

15.6.2006

896/5/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Eero Kallio**

**LAUSUNTO POHJOISMAISTA SAAMELAISSOPIMUSTA KOSKEVASTA  
ASiantuntijatyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä  
SOPIMUSEHDOTUKSESTA**

1

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt viitekohdassa mainitussa kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä antamaan lausunnon Pohjoismaista saamelais sopimusta koskevasta asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä sopimusehdotuksesta. Ehdotus on valmisteltu Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioista vastaavien ministerien ja näiden maiden saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisestä toimeksiannosta pohjoismaisessa asiantuntijatyöryhmässä.

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä säännöksessä rajatun laillisuusvalvontatehtävän puitteissa käsittelen sopimusehdotusta vain perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Totean lisäksi, että minulla ei ole mahdollisuutta yksityiskohtaiseen, koko sopimusehdotuksen kattavaan arviointiin.

En katso tehtävieni puitteissa aiheelliseksi arvioida sopimusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Sopimuksessa vahvistetaan saamelaisten asema alkuperäiskansana sopijavaltioissa. Vahvistamisella on selkeä merkitys ja oma painoarvonsa saamelaisten identiteetin ja oikeuksien vahvistamisessa. Eräiltä osin saamelaisia on lainsäädännössäkkin pidetty ainoastaan kielellisenä vähemmistönä. Saamelaisten asemalla alkuperäiskansana on olennainen merkitys valmisteilla olevan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen soveltamisen selkeyden kannalta. Ennakkotietojen mukaan julistuksen hyväksyminen lähitulevaisuudessa on mahdollista.

Pidän erinomaisena asiana, että saamelaisten oikeuksille ja kohtelulle pyritään saamaan samanlainen sisältö kaikkiin Pohjoismaihin. Sopimusehdotuksessa tarkoitetut saamelaisen oikeudet eivät ole riippuvaisia kansalaisuudesta. Oikeudet koskevat ehdotuksen mukaan myös sopijavaltioissa asuvaa saamelaista, joka on Venäjän kansalainen.

## 2

### Lainsäädännön harmonisointi ja palvelu yli rajojen

Sopimuksen 10 artiklassa edellytetään, että valtiot yhdessä saamelaiskäräjien kanssa edistävät saamelaisten yli valtionrajojen suuntautuvan toiminnan kannalta merkityksellisen lainsäädännön jatkuvaa harmonisointia. Pidän hyvänä, että harmonisoinnin lisäksi sopijavaltiot veloitetaan 11 artiklassa ryhtymään toimenpiteisiin, jotta saamelaisten elinkeinojen harjoittaminen ja kulttuuristen tarpeiden tyydyttäminen yli rajojen helpottuu. Sopimuksen 12 artiklassa sopijavaltiot veloitetaan toimenpiteisiin antaakseen sopimusvaltioissa asuville saamelaisille mahdollisuuden saada opetusta, terveydenhoitoa ja sosiaalihoitoa toisessa sopimusvaltiossa silloin kuin se on tarkoituksenmukaisempi ratkaisu.

## 3

### Saamelaiskäräjien asema

Sopimuksessa vahvistetaan myös saamelaiskäräjien asemaa sekä valtakunnallisessa että kansainvälisessä saamelaisia koskevassa päätöksenteossa. Pidän hyvänä, että saamelaiskäräjien neuvotteluoikeus ennen julkisen viranomaisen päätöksen tekoa ja oikeus olla edustettuna muun asian valmistelun aikana on otettu omiksi artikloikseen ja tulevat näin korostuneesti esiin. Ensiarvoisen tärkeää on sopimuksen 16 artiklan määräys, jonka mukaan neuvottelujen tulee tapahtua riittävän aikaisin, jotta saamelaiskäräjät voisi vaikuttaa asian käsittelyyn ja lopputulokseen. Edeltäjäni ovat eräissä kanteluratkaisuissaan korostaneet nimenomaan todellisen neuvottelumahdollisuuden turvaamista. Tältä osin mainittakoon esimerkiksi apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkan ratkaisu 27.4.1999 Dnro 2406/4/96.

Sopimuksen 18 artiklassa käsitellään saamelaiskäräjien suhdetta sopimusvaltioiden kansanedustuslaitoksiin. Sopimuksessa turvataan saamelaiskäräjille edustajiensa kautta mahdollisuus pyynnöstä päästä valiokuntien kuultavaksi käsiteltäessä saamelaisille merkityksellisiä kysymyksiä.

## 4

### Kielelliset oikeudet ja saamelainen tiedonvälitys sekä kulttuuri

Sopimuksen kolmas luku sisältää tärkeät säännökset saamelaisten kielellisistä oikeuksista ja saamelaisesta kulttuurista. Sopimuksen 24 artiklassa on veloitteita saamen kielen säilyttämisen, kehittämisen ja levittämisen osalta. Saamen kieltä tulisi sopimuksen mukaan voida käyttää tehokkaasti tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa saamelaisalueella ja myös näiden alueiden ulkopuolella sellaisissa asioissa, joita on ensin käsitelty saamelaisalueilla tai joilla muuten on erityinen liittymä näihin alueisiin. Pidän tärkeänä, että saamen kielen asemaa vahvistetaan. Saamen kielen tehokas käyttäminen saamelaisalueen ulkopuolella asioissa, joilla muuten on erityinen liittymä saamelaisalueeseen, saattaa olla liian pitkälle menevä vaatimus. Vaatimuksen toteuttaminen voi olla käytännössä vaikeaa.

Sen sijaan 25 artiklan tiedotusvälineitä ja saamelaisten koulutusta koskevien tavoitteiden toteuttamiselle ei pitäisi olla käytännönkään esteitä. Saamenkielisten radio- ja televisio-ohjelmien tuottamisella ja lähettämällä on erittäin suuri merkitys saamen kielen ja saamelaisen kulttuurin säilyttämisessä.

5

Oikeus maahan ja veteen sekä elinkeinot

Saamelaisten oikeuksia koskevien säännösten harmonisoimiseksi on hyvä, että saamelaisten oikeus maahan ja veteen, näiden oikeuksien suoja ja luonnonvarojen hyödyntäminen on otettu sopimukseen omaan, neljänteen lukuun. Pidän niin ikään hyvänä, että saamelaiset elinkeinot on otettu sopimukseen omana, viidentenä lukuna. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansasopimuksen nro 169 voimaan saattamisen esteiden poistaminen Suomessa ja Ruotsissa lienee sopijapuolten tavoite. Norja on sopimuksen jo ratifioinut.

Ratkaisuehdotukset Suomen valtion saamelaisten kotiseutualueella omistamien maiden hallinnoimisesta ja omistusoikeuden siirtämisestä ovat tähän saakka herättäneet Suomen Lapissa eriäviä mielipiteitä. Oikeusministeriön määräämän asiantuntijan, oikeustieteen tohtori Juhani Wirilanderin 8.8.2001 antama lausunto ei tyydyttänyt lapinkyläyhdistyksiä eikä myöskään saamelaiskäräjiä. Tämän jälkeen selvitystyö on saanut jatkoa, kun Oulun ja Lapin yliopistoihin asetettiin yhteinen tutkimusryhmä tutkimaan Kemin ja Tornion Lappien asutus- ja väestöhistoriaa, maankäyttöä ja maanomistusoloja. Tutkimusryhmä antanee raporttinsa kesän 2006 aikana. Oikeusministeriössä on yhteistyössä saamelaiskäräjien nimeämän edustajan kanssa valmisteltu luonnosta laiksi, jossa saamelaisten maahan, veteen, luonnonvaroihin ja perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet voitaisiin järjestää saamelaisalueella. Asia on edelleen valmisteilla. Valmisteilla olevissa lainsäädäntömuutoksissa ei pääministeri Vanhasen 19.4.2006 kansanedustaja Simo Rundgrenin kirjalliseen kysymykseen antaman vastauksen mukaan ole tarkoitus puuttua maanomistuskysymyksiin (KK 228/2006 vp). Asian valmistelu Suomen hallituksessa on varsin pitkällä. Kysymyksessä on poliittinen ratkaisu, josta saataneen lähiaikoina lisätietoa. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi tässä vaiheessa lausua asiasta enempää.

6

Seuranta

Sopimuksen täytäntöönpanon ja toteuttamisen kannalta pidän seurantaelinten perustamista välttämättömänä. Säännöllisesti kokoontuva saamelaisasioiden ministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisneuvosto antaa hyvän perustan sopimuksen velvoitteiden toteuttamiselle. Sopimuslautakunnan perustaminen tukee näitä tavoitteita.

7

Lopuksi

Sopimus saattaa herättää saamelaisalueiden muussa väestössä ja muuallakin epäilystä ja kysymyksiä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja mahdollisesta loukkaamisesta. Nähdäkseni valtioilla on kuitenkin vähemmistön etujen turvaamiseksi oikeus positiivisiin erityistoimiin. Tämän on todennut muun muassa YK:n yhteydessä toimiva ihmisoikeuskomitea, joka on pitänyt vähemmistöjen erityiskohtelua KP-sopimuksen 27 artiklan kannalta hyväksyttävänä. Komitean mukaan valtiovallan toimenpiteet voivat olla välttämättömiä vähemmistön identiteetin ja vähemmistön jäsenten oikeuksien suojelemiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentissa todetaan niin ikään, että syrjintänä ei pidetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentissa tarkoitetusta syrjinnästä (etninen tai kansallisen alkuperä, kansalaisuus, kieli jne.) johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi (*positiivinen erityiskohtelu*). Positiivisen erityiskohtelun on kuitenkin oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhteista.

En näe oikeusasiamiehen näkökulmasta erityisiä esteitä saattaa sopimuksen määräykset ainakin pääosin sovellettavaksi kansallisena lakina. Pidän joka tapauksessa tärkeänä, että sopimuksen valmistelua jatketaan, jotta se voitaisiin myöhemmin hyväksyä ja saattaa kansallisena lakina voimaan.