhteisöt, on myös oikeus saada tietoa työsuunnitelmasta ja ilmaista siitä mielipiteensä tai esittää lupaa koskeva vastalauseensa. Erityisraportoijan näkemyksen mukaan kyseisen säännöksen ei voi katsoa täyttävän valtion neuvotteluvelvoitetta ja velvollisuutta hankkia asianosaisten saamelaisyhteisöjen suostumus, sillä se on rajoitettu koskemaan vain oikeutta ilmaista mielipiteensä ehdotetusta toimintasuunnitelmasta eikä siihen sisälly oikeutta kieltää luvan myöntäminen.

44. Ympäristösäännökset suojelevat alueita, joiden katsotaan olevan kansallisesti merkittäviä poronhoidon kannalta, ja saamelaiskäräjät on kyseisten alueiden tunnistamisesta vastaava virasto.[[24]](#footnote-25) Keskeisenä huolena on kuitenkin se, että kyseiset alueet voivat mennä päällekkäin muiden kansallisten etujen kanssa, joita muut valtion laitokset ovat määritelleet, kuten energiantuotanto, luonnonsuojelu, ja myös mineraalien hyödyntäminen. Tässä suhteessa ympäristösäännöksissä määritellään, kuinka eri tavoin luokiteltujen kansallisten etujen, kuten poronhoidon ja mineraalien hyödyntämisestä saadun taloudellisen hyödyn, väliset ristiriidat tulisi ratkaista. Kun kyseiset edut ovat ristiriidassa keskenään, ympäristösäännösten mukaisesti valtion tulisi antaa etusija niille intresseille, jotka parhaiten edistävät maiden ja vesien pitkäaikaista ja kestävää käyttöä, ja ottavat ekologiset, sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset tekijät huomioon.[[25]](#footnote-26)

45. Erityisraportoijan tietoon kantautui merkittävää huolta eri osapuolten etujen tasapainottamisesta, jota ympäristösäännöksissä vaaditaan. Käytännössä etuja punnitaan harvoin ja, kun näin tehdään, asianmukaiset valtion elimet näyttävät rutiininomaisesti arvioivan poronhoitoa ainoastaan taloudellisesta näkökulmasta ja vertaavan sitä sellaisiin valtion intresseihin kuin työpaikkojen luominen ja valtion saamat kaivostulot. Saamelaisedustajat jakoivat huolensa prosessin käsittelyjärjestyksestä, sillä etujen vertailu tapahtuu lupaprosessin myöhäisessä vaiheessa, jolloin asianosaisten kaivosyritysten ja paikallispoliitikkojen odotukset uuden kaivoksen suhteen ovat jo korkealla.

46. Erityisraportoija huomauttaa, että kansainvälisten normien ja oikeusvertailun käytännön mukaisesti valtion harjoittama saamelaisten perinteisesti käyttämien maiden pakkolunastus, olivat maat sitten virallisessa omistuksessa tai eivät, rajoittaa heidän omistusoikeuttaan, ja se on perusteltavissa ainoastaan siinä tapauksessa, että tällaisen rajoituksen syynä on pätevä julkinen käyttötarkoitus. Tällaiseksi päteväksi julkiseksi käyttötarkoitukseksi eivät kelpaa yksinomaan kaupalliset edut tai tulonhankintaan tähtäävät tavoitteet (ks. A/HRC/24/41, kohta 35). Erityisraportoijan näkemyksen mukaan ympäristösäännöksissä tarkoitetulla tavalla tehty etujen tasapainottaminen, jossa perinteisiä saamelaiselinkeinoja verrataan ainoastaan mahdollisiin taloudellisiin hyötyihin, ei ole niiden kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten ja ‑velvoitteiden mukainen, joihin valtio on sitoutunut suhteessa alkuperäiskansoihin.

47. Lisäksi erityisraportoija huomauttaa, että Ruotsin mineraalien hyväksikäyttöä koskevasta oikeudellista kehyksestä puuttuvat erityisvaatimukset oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta voitonjaosta saamelaisyhteisöjen kanssa.

4. Rönnbäckin kaivos

48. Vierailunsa aikana erityisraportoija kävi suunnitellun Rönnbäckin kaivoskompleksin rakennustyömaalla, joka sijaitsee Vapstenin saamelaiskylän perinteisen alueen sydämessä. Hanke on herättänyt kiivasta julkista keskustelua ja saanut osakseen myös kansainvälistä huomiota. Yhteisön jäsenet ilmaisivat erityisraportoijalle huolensa siitä, että ehdotettu kaivostoiminta tuhoaisi heidän perinteisen alueensa tärkeimmät osat, jotka ovat korvaamattomia heidän perinteisen elinkeinonsa harjoittamisen kannalta. He kertoivat sietokykynsä olevan jo lähes lopussa, koska he kilpailevat jo maistaan monien muiden toimintojen kanssa, joihin kuuluvat teolliset hakkuut, noin 800 tuulimyllyä ja kaksi kaivosta. Lisäksi harkinnassa on parhaillaan 80 etsintälupahakemusta heidän perinteisillä alueillaan. Valituksista huolimatta hallitus päätti elokuussa 2013 pitää Rönnbäckin kaivoksen lupapäätöksen voimassa ja myös Korkein hallinto-oikeus hyväksyi päätöksen lokakuussa 2014. Päätöksessään hallitus myönsi, että perustuslaki suojelee saamelaisten poronhoito-oikeuksia, mutta se myös sallii rajoituksia kyseisiin oikeuksiin tapauksissa, joissa on kyseessä yleinen etu. Rönnbäckin kaivoksen tapauksessa valtio katsoi yleisen edun täyttyneen merkittävän taloudellisen hyödyn muodossa.[[26]](#footnote-27) Vuonna 2013 Vapstenin saamelaiskylä valitti asiasta YK:n rotusyrjintäkomitealle, joka lokakuussa 2013 vaati Ruotsia keskeyttämään kaiken kaivostoiminnan Vapstenin perinteisellä saamelaisalueella siksi aikaa, kun komitea käsittelee asiaa. Väliaikaisesta sulkemisesta johtuvasta tuotannonmenetyksestä johtuen kaivosyhtiö vetäytyi hankkeesta vuonna 2015. Vaikkei erityisraportoija haluakaan millään tavoin vaikuttaa komiteakäsittelyn tulokseen, hän on sitä mieltä, että Vapstenin tapaus on räikeä esimerkki siitä, kuinka tarpeellinen on kansallinen sääntelyjärjestelmä, joka riittävässä määrin tunnustaa ja suojelee saamelaisten oikeuksia kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukaisesti.

5. Kieli ja koulutus

49. Kansallisia vähemmistöjä ja vähemmistökieliä koskevan lain[[27]](#footnote-28) mukaisesti Ruotsissa puhutuille kielille on asetettu suojelupykäliä tietyillä nimetyillä hallinnon aloilla, mukaan lukien asioiminen valtion laitosten kanssa. Näiden oikeudellisten takuiden toimeenpano on kuitenkin vain osittaista useimmiten siksi, ettei saamenkieltä osaavaa henkilöstöä ole riittävästi.

50. Ruotsissa saamenkielinen koulutus on pääosin taattu Ruotsin saamelaiskouluissa, jotka perustettiin 1990-luvulla. Tällä hetkellä saamelaiskoulujen oppilaiden edellytetään sisällyttävän opintoihinsa 800 tuntia saamenkielistä opetusta. Kuuden kouluvuoden aikana tästä kertyy alle neljä tuntia viikossa. Tällä hetkellä saamelaiskouluja on vain viisi eivätkä ne kata koko saamelaisaluetta.

51. Ruotsalaiset kunnat voivat sopia minkä tahansa viiden saamelaiskoulun kanssa niin sanotun integroidun saamen kielen opetuksen antamisesta, mikä tarkoittaa sitä, että ne sitoutuvat antamaan vastaavaa saamenkielistä koulutusta kuin saamelaiskoulut eli 800 tuntia kuuden kouluvuoden aikana. Tällä hetkellä vain yhdeksän saamelaisten hallintoalueella sijaitsevaa kuntaa 19:stä antaa integroitua saamen kielen opetusta. Ruotsissa saamen kielen opetus on parhaimmillaankin varsin hajanaista, sillä yksikään koulu ei tarjoa saamenkielistä opetusta alakoulutason jälkeen.

52. Vaikuttaa siltä, että vuonna 2011 hyväksytty Ruotsin koulutusasetus[[28]](#footnote-29) vähentää entisestään mahdollisuutta syventyä opintoihin kokonaan saamen kielellä. Asetuksen nojalla kansalliseen vähemmistöön kuuluvalla oppilaalla, myös saamelaisella, on oikeus äidinkielen opetukseen omalla kielellään. Kun asetuksen ensisijaisena tavoitteena on kuitenkin kansallisten vähemmistöjen kotouttaminen, siinä määritellään, että vain puolet kaikesta opetuksesta voidaan antaa oppilaan äidinkielellä ja opetus on suunniteltu siten, että sen ruotsinkielinen osuus kasvaa vähitellen. Yhdessä nämä vaatimukset muodostavat esteen tehokkaalle saamen kielen opetukselle ja estävät yhä useampia saamelaislapsia oppimasta saamelaiskieliä.

C. Suomi

1. Yleinen lainsäädännöllinen ja poliittinen viitekehys

53. Suomi on osapuolena kaikissa tärkeimmissä Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusinstrumenteissa ja äänesti YK:n alkuperäiskansojen julistuksen puolesta. Suomi ei ole ratifioinut ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevaa yleissopimusta (nro 169) vuodelta 1989, vaikka ehdotus sopimuksen ratifioimiseksi on parhaillaan harkittavana. Samoin kuin Norja ja Ruotsi, myös Suomi vahvisti YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet lokakuussa 2014 ja kehitti kansallisen toimintasuunnitelman niiden toteuttamiseksi. Vaikka toimintasuunnitelmassa todetaan, että Suomi on sitoutunut jatkamaan liiketoiminnan ihmisoikeusvaikutuksiin liittyvää vuoropuhelua YK:n alkuperäiskansojen asiaa ajavien elinten kanssa, Suomessa ei harjoiteta varsinaista liiketoiminnan vaikutusten arviointia tai niiden mahdollisten vaikutusten arviointia saamelaisiin.

54. Saamelaisten asema alkuperäiskansana tunnustetaan vuoden 1999 perustuslaissa,[[29]](#footnote-30) mikä merkitsee sitä, että saamelaisilla on oikeus kulttuuriseen autonomiaan sekä kielelliseen ja kulttuuriseen itsehallintoon omalla elinalueellaan.[[30]](#footnote-31) Kyseiseen alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Lapin paliskunnan alue Sodankylässä. Suomen saamelaiskäräjät on perustettu lailla saamelaiskäräjistä, joka antaa käräjille valtuudet suojella saamen kieltä ja saamelaiskulttuuria asioissa, jotka liittyvät heidän asemaansa alkuperäiskansana. Laki vahvistaa myös sen, että valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa ”kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana” mukaan lukien asiat, jotka koskevat valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta.[[31]](#footnote-32)

55. Suomessa asuu myös erityinen saamelaisryhmä, kolttasaamelaiset. Erillinen kolttalaki[[32]](#footnote-33) sisältää säännöksiä heidän oikeuksistaan koltta-alueella, joka on osa saamelaisten kotiseutualuetta Inarin kunnan alueella. Laki tunnustaa kolttien kyläkokouksen aseman kolttia edustavana elimenä ja vaatii, että kolttien oikeuksiin mahdollisesti vaikuttavista asioista neuvotellaan kyläkokouksen kanssa.

2. Itsemääräämisoikeus

56. Huolimatta vahvoista saamelaiskäräjistä annettuun lakiin ja kolttalakiin perustuvista laillisista vakuutuksista, Suomen saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on rajallinen päätöksentekovalta erityisesti maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyvissä asioissa. Suomen saamelaiskäräjien jäsenet toistivat huolensa, jonka he olivat ilmaisseet myös edelliselle erityisraportoijalle, että useimpiin tekemiinsä ehdotuksiin tai lähettämiinsä kannanottoihin he eivät ole saaneet minkäänlaista vastausta hallitukselta.

57. Saamelaiskäräjien vaaliluettelo on erityisen hankala kysymys Suomessa. Laki saamelaiskäräjistä asettaa useita kriteereitä, jotka henkilön on täytettävä, jotta hänet voitaisiin hyväksyä vaaliluetteloon äänestämistä varten.[[33]](#footnote-34) Erityisraportoijan saamien tietojen mukaan kyseisistä kriteereistä päätettiin ilman saamelaiskäräjien antamaa suostumusta ja viime aikoina ne ovat olleet Korkeimman hallinto-oikeuden kiistanalaisten tulkintojen kohteena.Kaksien edellisten vaalien aikana saamelaiskäräjät hylkäsi ryhmän henkilöitä, jotka olivat jättäneet hakemuksensa vaaliluetteloon kirjaamista varten, sen perusteella, että kyseiset henkilöt eivät täyttäneet saamelaiskäräjistä annetun lain asettamia objektiivisia kriteereitä. Saatujen tietojen mukaan hakemukset olivat yksi monista Pohjois-Suomessa asuvien ei-saamelaisten järjestämistä kampanjoista, joissa he pyrkivät rekisteröitymään saamelaisäänestäjiksi voidakseen vaikuttaa saamelaiskäräjien kokoonpanoon. Vaikkei erityisraportoijalla olekaan mahdollisuutta arvioida tällaisten väitteiden paikkansapitävyyttä, hänen huomioonsa on kuitenkin tuotu se, että monien vaaliluetteloon pyrkivien henkilöiden tiedetään olevan avoimen kriittisiä saamelaisia ja heidän alkuperäiskansana nauttimiaan oikeuksia kohtaan. Erityisraportoija huomauttaa myös, että, toisin kuin Norjassa ja Ruotsissa, Suomen laki saamelaiskäräjistä antaa oikeuden valittaa päätöksistä ulkopuoliseen tuomioistuimeen, Korkeimpaan hallinto-oikeuteen,[[34]](#footnote-35) jossa ei kuitenkaan ole saamelaisedustusta eikä oikeudelta vaadita erityistä saamelaisen kulttuurin tuntemusta.

58. Erityisraportoija huomauttaa, että vuonna 2013 Suomen edellinen hallitus teki lakiesityksen saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta, johon kuului laajentaa valtion viranomaisten yhteistyövelvoitetta neuvotteluista saamelaiskäräjien kanssa saamelaisia koskevien hankkeiden yhteydessä koskemaan myös tavoitetta varmistaa heidän hyväksyntänsä ehdotetuille toimenpiteille. Lisäksi ehdotus pyrki muuttamaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevia kriteereitä siten, että se vastaisi paremmin saamelaisten omia ryhmään kuulumisen kriteereitä.[[35]](#footnote-36)

59. Kyseinen ehdotus olisi voinut olla mahdollinen ratkaisu edellisen erityisraportoijan vuonna 2011 antamaan suositukseen, että Suomen tulisi jatkaa ja tehostaa toimiaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi ja aidompien vaikutusmahdollisuuksien antamiseksi heille tärkeitä osa-alueita koskevassa päätöksenteossa (ks. A/HRC/18/35/Add.2, kohta 76). Lakiesityksen pohjalta luotiin valtionlaitoksille velvollisuus tehdä yhteistyötä saamelaiskäräjien kanssa ja neuvotella sen kanssa kaikista asioista, jotka voisivat vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueeseen sekä asioista, jotka voisivat vaikuttaa saamelaisten kieliin, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana. Lakiesitys käynnisti kuitenkin erittäin politisoidun väittelyn ja se poistettiin eduskunnan esityslistalta ilman äänestystä maaliskuun 2015 istuntokauden viimeisellä viikolla.

60. Toisin kuin Norjassa ja Ruotsissa, poronhoito ei ole yksinomaan saamelaisille rajattu oikeus, vaan kuka tahansa Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen voi harjoittaa sitä vapaasti. Poronhoitoa säädellään poronhoitolain[[36]](#footnote-37) nojalla eikä siinä tehdä eroa suomalaisten poronhoitotapojen tai perinteisen saamelaisen poronhoidon välillä, mikä on saamelaisten poronhoitajien jatkuvan huolen aihe. He katsovat lain rapauttavan omia mahdollisuuksiaan harjoittaa poronhoitoa saamelaisille kulttuurisesti sopivalla tavalla. Saamelaiset ovat vaatineet lain tarkistusta usean vuoden ajan.

3. Oikeudet maihin, vesiin ja luonnonvaroihin

61. Suomessa 90 prosenttia alueesta, joka on määritelty saamelaisten kotiseutualueeksi, kuuluu lain mukaan valtion maihin ja sitä hallinnoi Metsähallitus. Vaikka hallituksen ja saamelaiskäräjien välillä on käyty neuvotteluja yhteisymmärryksen löytämiseksi maaoikeusasiassa, saamalaisten Suomessa perinteisesti käyttämien ja hallussaan pitämien alueiden lainmukainen asema on edelleen ratkaisematta. Mahdollisuus selvittää joitain ratkaisemattomia maa-asioita äskettäisen Metsähallituslain uudistuksen yhteydessä päättyi siihen, että saamelaisten oikeuksia koskevat ehdotetut lakimuutokset poistettiin kokonaan Metsähallituksesta annetusta laista, mistä lisää jäljempänä.

62. Vuonna 2011 uuden kaivoslain[[37]](#footnote-38) myötä otettiin käyttöön velvoite varmistaa saamelaisten oikeuksien toteutuminen alkuperäiskansana kaivostoiminnan yhteydessä sekä useita lakipykäliä tämän takaamiseksi, Ja mikä tärkeintä, kaivoslaki vaatii, että saamelaisten kotiseutualueella kaikki kyseisen lain nojalla toteutettavat toimet sovitetaan yhteen ”siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan”.[[38]](#footnote-39)

63. Täsmällisemmin ilmaistuna kaivoslaissa säädetään, että silloin kun etsintä-, kullanhuuhdonta- tai kaivoslupaa haetaan saamelaisten kotiseutualueelta, koltta-alueelta tai määritellyltä poronhoitoalueelta, lupaviranomaisella on velvollisuus arvioida kyseisten toimien mahdollisia vaikutuksia saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ennen kuin mitään lupia myönnetään.[[39]](#footnote-40) Vaatimus vaikutusten arvioinnista voi tulla kyseeseen myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelta haettavien lupien yhteydessä, mikäli ehdotetuilla toimilla voi olla merkitystä saamelaisten oikeuksien kannalta. Lupaa ei myönnetä, jos toiminnan arvioidaan horjuttavan saamelaisten tai kolttien elinkeinojen ja kulttuurin harjoittamisolosuhteita tai jos se aiheuttaa merkittävää vahinkoa poronhoidolle.[[40]](#footnote-41) Vaikutuksia arvioidessaan lupaviranomaisen on otettava huomioon paitsi mahdolliset haettavan luvan aiheuttamat vaikutukset, myös muiden vastaavien lupien tai toiminnan, kuten metsätalouden, vaikutukset alueella.

64. Kaivoslain mukaisesti saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on itsenäinen valitusoikeus myönnettyjä lupia vastaan sen perusteella, että ehdotetut toimet heikentävät saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana tai koltta-alueen ollessa kyseessä, mikäli toiminta saattaa oleellisesti heikentää kolttien elinoloja tai heidän elinkeinojaan.[[41]](#footnote-42) Jos oleellista, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen tai paikallisen paliskunnan odotetaan myös osallistuvan kaivosten sulkemisen jälkeen tehtäviin lopputarkastuksiin.[[42]](#footnote-43) Kaivoslakiin ei sisälly minkäänlaisia pykäliä, jotka koskisivat voitonjakoa saamelaisten kanssa.

65. Tällä hetkellä saamelaisten kotiseutualueella ei ole toimivia kaivoksia, mutta siellä harjoitetaan kullanhuuhdontaa. Vaikka saamelaiskäräjät eivät vastustakaan perinteistä kullanhuuhdontaa, se on ilmaissut vastalauseensa koneellisia kullanhuuhdontahankkeita vastaan, jotka kasvavassa määrin tuhoavat saamelaisalueita ja uhkaavat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja.

66. Kaivoslaki on kunnianhimoinen ja osoittaa, että Suomen hallitus pyrkii vastaamaan saamelaisten esittämiin huoliin. Erityisraportoijan tietoon on kuitenkin tuotu huoli lain epätyydyttävästä täytäntöönpanosta. Yksi erityisistä huolista on se, etteivät lain vaatimat vaikutusarvioinnit ole ottaneet riittävästi huomioon asianosaisiin saamelaisyhteisöihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia, mikä on pakottanut saamelaiskäräjät valittamaan kaikista saamelaisten kotiseutualueelle myönnetyistä luvista. Erityisraportoijan näkemyksen mukaan täytäntöönpanon puutteiden syynä voidaan suurelta osin pitää sitä, että kaivoslaki ei selkeästi määrittele niitä olosuhteita, jotka heikentävät saamelaisten tai kolttien elinkeinojen harjoittamista ja kulttuuria tai aiheuttavat merkittävää haittaa poronhoidolle. Näin ollen lakiin jää liikaa tulkinnanvaraa. Ongelmaa on edelleen pahentanut lupien myöntämisestä vastaavan valtionviraston riittämätön saamalaiskulttuurin ja -elinkeinojen ymmärrys sekä se, että vaikutusarviointien arvioinnissa on ollut tapana luottaa suhteettoman suuressa määrin luvanhakijoiden itse antamaan tietoon. Näyttää siltä, että lupia on myönnetty sillä oletuksella, että luvanhakijoiden toiminnalla ei ole haitallisia vaikutuksia saamelaisten tai kolttien elinkeinoihin tai kulttuuriin tai että ne eivät aiheuta merkittävää vahinkoa poronhoidolle, kun taas käytännössä useissa tapauksissa luvitettuun toimintaan on sisältynyt saamelaisten elinkeinojen harjoittamisen kannalta vahingollisia maaoikeuksien loukkauksia.

67. Vaikka uusi kaivoslaki ja siihen sisältyvät pykälät saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta ovatkin erityisraportoijan mielestä rohkaisevia signaaleja, hän joutuu kuulemansa perusteella kyseenalaistamaan, onko lain avulla saatu aikaan konkreettisia muutoksia käytännön tasolla. Hän muistuttaa Suomen hallitusta siitä, että YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet selvästi määräävät, että valtioiden suojeluvelvoitteen täyttämiseksi ei riitä se, että ne vain toimeenpanevat lakeja, joiden tavoitteena tai tuloksena on vaatia yrityksiä kunnioittamaan ihmisoikeuksia, vaan niiden tulisi myös ajoittain arvioida kyseisten lakien riittävyys ja puuttua niissä mahdollisesti oleviin puutteisiin.[[43]](#footnote-44) Hän kannustaa hallitusta arvioimaan saamelaiskäräjien kanssa neuvotellen, miksi lain täytäntöönpano on tehotonta ja mihin kohtuullisiin toimiin voitaisiin ryhtyä tilanteen korjaamiseksi. Tässä yhteydessä eräs saamelaisedustajien kanssa esiin tullut ehdotus oli riippumattoman, saamelaisten asioihin perehtyneen valvontamekanismin perustaminen valvontaviranomaisten yhteyteen sen varmistamiseksi, että vaikutukset saamelaisyhteisöihin otetaan riittävästi huomioon vaikutusten arvioinneissa. Tällainen mekanismi voisi taata kaivoslakiin sisältyvien saamalaisten suojapykälien tehokkaamman täytäntöönpanon ja alentaisi myös kustannuksia paitsi niiden asianosaisten yhteisöjen osalta, jotka ovat pakotettuja valittamaan myönnetyistä luvista, myös mukana olevien yritysten osalta, kun nämä välttäisivät valituksista johtuvat väliaikaiset sulkemiset ja viivästykset.

68. Toinen viimeaikainen kehitysaskel, joka myös liittyy saamelaisten kotiseutualueelle tehtäviin luonnonvaroihin liittyviin investointeihin, on Metsähallituksesta annettu laki[[44]](#footnote-45), joka säätelee valtion omikseen määrittelemien maa- ja vesialueiden hoitoa. Maaliskuussa 2016 hyväksytyn Metsähallituksesta annetun lain uudistuksen myötä osa saamelaisten perinteisestä alueesta siirretään valtion omistamaan yritykseen, jolla on muun muassa vastuu saamelaisten kotiseutualueella tehtävistä teollisista hakkuista. Kyseinen asia oli aiheena myös erityismenettelyihin liittyvien mandaattien haltijoiden ja Suomen hallituksen välisessä tiedonannossa (ks. A/HRC/32/53, s. 29).

69. Erityisraportoija on pannut merkille hallituksen kannan, että lain myötä saamelaisten kotiseutualueelle perustetaan neuvoa-antavia kunnallisia lautakuntia, joilla on valtuudet sovitella valtion maiden käyttöä ja hoitoa koskevia eriäviä näkemyksiä,[[45]](#footnote-46) ja että nämä lautakunnat voivat jossain määrin vahvistaa saamelaisten oikeuksia. Erityisraportoijan näkemyksen mukaan laki ei kuitenkaan tee riittävän selväksi, onko saamelaisilla mitään aitoja mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksiin, jotka voivat vaikuttaa heidän oikeuksiinsa, eikä laki anna mitään tietoa kyseisten lautakuntien tehtävistä, jäsenyydestä, toimikaudesta tai niihin tehtävistä nimityksistä.

70. Laki vaikuttaa ongelmalliselta myös YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden näkökulmasta. Erityisraportoija muistuttaa hallitusta siitä, että sitoutuminen näiden periaatteiden noudattamiseen tarkoittaa sitä, että se on sitoutunut myös lisätoimiin, jotka tarjoavat suojaa valtion omistamien tai ohjauksessa olevien liikeyritysten tekemiä ihmisoikeusloukkauksia vastaan.[[46]](#footnote-47) Nyt käsillä olevassa asiassa kyseisiin lisätoimiin tulisi kuulua vähintään saamalaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksien sekä perinteisten elinkeinojen harjoittamisoikeuden tunnustaminen sekä näitä oikeuksia turvaavat säännökset. Vaikka laissa annettu tunnustus toimien koordinoimisesta tavalla, joka takaa saamelaisille oikeuden nauttia kulttuuristaan, onkin tärkeä, sen seuraamuksia ei kuitenkaan täysin selitetä lain operatiivisissa osissa, mikä jättää saamelaisten oikeudet poliittisen harkintavallan armoille. Sen varmistamiseksi, ettei Metsähallituksesta annetun lain täytäntöönpano rapauta saamelaisten ihmisoikeuksia, saamelaiskäräjille, kolttien kyläneuvostoille sekä asianosaisille saamelaisyhteisöille tulisi taata aiempaa suurempi sananvalta asiaan liittyvissä prosesseissa. Vähintään laissa asetettuihin kuntakohtaisiin toimikuntiin tulisi tulla tasapuolinen saamelaisedustus ja lautakunnille tulisi antaa selkeästi määritelty valtuutus arvioida kaikkien toimien mahdollisia vaikutuksia saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ennen kuin mitään lupia myönnetään.

4. Kieli ja koulutus

71. Laki takaa oikeuden saamenkieliseen koulutukseen saamelaisten kotiseutualueella, joissa kunnilla on oikeus saada korotettua valtionapua saamankielistä opetusta varten.[[47]](#footnote-48) Rotusyrjinnän poistamista valvova YK:n komitea on tuonut esiin huolensa, ettei Suomella vielä ei ole lainsäädäntöä tai politiikkaa, joka takaisi saamankielisen koulutuksen saamelaisten ydinalueiden ulkopuolella, jossa valtaosa saamenkielisistä oppilaista asuu (ks. CERD/C/FIN/CO/20-22, kohta 14).Toinen ongelma saamenkielisen opetuksen ja kulttuurin kannalta on saamenkielisten opettajien ja oppimateriaalien puute erityisesti lukumäärältään pienempien koltan- ja inarinsaamen osalta. Joihinkin toimiin on ryhdytty etäopetuksen helpottamiseksi, mutta myös ongelmia on tullut esiin lähinnä rahoituksen puutteen vuoksi. Mikä tärkeintä, hallituksen saamelaiskäräjille antama rahoitus saamenkielisen opetusmateriaalin valmistamiseksi on lisääntynyt edellisen erityisraportoijan vierailun jälkeen. Lisäksi hallituksen asettama työryhmä jätti maaliskuussa 2012 esityksensä Suomessa puhuttujen kolmen saamelaiskielen elvyttämisohjelmaksi. Hallituksen kesäkuussa 2014 hyväksymä periaatepäätös saamelaiskieliä koskevasta elvytysohjelmasta asetti tavoitteeksi selvien muutosten aikaansaamisen saamelaiskielten hyvinvoinnissa vuoteen 2025 mennessä ja saamen kieltä puhuvan väestön lisäämisestä koko maassa.

72. Vaikka saamelaiskäräjiä kuullaankin kansalliseen opetussuunnitelmaan liittyvissä asioissa, vielä ei ole erityistä opetussuunnitelmaa saamelaisten kotiseutualueella annettavaa saamenkielistä opetusta varten. Tämä on luonut kestämättömän tilanteen, jossa kunnallisesti hyväksyttyinä saamenkielistä opetusta koskevina opetussuunnitelmina käytetään vain käännöksiä suomalaisia kouluja varten tehdyistä opetussuunnitelmista, joissa saamelaista kulttuuria ja historiaa käsitellään vain hyvin vähän ja yleisluontoisesti.

VI. Päätelmät ja suositukset

73. **Oikeus omiin maihin ja luonnonvaroihin on saamelaisille heidän pitkäaikaisen hyvinvointinsa välttämätön edellytys ja perusedellytys sille, että he voivat edelleen säilyä erillisenä kansana. Vaikuttaa siltä, että Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa näiden oikeuksien tunnustaminen, täytäntöönpano ja juridinen suojelu ovat riittämättömiä, mikä aiheuttaa jatkuvaa epävarmuutta ja ‑vakautta. Erityisraportoija ymmärtää toki luonnonvaroihin liittyvien investointien erityisen tärkeyden tutkittujen kolmen maan taloudelle. Hänen näkemyksensä mukaan maat eivät kuitenkaan pysty saavuttamaan tavoitteitaan edistää kaivostoimintaansa sosiaalisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla, mikäli saamelaisten oikeuksia ei oteta riittävästi huomioon eikä niitä suojella luonnonvarojen hyödyntämistä säätelevässä lainsäädännössä.**

74. **Niiden kansainvälisten sitoumusten valossa, joita Norja ja Ruotsi ovat tehneet ja mihin ne ovat sitoutuneet suhteessa saamelaisiin, Norjan kaivoslaki ja Ruotsin mineraalilaki herättävät vakavia epäilyksiä kyseisten valtioiden kyvystä kunnioittaa, suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia kaivostoiminnan yhteydessä. Ne herättävät epäilyksiä myös siitä, ovatko valtiot asettaneet riittävän selkeitä odotuksia sen suhteen, että kaikki yritykset kunnioittavat ihmisoikeuksia kaikissa toiminnoissaan. Yritysten näkökulmasta puutteelliset sääntelyjärjestelmät ovat myös luoneet esteitä, joiden vuoksi yritykset eivät pysty toimimaan tavalla, joka vastaisi alkuperäiskansojen oikeuksia koskevia kansainvälisiä vaatimuksia.**

75. **Suomen kaivoslaki osoittaa, että maan hallitus pyrkii vastaamaan saamelaisten esittämiin huoliin. Käytännössä vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei laki riitä täyttämään siinä esitettyä tavoitetta sen varmistamisesta, että kaivostoiminta ja kullanhuuhdonta sovitetaan yhteen ”siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan”. Erityisraportoija huomauttaa myös, että vuoden 2016 lailla Metsähallituksesta on merkittäviä vaikutuksia saamelaisiin ja että saamelaisia koskevien suojelupykälien poistaminen ei ole saamelaisia koskevien kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten mukainen.**

A. Norja

76. **Erityisraportoija suosittelee, että Norja lisää pyrkimyksiään saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi ja parantaa heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa aidommin päätöksentekoon heille tärkeillä osa-alueilla. Tämän voisi jossain määrin toteuttaa tehokkaampien kuulemisjärjestelyiden kautta ja ne tulisi selvästi ulottaa koskemaan myös budjettipäätöksiä.**

77. **Erityisraportoija suosittelee, että Norja arvioi yhdessä saamelaiskäräjien ja ‑yhteisöjen kanssa, onko Finnmarkin laki riittävä edistämään saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja heidän maa- ja luonnonvaraoikeuksiaan. Hän kehottaa Norjaa viemään loppuun prosessin, jonka avulla selvennetään ja varmistetaan saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeudet Finnmarkin alueen ulkopuolella, ja varmistamaan, että saamelaisten tavat, perinteet ja maanomistus- ja hallintaolot otetaan asianmukaisesti huomioon Finnmarkin lain toteutuksessa sekä suunniteltaessa ja toteutettaessa Finnmarkin alueen ulkopuolisten maiden ja luonnonvarojen tunnustamista koskevia toimia.**

78. **Ottaen huomioon, että merilohen kalastus ja sorsalintujen kevätmetsästys Guovdageaidnun/Kautokeinon kunnan alueella muodostavat tärkeän osan saamelaista kulttuuriperintöä ja niitä tulisi suojella erityistoimin, jotta niiden harjoittaminen ja ylläpito voidaan taata saamelaisperinteiden mukaisesti kulttuurisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla, erityisraportoija kehottaa Norjan hallitusta ja saamelaiskäräjiä etsimään tarvittavat ratkaisut merilohen kalastusta ja sorsalintujen kevätmetsästystä koskeviin säännöksiin.**

79. **Erityisraportoija kehottaa Norjaa muuttamaan mineraalilakiaan sen varmistamiseksi, että laki on asiaankuuluvien kansainvälisten normien mukainen, myös niiden, joissa vaaditaan riittävää asianosaisten alkuperäisyhteisöjen kuulemista sekä niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta, vaikutusten lieventämiseksi tarvittavia toimia, korvauksia sekä oikeudenmukaista ja tasapuolista hyötyjen jakamista. Lisäksi etsintä- ja kaivoslupahakemukset tulisi arvioida suhteessa muihin jo käynnissä oleviin hankkeisiin ja yhteisvaikutuksiin, joita niillä on asianosaisiin saamelaisyhteisöihin.**

80. **Erityisraportoija antaa Norjalle kiitoksen siitä, että maa on hyväksynyt saamelaiskieliä koskevan toimintasuunnitelman, johon sisältyy useita hyviä aloitteita. Jotta suunnitelman tehokkuus voitaisiin varmistaa, asiaankuuluvien ministeriöiden tulisi seurata suunnitelman toteutumista ja sitä, missä määrin siihen sisältyvät toimet on toteutettu. Tämä tieto tulisi julkistaa loppuraportissa, johon sisältyy seurantasuunnitelma vielä toteutumattomien toimien osalta. Lisäksi hallituksen tulisi käynnistää vuoropuhelu saamelaiskäräjien kanssa siitä, millaisia toimia tarvittaisiin sen varmistamiseksi, että ministeriöillä olisi enemmän tietoa saamelaisten elinolosuhteista ja saamen kielistä sekä entistä kattavamman kielipolitiikan kehittämisestä. Koulutuksen osalta saamelaiskäräjille tulisi taata asema saamelaisten koulutusohjelmien ja niiden laadun valvonnassa ja arvioinnissa.**

B. Ruotsi

81. **Erityisraportoija kannustaa Ruotsia tekemään uudistuksia sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjät olisi aiempaa riippumattomampi valtion instituutioista ja viranomaisista. Tätä varten hän kehottaa Ruotsia tarkistamaan saamelaiskäräjien lainsäädännöllisen aseman ja toiminnot suhteessa hallituksen viranomaisrakenteisiin sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjillä on riippumaton päätöksentekovalta ja että sille annetaan riittävästi rahoitusta, jotta se voi toteuttaa työtään demokraattisesti valittuna elimenä.**

82. **Erityisraportoija suosittelee, että saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksia koskevat asiat ratkaistaan nopeasti asianmukaisen lainsäädännön avulla. Hän myös toistaa edellisen erityisraportoijan Ruotsille antaman kehotuksen hyväksyä laki sen raskaan todistustaakan tarkistamiseksi, jonka perinteisen saamelaisen omistusoikeuden osoittaminen maa-aluetta kohtaan oikeuskäsittelyn kautta vaatii, ja annettaisiin oikeusapua tällaista käsittelyä varten.**

83. **Ruotsin tulisi ensisijaisena toimenaan muuttaa mineraalilakiaan sen varmistamiseksi, että laki on kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukainen, myös niiden, joissa vaaditaan riittävää asianosaisten alkuperäisyhteisöjen kuulemista sekä niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta luvitusprosessin kaikissa vaiheissa, vaikutusten lieventämiseksi tarvittavia toimia, korvauksia sekä oikeudenmukaista ja tasapuolista hyötyjen jakamista.**

84. **Ruotsin tulisi lisätä toimiaan saamelaiskielten elvyttämiseksi ja vahvistaa saamenkielisiä koulutusohjelmia toimin, joihin kuuluu muun muassa riittävän rahoituksen antaminen saamelaiskäräjille, jotta tavoitetta edistäviä yhteisiä toimia voitaisiin toteuttaa, ja Ruotsin koulutusasetuksen uudistaminen siten, ettei se estä täyttä syventymistä opintoihin saamen kielellä. Lisäksi vähintään kaikkien saamelaisten hallintoalueella sijaitsevien kuntien tulisi tarjota integroitua saamen kielen opetusta.**

C. Suomi

85. **Erityisraportoija kehottaa hallitusta aloittamaan uudelleen neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjistä annettuun lakiin tehtävistä muutoksista ja kehittämään yhdessä sen kanssa lopullisen ja molempien osapuolten kannalta hyväksyttävän ehdotuksen, joka ottaa kantaa kaikkiin asioihin, myös niihin, jotka koskevat esimerkiksi saamelaismääritelmää vaaliluetteloon rekisteröitymistä varten.**

86. **Suomen tulisi ensisijaisena toimenaan muuttaa poronhoitolakiaan ja asettaa saamelainen poronhoitotapa erityissuojelukseen, koska kyseisellä elinkeinolla on niin keskeinen asema saamelaiskulttuurissa.**

87. **Suomen tulisi saamelaiskäräjien kanssa käytävien neuvotteluiden kautta jatkaa sen arvioimista, miksi kaivoslakia ei toteuteta tehokkaasti ja mihin kohtuullisiin lisätoimiin voitaisiin ryhtyä tilanteen korjaamiseksi.**

88. **Jotta voitaisiin varmistaa se, ettei Metsähallituksesta annetun lain täytäntöönpano rapauta saamelaisten ihmisoikeuksia, saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle sekä asianosaisille saamelaisyhteisöille tulisi taata aiempaa suurempi sananvalta asiaan liittyvissä prosesseissa. Vähintään laissa asetettuihin kuntakohtaisiin toimikuntiin tulisi tulla täysi ja tehokas saamelaisedustus ja edustajille tulisi antaa selkeästi määritelty valtuutus arvioida kaikkien toimien mahdollisia vaikutuksia saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ennen kuin mitään lupia myönnetään. Tällaisten lupien myöntämisestä tulisi pidättäytyä kokonaan, jos on olemassa vaara, että toiminta horjuttaa saamelaisten tai kolttien elinkeinojen ja kulttuurin harjoittamisolosuhteita tai jos ne aiheuttavat merkittävää vahinkoa poronhoidolle.**

89. **Suomen tulisi ensisijaisena asiana varmistaa, että saamen kielen elvytysohjelma saa riittävää ja pitkäaikaista rahoitusta, että sen toteutusta arvioidaan vuosittain ja että siitä raportoidaan edelleen YK:n ihmisoikeusmekanismeille sopimusvalvontaelinten arvioinnin yhteydessä. Suomen tulisi puuttua saamenkielisten opettajien ja oppimateriaalien puutteeseen erityisesti lukumäärältään pienempien koltan- ja inarinsaamen osalta ja varmistaa, että etäoppimiselle annetaan lisärahoitusta. Läheisessä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa Suomen tulisi kehittää saamelaista opetussuunnitelmaa saamelaisten kotiseutualueella annettavaa opetusta varten ja valmistella ja hyväksyä kansallinen opetussuunnitelma yhdessä saamelaiskäräjien kanssa sen varmistamiseksi, että siihen sisältyy riittävästi saamelaisten historiaa ja kulttuuria koskevaa opetusta ja että se on paikkansapitävää.**

1. Raportti annetaan tiedoksi ainoastaan sen julkaisukielellä. [↑](#footnote-ref-2)
2. Tiedot perustuvat synnyinmaa- ja kansallisuustietoihin. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentti nro 23 (1994), kohta 7. [↑](#footnote-ref-4)
4. Ks. YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva yleinen suositus nro 23 (1997), kohta 5, CCPR/C/SWE/CO/6, kohta 20, [CCPR/C/FIN/CO/6](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/FIN/CO/6&Lang=En), kohta 16, ja CCPR/C/SWE/CO/7, kohta 39. [↑](#footnote-ref-5)
5. Ks. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus, artiklat 25–32. [↑](#footnote-ref-6)
6. Ks. YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 69/2. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ks. ihmisoikeuslaki (1999), pykälä 2, ja syrjinnän vastainen laki (2005), pykälä 2. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ks. www.regjeringen.no/en/aktuelt/business\_hr/id2457726/. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ks. 11.5.2005 allekirjoitettu sopimus kuulemismenettelystä valtion viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä [Norja], pykälä 2. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ks. Finnmarkin laki, artikla 5. [↑](#footnote-ref-11)
11. Finnmark-komission päätökset koskien alueita Stjernøya/Seiland (2012), Nesseby (2013), Sørøya (2013), Varangin niemimaan itäiset osat (2014) ja Varangin niemimaan läntiset osat (2015). [↑](#footnote-ref-12)
12. 19.6.2009 annettu laki nro 101, joka liittyy luonnonvarojen hankintaan ja hyödyntämiseen. [↑](#footnote-ref-13)
13. Ks. mineraalilaki, pykälä 17. [↑](#footnote-ref-14)
14. Ks. CERD/C/SWE/CO/19-21, kohta 19, E/C.12/SWE/CO/5, kohta 15, A/HRC/29/13, kohdat 145.2-145.4, 146.6 ja 146.7, A/HRC/18/35/Add.2 kohta 73 ja CCPR/C/SWE/CO/7, kohta 39. [↑](#footnote-ref-15)
15. *Sametingslag (1992:1433)*, pykälä 1. [↑](#footnote-ref-16)
16. *Rennäringslagen (1971:437).* [↑](#footnote-ref-17)
17. Rajakomission raportti (SOU 2006:14). [↑](#footnote-ref-18)
18. Ks. esim. E/C.12/SWE/CO/5, kohta 15, CERD/C/SWE/CO/19-21, kohta 17, ja CCPR/C/SWE/CO/7, kohta 39. [↑](#footnote-ref-19)
19. *Rettshjälpslag (1996:1619)*. [↑](#footnote-ref-20)
20. *Minerallagen* *(1991:45).* [↑](#footnote-ref-21)
21. *Miljöbalk* *(1998:808)*. [↑](#footnote-ref-22)
22. Ks. OECD:n kansallinen yhteyselin Norjassa ”Guidelines for Multinational Enterprises in Jijnjevaerie Sami Village and Statkraft SCA Vind AB (SSVAB)” (2016) 6.4, s. 9. [↑](#footnote-ref-23)
23. *Mineralförordning (1992:285)*. [↑](#footnote-ref-24)
24. Ks. *Miljöbalk*, luku 3, pykälä 5. [↑](#footnote-ref-25)
25. Ibid., pykälä 10. [↑](#footnote-ref-26)
26. Ks. hallituksen 22.8.2013 tekemä päätös (*Regeringsbeslut*). [↑](#footnote-ref-27)
27. *Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk*. [↑](#footnote-ref-28)
28. *Skolförordningen* *(2011:185)*. [↑](#footnote-ref-29)
29. Ks. Suomen perustuslaki, pykälä 17. [↑](#footnote-ref-30)
30. Ibid., pykälä 121, kohta 4. [↑](#footnote-ref-31)
31. Laki saamelaiskäräjistä (nro 974/1995). [↑](#footnote-ref-32)
32. Kolttalaki (nro 253/1995). [↑](#footnote-ref-33)
33. Ks. laki saamelaiskäräjistä, luku 1, pykälä 3. [↑](#footnote-ref-34)
34. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös [2015:148](http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1443527756177.html). [↑](#footnote-ref-35)
35. Hallituksen lakiesitys nro 167/2014. [↑](#footnote-ref-36)
36. Poronhoitolaki (nro 848/1990). [↑](#footnote-ref-37)
37. Kaivoslaki (nro. 621/2011). [↑](#footnote-ref-38)
38. Ibid., osa I, luku 1, pykälä 1. [↑](#footnote-ref-39)
39. Ibid., osa II, luku 5, pykälä 38. [↑](#footnote-ref-40)
40. Ibid., osa II, luku 5, pykälä 50. [↑](#footnote-ref-41)
41. Ibid., osa VI, luku 17, pykälä 165 (5). [↑](#footnote-ref-42)
42. Ibid., osa V, luku 15, pykälä 146. [↑](#footnote-ref-43)
43. Ohjaava periaate 3. [↑](#footnote-ref-44)
44. Laki Metsähallituksesta (nro 234/2016) [↑](#footnote-ref-45)
45. Laki Metsähallituksesta, luku 10, pykälä 39. [↑](#footnote-ref-46)
46. Ohjaava periaate 4. [↑](#footnote-ref-47)
47. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (nro 1705/2009). [↑](#footnote-ref-48)