

***SAAMELAISTEN OIKEUS-, ELINKEINO-,
KULTTUURIPERINTÖ- JA
YMPÄRISTÖPOLIITTINEN
TOIMINTAOHJELMA 2016-2019***



SÁMEDIGGI
SÁMITIGGE
SÁÁ'MTE'ĠĠ
SAAMELAISKÄRÄJÄT

Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 8.2.2017

SISÄLLYSLUETTELO

1 SAAMELAISTEN OIKEUSASEMAN JA KULTTUURINSUOJAN NYKYTILA JA KEHITTÄMISHAASTEET.....	2
2 TOIMINTAOHJELMAN VALMISTELU, TOIMEENPANO JA SEURANTA.....	6
3 TOIMINTAOHJELMAN KÄRKITAVOITTEET JA TOIMENPITEET.....	8

1 SAAMELAISTEN OIKEUSASEMAN JA KULTTUURINSUOJAN NYKYTILA JA KEHITTÄMISHAASTEET

Saamelaiskulttuurissa perinteisten elinkeinojen sekä kulttuurin ja kielen välinen yhteys on keskeinen; elinkeinot muodostavat materiaalisien pohjan saamelaisten kulttuurille ja identiteetille ja ylläpitävät saamelaisten kotiseutualueen elinvoimaisuutta, saamen kieltä, saamelaisten perinteistä tietoa¹ ja luontosuhdetta sekä saamelaiskulttuurin yhteisöllisyyttä.

Saamelainen kulttuuri, kieli ja saamelaisten perinteinen tieto säilyvät ja siirtyvät sukupolvelta toiselle ainoastaan aktiivisessa käytössä; jotta saamelainen kulttuuri, kieli ja perinteinen tieto säilyvät elinvoimaisina, tulee niitä ylläpitävien saamelaiselinkeinojen myös säilyä elinvoimaisina ja kehittyä vastaamaan modernin yhteiskunnan haasteisiin. Tämä edellyttää kuitenkin saamelaisten mahdollisuutta itse ohjata elinolojaan ja tukea elinkeinopolitiikan kautta saamelaiskulttuurin kannalta keskeisiä elementtejä. Saamelaiselinkeinojen suojan turvaaminen lainsäädännössä, saamelaisten kotiseutualueen maankäytössä sekä saamelaiselinkeinojen kannattavuuden edistäminen ovat saamelaiskulttuurin ja saamen kielen säilymisen edellytys.

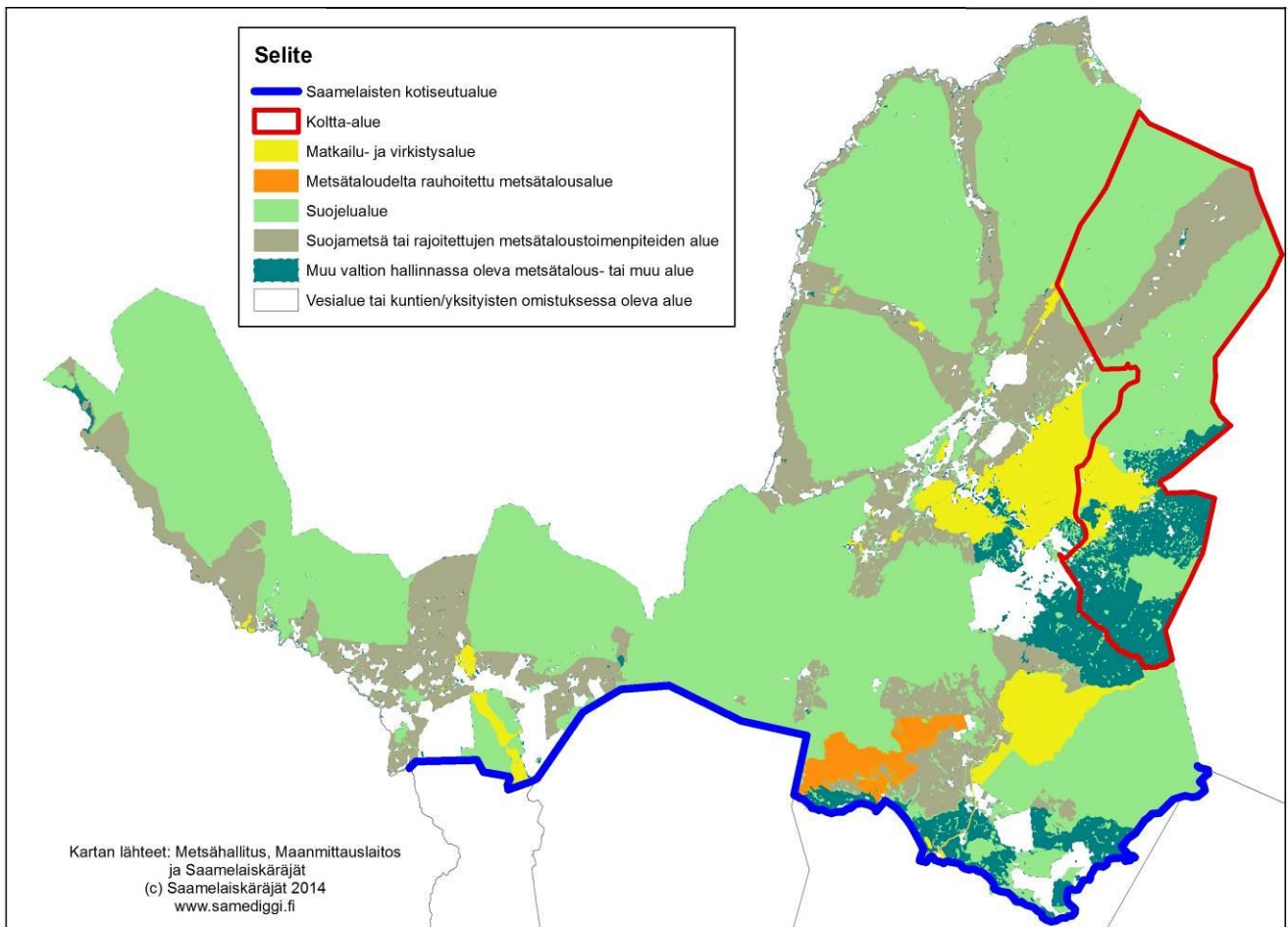
Saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannattavuus on heikentynyt ja perinteisen tiedon ja osaamisen luonnollinen siirtyminen sukupolvelta toiselle on vaikeutunut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Saamelaisten poismuutto saamelaisten kotiseutualueelta, saamen kielen vaihtuminen suomen kieleen, saamelaiselinkeinojen harjoittamisedellytysten heikkeneminen, erityisesti muun maankäytön vuoksi, sekä saamelaisten itsehallinnon toteutumattomuus elinkeinojen hallinnoinnissa, resursoinnissa ja kehittämisessä ovat osaltaan vaikuttaneet tähän kehitykseen. Elinkeinojen heikko kannattavuus ei kannusta nuoria alkamaan elinkeinojen harjoittajiksi, mikä osaltaan vaarantaa saamelaiselinkeinojen ja niihin liittyvän perinteisen tiedon ja osaamisen sekä siten saamelaisten kielen ja kulttuurin jatkuvuuden.

Saamelaisten oikeudellinen asema on perustuslaissa vahva ja Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset suojelevat saamelaiskulttuuria. Elinkeino- ja oikeuslautakunta myötävaikuttaa YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen kansalliseen toimeenpanoon. Perinteiset saamelaiselinkeinot - poronhoito, kalastus, metsästys, keräily ja käsityö - ovat osa saamelaisten perustuslain suojelemaa kulttuurimuotoa. Perinteisten elinkeinojen osalta oikeudellinen suoja ei kuitenkaan toteudu, sillä niitä ohjaava erillinen lainsäädäntö ei tunnusta tai tunnista perinteisten

¹ Perinteisen tiedon määritelmiä on useita, mutta yhteistä niissä on se, mitä myös voidaan pitää perinteisen tiedon keskeisenä ominaisuutena, että perinteinen tieto on siirtynyt sukupolvelta toiselle kulttuurisen siirtämisen myötä (mm. Berkes 1993: 3), suullisesti ja tekemisen kautta (erit. Porsanger ja Guttorm 2011: 18). Termi 'traditional knowledge' sisältää vakiintuneesti sekä tiedot ja taidot.

Ensimmäisen kansallisen artikla 8(j) -työryhmän määritelmän mukaan "Saamelainen luonnon monimuotoisuuteen liittyvä perinteinen tieto ilmenee saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa eli poronhoidossa, kalastuksessa, metsästyksessä, keräilyssä ja käsityössä sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä saamenkielisissä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisesti opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily käsityö- ja metsästyskäytänteissä."

saamelaiselinkeinojen kulttuurista ulottuvuutta ja siitä johtuvia erityistarpeita, eikä niitä siten huomioida mm. saamelaisten kotiseutualan maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa asianmukaisesti.



Kuva 1. Saamelaisten kotiseutualan maankäyttö.

Myöskään saamelaisia perinteisiä elinkeinoja koskevat, suomalaisen yhteiskunnan raameihin luodut hallinto- ja rahoitusjärjestelmät eivät tunnusta saamelaiselinkeinoja osana perustuslain ja kansainvälisten sopimusten suojelemaa saamelaiskulttuuria, vaan tarkastelevat elinkeinoja tuottavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi poronhoitoa ohjataan ja tuetaan pääsääntöisin samoista elinkeinopoliittisista lähtökohdista kuin maataloutta; nykyisen tukipolitiikan tavoitteena on elinkeinon kannattavuuden parantaminen ja poronhoitajien toimeentulomahdollisuuksien lisääminen ensisijaisesti tuotantokustannuksia vähentämällä ja tuottavuutta parantamalla. Saamenkäsityöllä vastaavasti ei ole minkäänlaista elinkeinopoliittista asemaa, eikä sitä varten siten ole olemassa erillistä tukijärjestelmää, vaan käsityöläisten tuki koostuu yritystuista. Metsästystä, kalastusta, marjastusta ja muita luontaiselinkeinoja tuetaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) ja valtioneuvoksen asetuksen (175/2001) nojalla². Nykytilanteeseen saattaa tulla kuitenkin

² Lain 6.1 §:n 2 kohdan mukaan luontaiselinkeinolla tarkoitetaan poronhoitoa, kalastusta ja metsästystä, muun luontaiselinkeinon ohella harjoitettavaa pienimuotoista maa- ja metsätaloutta sekä muuta luonnon jatkuvaan tuottokykyyn perustuvien luonnonvarojen hyödyntämistä, kuten ammattimaista marjastusta ja sienestystä. Lisäksi kohdan 3 mukaan *luontaiselinkeinoon liittyvällä elinkeinolla* tarkoitetaan sellaista elinkeinotoimintaa, jota harjoitetaan luontaiselinkeinon

muutos, sillä vuoden 2017 aikana on tarkoitus saattaa loppuun pohjoismaisen saamelaisoppimuksen lopullinen käsittely sekä sopimuksen edellyttämät kansalliset voimaansaattamistoimet. Sopimuksen kansallinen voimaansaattaminen edellyttää ainakin saamelaiskäräjälain uudistamista, mahdollisesti myös saamelaisten perinteisiä elinkeinoja koskevan erityislainsäädännön, kuten poronhoitolain ja kalastuslain uudistamista.

Kaikkien saamelaiselinkeinojen ongelmana on elinkeinon heikko kannattavuus sekä nuorten jatkajien puute. Elinkeinoharjoittajien matala tulotaso, tulojen ennakoimattomuus sekä puutteelliset tukijärjestelmät eivät kannusta nuoria alkamaan saamelaiselinkeinojen harjoittajiksi. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi porotaloudessa porotalouden kannattavuuden kehitys tuleekin ratkaisevasti vaikuttamaan siihen, alkavatko nuoret poroelinkeinojen harjoittajiksi³. Esimerkiksi poronhoidon osalta elinkeinon heikko kannattavuus on myös osaltaan johtanut poronhoitajien määrän vähenemiseen ja toisaalta poronhoitajien keski-ikä nousemiseen (vuonna 2007 myel-vakuutettujen, eli ammattimaisesti poronhoitoa harjoittavien keski-ikä oli 46,5 vuotta). Sama kehitys on jatkunut myös muiden saamelaiselinkeinojen osalta. Ne vähäisetkin metsästäjät, kalastajat ja käsityöläiset, joita vielä on ja jotka hallitsevat vielä elinkeinoihin liittyvät perinteiset tiedot ja taidot, ikääntyvät, ja uhkana on, että heidän mukanaan menetetään myös elinkeinoihin liittyvä, saamelaiskulttuurin ja kielen jatkuvuuden kannalta tärkeä perinteinen tieto ja osaaminen. Saamelaisten luontoon liittyvän perinteisen tiedon ja osaamisen katoamisella voi olla myös merkitystä mm. ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen vaikutusten minimoisen kannalta, sillä saamelaisten perinteisellä tiedolla on tunnustettu olevan merkitystä biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta (ks. Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen 8(j) sekä 10(c) artiklat).

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien sivuuttaminen saamelaisten kotiseutualueen maankäytössä on yksi saamelaisten oikeusaseman ja kulttuuri-itsehallinnon toteutumisen sekä saamen kielen ja kulttuurin turvaamisen merkittävimmistä haasteista. Vaikka mm. kaivos-, vesi- sekä ympäristönsuojelulaissa on ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, jonka tarkoituksena on juuri saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen, saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia ei oteta lain edellyttämällä tavalla huomioon lupaharkinnassa Saamelaiskäräjien ja muiden saamelaistahojen vaatimuksista huolimatta. Saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia ei myöskään oteta asianmukaisesti huomioon eikä saamelaisten osallistumista heitä koskevien tai heihin vaikuttavien lakien ja sopimusten valmistelutyössä turvata riittävällä tavalla ja oikea-aikaisesti: Esimerkiksi Tenojoen kalastussopimusta koskevat saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut järjestettiin vasta sen jälkeen, kun sopimus oli jo allekirjoitettu, eikä Saamelaiskäräjillä saamelaisten virallisena edustajana siten ollut enää mahdollisuutta vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Niin ikään uudistetuissa kalastus- sekä metsähallituslaeissa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista ei ole riittävällä tavalla turvattu, ja esimerkiksi metsähallituslaista poistettiin Saamelaiskäräjien ja Suomen valtion edustajien

ohessa siltä osin kuin se koskee elinkeinoissa tarvittavien välineiden valmistusta ja kunnostamista, luontaiselinkeinoa hyödyntävää palvelutoimintaa taikka luontaiselinkeinosta saatujen tuotteiden jalostamista.

³ Renko & Sutinen 2006: 85. Renko, M. & Sutinen, T. 2006. Poroja kahta puolen puuta – tutkimus porotilojen kehityksestä ja toimeentulosta. *Lapin yliopiston kauppatieteiden ja matkailun tiedekunnan julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä* 5. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

yhdessä sopima saamelaiskulttuurin heikentämiskielto juuri ennen lain hyväksymistä Suomen valtion edustajien yksipuolisella päätöksellä, sitä erikseen perustelematta.

Lisäksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista vaikeuttaa entisestään se, että julkinen saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöä, saamelaiskulttuuria sekä saamelaislinkeinoja koskeva keskustelu on muuttunut yhä saamelaisvastaisemmaksi.

Haasteita saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiselle asettaa myös käynnissä oleva maakuntauudistus, jossa maakuntien asemaa julkisessa hallinnossa vahvistetaan. Sipilän hallitusohjelman mukaisesti maakuntauudistuksessa ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille, maakunnille. Se, miten saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet turvataan maakuntauudistuksessa, on edelleen epävarmaa. Saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon turvaaminen maakuntauudistuksessa onkin Saamelaiskäräjien toimikauden keskeinen haaste.

2 TOIMINTAOHJELMAN VALMISTELU, TOIMEENPANO JA SEURANTA

Saamelaiskäräjien työjärjestyksen 9 §:n 1 kohdan mukaan elinkeino- ja oikeuslautakunnan tehtävänä on käräjien hallituksen alaisena valmistella vaalikaudeksi saamelaisten oikeus-, elinkeino-, kulttuuriperintö- ja ympäristöpoliittinen toimintaohjelma kärkitavoitteineen. Toimintaohjelma laaditaan ensimmäistä kertaa. Toimintaohjelmassa määritetään Saamelaiskäräjien oikeus-, elinkeino-, kulttuuriperintö- ja ympäristöpoliittiset kärkitavoitteet sekä tarvittavat toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi vaalikauden aikana. Toimintaohjelma perustuu Saamelaiskäräjien vaalikauden toimintaohjelmassa 2016-2019 asetettuihin tavoitteisiin.

Saamelaiskäräjien toimintaohjelman 2016-2019 tavoitteena on turvata saamen kielen ja kulttuurin elinvoimaisuus koko maassa, valvoa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista ja parantaa saamelaisten lainsäädännöllistä asemaa. Saamelaiskäräjien toimintaohjelmassa 2016-2019 asetetaan kymmenen päätavoitteen sekä useiden yhteisten tavoitteiden lisäksi 22 sektorikohtaista tavoitetta oikeus-, elinkeino- ja ympäristösektorille. Saamelaiskäräjillä oikeus-, elinkeino- ja ympäristösektorin sekä saamelaisten perinteiseen tietoon ja kulttuuriperintöön liittyvät asiat kuuluvat elinkeino- ja oikeuslautakunnan toimialaan, ympäristösihteerin ja lakimiessihteerin virkatehtäviin. Ottaen huomioon ko. sektorin laajuus, sektoriin kuuluvien tehtävien merkittävä ja jatkuva lisääntyminen sekä sektorin asioita valmistelen henkilöstön määrä (2 virkamiestä) Saamelaiskäräjillä, on selvää, ettei toimintaohjelman tavoitteita kyetä tehokkaasti edistämään ilman Saamelaiskäräjien resurssitason pysyvää korotusta. Valtion eri hallinnonalojen taloudellinen tilanne kuitenkin kiristyy merkittävästi toimintakaudella, minkä vuoksi myös Saamelaiskäräjillä tarvitaan merkittävää toiminnan priorisoimista.

Elinkeino- ja oikeuslautakunnan valmisteleman saamelaisten oikeus-, elinkeino-, kulttuuriperintö- ja ympäristöpoliittinen toimintaohjelman tarkoituksena onkin tehostaa vaalikauden tavoitteiden toteutumista kohdentamalla sektorikohtainen edunvalvonta viiteen kärkitavoitteeseen. Kärkitavoitteiksi valittiin sellaiset tavoitteet, joiden avulla voidaan edistää laaja-alaisesti, pitkällä aikavälillä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista ja parantaa saamelaisten lainsäädännöllistä asemaa. Toimintaohjelmassa kullekin kärkitavoitteelle on määritelty konkreettiset toimenpiteet, joilla tavoitteiden toteutumista edistetään tehokkaasti ja vaikuttavasti Saamelaiskäräjien rajalliset henkilöresurssit huomioon ottaen.

Toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamista edistetään proaktiivisesti, ensisijaisesti sidosryhmätyön ja poliittisen vaikuttamisen avulla. Saamelaiskäräjät tekee aloitteita sekä lisää yhteistyötään ministeriöiden, saamelaisten kotiseutualueen kuntien ja muiden viranomaisten sekä keskeisten kehittämisorganisaatioiden kanssa toimintaohjelman tavoitteiden edistämiseksi. Yhteistyön lisäämisen tavoitteena on lisätä vuoropuhelua Saamelaiskäräjien ja muiden vastuutahojen välillä sekä saada toimintaohjelman tavoitteet ja toimenpiteet sisällytetyksi vastuutahojen omaan toimintaan, sekä saamelaiskulttuuria koskeviin tai siihen vaikuttaviin suunnitelmiin, tutkimushankkeisiin, lainsäädäntöön, hallintoon ja rahoitusinstrumentteihin. Sidosryhmätyön vahvistaminen ja siten

toimintaohjelman toimeenpano edellyttävät kuitenkin Saamelaiskäräjien edunvalvontatapojen tehostamista ja priorisoimista niiden vaikuttavuuden perusteella.

Toimintaohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain Saamelaiskäräjien toimintakertomuksen käsittelyn yhteydessä.

Elinkeino- ja oikeuslautakunta on asettanut toimikaudelle 2016-2019 seuraavat viisi kärkitavoitetta toimenpiteineen:

1. Elinkeinosihteerin viran perustaminen.

- Etsitään lisärahoitusta elinkeinosihteerin viran perustamiselle.
- Pyritään käynnistämään toiminta alkuun määräaikaisella rahoituksella, esimerkiksi esiselvityshankkeen muodossa.

Saamelaiskäräjillä oikeus-, elinkeino-, ympäristö- ja kulttuuriperintösektoria hoitaa kaksi virkamiestä, lakimiessihteerin ja ympäristösihteerin. Lakimiessihteerin toimenkuvaan kuuluu mm. saamelaisten oikeuksia koskevien säädösehdotusten valmistelu; saamelaisten oikeusasemaa, elinkeinoja, ja saamelaisten kotiseutualueen ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvien maankäyttöä koskevien säädösehdotusten valmistelu sekä niitä koskevien lainsäädäntöhankkeiden etenemisen seuraaminen; elinkeino- ja oikeuslautakunnan esittelijän ja sihteerin tehtävät sekä muut hänelle määrätty toimitaansa kuuluvat tehtävät. Ympäristösihteerin toimenkuvaan vastaavasti kuuluu mm. valmistella saamelaisten aineelliseen kulttuuriperintöön, saamelaisten kotiseutualueen ympäristöön, sekä toimitaansa kuuluvien saamelaisia koskevien kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon liittyviä asioita; valmistella saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön liittyviä ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvia asioita toimitaansa kuuluvalta osin; elinkeino- ja oikeuslautakunnan esittelijän ja sihteerin tehtävät sekä muut hänelle määrätty toimitaansa kuuluvat tehtävät.

Sekä lakimiessihteerin että ympäristösihteerin toimiala on erittäin laaja ja toimialaan liittyvien tehtävien määrä on kasvanut merkittävästi ja kasvaa edelleen, mm. muun maankäytön lisääntyessä saamelaisten kotiseutualueella. Uuden kaivoslain myötä erityisesti kullanhuuhtontaa koskevien lausuntopyyntöjen määrä on kasvanut räjähdysmäisesti ja niiden valmistelu vie pääosan sekä lakimiessihteerin, että ympäristösihteerin työajasta. Toimialan laajuus sekä lisääntynyt työmäärä ovat johtaneet siihen, ettei lakimiessihteerin ja ympäristösihteerin työaikaa jää elinkeinojen harjoittamisedellytysten tehokkaaseen turvaamiseen ja kehittämiseen. Nykyisillä henkilöstöresursseilla Saamelaiskäräjät ei siten kykene suoriutumaan tehokkaasti ja suunnitelmallisesti edunvalvontatehtävästään saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytysten turvaamiseksi ja vaarana on, että saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja siten saamen kielen ja kulttuurin jatkuvuus katkeaa muun maankäytön lisääntyessä saamelaisten kotiseutualueella. Em. uhkakuvan torjumiseksi Saamelaiskäräjät tarvitsee elinkeinosihteerin, jonka toimenkuvaan kuuluisi valmistella saamelaisten elinkeinoihin ja niiden kehittämiseen liittyviä asioita, valmistella saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön liittyviä ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvia asioita toimitaansa kuuluvalta osin, elinkeino- ja oikeuslautakunnan esittelijän ja sihteerin tehtävät sekä muut hänelle määrätty toimitaansa kuuluvat tehtävät. Saamelaiskäräjät ei nykyresurssiensa

puitteissa kuitenkin voi palkata elinkeinosihteerä, joten lisäresursseja on haettava elinkeinosihteerin viran perustamiseksi.

2. Paikkatietokannan perustaminen saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi.

- Laaditaan dokumentointisuunnitelma aikatauluineen yhteistyössä kanadalaisten asiantuntijoiden, Sámi Allaskuvlan saamelaisen perinnetiedon asiantuntijoiden sekä Finnmarkin komission, Oulun yliopiston Giellagas-instituutin ja Lapin yliopiston kanssa.
- Etsitään lisärahoitusta saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöä, saamelaisten perinteistä tietoa, kulttuuriperintöä sekä perinteistä luonnonkäyttöä koskevan paikkatietokannan perustamiseen ja niitä koskevan perinteisen tiedon dokumentoimiseen.

Yksi keskeinen syy siihen, miksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet eivät todellisuudessa toteudu saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa, on suomalaisen yhteiskunnan suhtautuminen saamelaisten perinteiseen, luontoon liittyvään tietotaitoon. Saamelaisten luontoon liittyvää, sukupolvien aikana kertynyttä tietoa ei pidetä luotettavana, koska tietoa ei ole kerätty karttoihin, tilastoihin tai kuvaajiin, vaan se on siirtynyt sukupolvelta toiselle pääosin suullisena perinteenä ja käytäntöjen kautta ja on suoraan vaikuttanut esimerkiksi elinkeinojen harjoittamistapoihin ja käytänteisiin. Vastaavasti maankäyttöön liittyvä päätöksenteko perustuu suomalaisessa yhteiskunnassa pääosin juuri tieteelliseen tietoon, minkä vuoksi saamelaisten ymmärrystä ja kykyä hallita alueensa luonnonvaroja vähätellään. Saamelaisten tapaa tarkastella esimerkiksi luonnossa tapahtuvia ilmiöitä käsitteiden ja ilmiöiden välisten suhteiden avulla tarkkojen matemaattisen lukuarvojen sijasta, ns. ”fuzzy logic” (Berkes, 2008), ei hyväksytä, koska se ei vastaa suomalaisen yhteiskunnan käsitystä tiedosta ja sen esittämistavoista. Tämä on johtanut siihen, ettei saamelaisten arvioita esim. kullanhuhdonnan vaikutuksista saamelaiseen poronhoitoon ja kalastukseen oteta kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa vakavasti, vaan viranomaisen on katsottu, ettei toiminnalla todellisuudessa ole vaikutusta saamelaisten oikeuksiin. Tieteellisen tiedon ja saamelaisten luontoon liittyvän perinteisen tiedon välinen arvoero näkyy maankäyttöä koskevissa päätöksentekoprosesseissa laajemminkin, viimeisimpänä esimerkkinä mainittakoon Teno-sopimus ja Luken talvilaiduninventointi-hanke. Jotta saamelainen perinteinen tieto otettaisiin tosiasiallisesti huomioon maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa, on välttämätöntä, että perinteinen tieto esitetään päättäjille tavalla, jonka he kykenevät ymmärtämään.

Kanadassa alkuperäiskansat ovat jo ainakin 1990-luvulta asti dokumentoineet suullista perinnetietoaan tavoistaan hyödyntää eri alueita ja niiden luonnonvaroja todistaakseen maa- ja metsäoikeustalouksissa asemansa alkuperäiskansana ja oikeutensa hyödyntää alueensa luonnonvaroja (ks. esim. Tobias 2000). Dokumentointityön aloittamisen taustalla myös Kanadassa oli se, etteivät tuomioistuimet tunnustaneet alkuperäiskansojen perinteisen tiedon todistusarvoa, eikä suullisesti sukupolvelta toiselle siirtyvää tietoa hyväksytty todisteena oikeudessa alkuperäiskansojen alueen maankäyttöä koskevissa kiistoissa (Tobias 2000). Sittenkin Kanadassa miltei jokainen

alkuperäiskansayhteisö on jo tavalla tai toisella dokumentoinut tiedot alueestaan ja sen perinteisestä luonnonkäytöstä, usein haastatteleamalla yhteisön vanhimpia ja siirtämällä tiedot karttamuotoon, koska siitä on katsottu olevan hyötyä paitsi maa- ja metsätaloustalouksissa, myös maankäyttöä koskevissa neuvotteluissa. Vastaavanlaista työtä tehdään myös Pohjois-Norjassa, Finnmarkin alueella, jossa Finnmarkin komissio kartoittaa mm. asiantuntijoiden ja haastattelujen avulla saamelaisien maa- ja metsätalouksia ja perinteisiä tapoja hyödyntää alueen luonnonvaroja. Finnmarkin komission mandaatti perustuu finnmarkin lakiin ja komitealla on vakituinen budjetti, josta katetaan myös kartoitustyön kulut.

3. Perinteisten elinkeinojen suojan vahvistaminen.

- Saamelaiskäräjät kuulee saamelaisien kotiseutualueen paliskuntia ja laatii tältä pohjalta esityksen poronhoitolain muuttamiseksi, kun lain uudistamisprosessi aloitetaan valtioneuvoston toimesta.
- Esitetään maa- ja metsätalousministeriölle saamelaisien perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvien tukimuotojen (polura) uudistamistyön aloittamista ja selvitetään miten tukimuotoja tulisi tässä tarkoituksessa kehittää ja muuttaa. Uudistuksessa tulisi erityisesti pyrkiä helpottamaan nuorten ryhtymistä perinteisten elinkeinojen harjoittajiksi. Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi muun muassa laskea kynnystä päästä tukijärjestelmien piiriin.
- Perustetaan työryhmä yhteistyössä saamelaisien perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa saamelaiselinkeinojen etujärjestö(je)n luomiseksi.
- Saamelaiskäräjät laatii suuntaviivat Metsähallituksen kuntakohtaisten neuvottelukuntien saamelaisedustajille saamelaisien kotiseutualueen metsätaloutta, valtion maan myyntiä, ostoa, vaihtoa ja vuokrausta, luonnonvarasuunnittelua, moottorikelkkareittien ja -urien suunnittelua, maastoliikenne-, metsästys- ja kalastuslupia sekä valtion vesien kalatalouskysymyksiä koskevissa asioissa lausuntojen ja aloitteiden tekemistä varten.

Vaikka saamelaiskulttuurin, ml. perinteiset saamelaiselinkeinot ((HE 309/1993 vp ja PeVL 32/2010 vp), suoja on turvattu perustuslaissa, oikeudellinen suoja ei todellisuudessa toteudu saamelaisien perinteisten elinkeinojen osalta: saamelaisien perinteisiä elinkeinoja ohjaava lainsäädäntö, hallinto sekä rahoitusjärjestelmät eivät tunnusta elinkeinoja osana saamelaiskulttuuria, eikä saamelaisien perinteisiä elinkeinoja aseteta samanarvoiseen asemaan muiden elinkeinojen kanssa saamelaisien kotiseutualueen maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi poronhoito joutuu jatkuvasti väistymään pienemmälle ja pirstoutuneemmalle alueelle muun maankäytön lisääntyessä saamelaisien kotiseutualueella, mikä on osaltaan johtanut elinkeinon kannattavuuden heikkenemiseen ja poronhoitajien määrän merkittävään vähenemiseen. Toisaalta saamelaisien perustuslailla turvatulle oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, ml. perinteiset elinkeinot, ei myöskään anneta sille kuuluvaa painoarvoa elinkeinoja koskevassa hallinnossa ja lainsäädäntötyössä, vaan esimerkiksi kalastuksen ja metsästyksen osalta saamelaisien edellytyksiä kalastaa ja metsästä on viime aikoina heikennetty yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla. Edellä mainitut seikat ovat osaltaan johtaneet siihen, että saamelaisien perinteisten elinkeinojen kannattavuus on heikentynyt ja heikkenee edelleen mm.

muun maankäytön lisääntyessä saamelaisten kotiseutualueella. Tämä vastaavasti on johtanut saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien määrän merkittävään vähenemiseen ja harjoittajien keski-ään nousuun. Erityisen hankalassa asemassa ovat saamelaiset käsityöläiset, joilla ei ole elinkeinopoliittista asemaa ja joiden tuki perustuu yritystukiin.

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien heikko tulotaso, puutteellinen sosiaaliturva, tulojen ennakoimattomuus sekä saamelaiselinkeinoihin sopimattomat tukijärjestelmät eivät kannusta nuoria alkamaan saamelaiselinkeinojen harjoittajiksi. Esimerkiksi poronhoidon osalta elinkeinon kannattavuuden parantamiseksi ja saamelaisnuorten saamiseksi poroelinkeinoon pariin on esitetty muun muassa seuraavia tukipoliittisia uudistuksia: saamelaisporonhoidosta poistetaan kansallisiin tukiin kohdistuvat poromääriä koskevat rajoitukset, poro- ja luontaiselinkeinojen asunto- ja elinkeinolainoista sekä kauppahintatasaamisista myönnetään maksuhelpotuksia, poronhoidossa tarvittavien työvälineiden investointiavustusten määrää korotetaan, poronhoidon tuet ja verotus saatetaan samalle tasolle kuin maataloudessa ja nuorten alkamista elinkeinon harjoittajiksi tuetaan kehittämällä eloporotukea siten, että tuen saamisen ehtona oleva poromäärää laskettaisiin. (Ks. esim. Saamelaisen elinkeinotoiminnan nykytilanne –selvitys 26.1.2007.) Myös saamelaiskäräjät on



Kuva 2. Kuva Johanna Alatorvinen.

kiinnittänyt huomiota nuorten aseman parantamiseen; nuorille pitäisi saada kannustavampia tukijärjestelmiä ja tilavaatimuksesta tulisi luopua, koska se asettaa nuorille kovia paineita selviytyä suurista investoinneista. Porojen siirtymistä nuoremmille pitäisi myös tukea. (MMM 2008: 41.) Saamelaiskäräjät on esittänyt myös erillisen paimennustuen sisällyttämistä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakiin, sillä se edesauttaisi saamelaisen paimennukseen perustuvan poronhoitotavan turvaamista. Uudistusesitykset eivät kuitenkaan ole toteutuneet.

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen kehittämisen haasteena on niin ikään se, ettei em. elinkeinoryhmillä ole omaa edunvalvojaa, eikä Saamelaiskäräjät kykene nykyisten resurssiensa puitteissa riittävästi ja tehokkaasti turvaamaan saamelaiselinkeinojen harjoittamisedellytyksiä nyt ja tulevaisuudessa. Tästä syystä Saamelaiskäräjien vaalikauden ohjelmassa 2016-2019 sektorikohtaisina tavoitteina on perustaa etujärjestö sekä saamelaisporonhoidolle että muille saamelaiselinkeinoille. Toimenpiteet saamelaisporonhoidon etujärjestön perustamiseksi on jo aloitettu.

Pohjoismaisen saamelaissopimuksen myötä saamelaiselinkeinoja ohjaavaa lainsäädäntöä tullaan tarkastamaan. Lisäksi valtiosihteeri Risto Artjoki, maa- ja metsätalousministeriöstä, ilmoitti jo vuonna 2014 Poroparlamentissa pitämässään puheessa, että poronhoitolaki on tarkoitus uudistaa lähivuosina.

Otetaan huomioon vuoden 1994 oikeuspäätös ja vuoden 2006 oikeusministeriön selvitys.

4. Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisen laajentaminen saamelaisten kotiseutualan maankäytön suunnitteluun.

- Aloitetaan neuvottelut vastuuministeriöiden kanssa Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisen laajentamiseen ja toiminnan tehostamiseen tähtäävien toimenpiteiden ja niiden toteutusaikataulun ja vastuutahon tarkemmaksi määrittämiseksi, sekä toimeenpannaan asetetut toimenpiteet.
- Aloitetaan neuvottelut saamelaisten kotiseutualan kuntien kanssa Akwé: Kon -ohjeiden vapaaehtoiseksi soveltamiseksi maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanossa saamelaisten kotiseutualueella, erityisesti kaavoituksessa.

Kehitetään Akwé: Kon ohjeiden soveltamisessa Metsähallituksessa vastaamaan kansainvälisiä Akwé: Kon -ohjeita yhdessä Metsähallituksen ja vastuuministeriöiden kanssa.

Saamelaiskäräjät on toistuvasti esittänyt, että Akwé: Kon -ohjeita sovellettaisiin mm. YVA- ja maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanossa. Saamelaisten kotiseutualueella keskeinen ongelma hankkeiden saamelaisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osalta on se, ettei esim. YVA-menettelyä useinkaan sovelleta nykyisen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2006) hankeluettelon alarajat alittaviin hankkeisiin. Vaikka asetus mahdollistaa arviointimenettelyn soveltamisen pienempiinkin hankkeisiin yksittäistapauksissa Lapin ELY-keskuksen päätöksellä, ei menettelyä juurikaan ole sovellettu saamelaisten kotiseutualan hankkeissa. Saamelaiskäräjät pitää tätä keskeisenä ongelmana, sillä pienemmälläkin hankkeella voi olla, saamelaisten kotiseutualan erityispiirteet huomion ottaen, merkittäviä vaikutuksia saamelaisten kotiseutualan haavoittuvaan luontoon ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin. Vaikutukset saamelaiskulttuuriin, perinteiseen tietoon ja luonnonkäyttöön sekä saamelaisten elinolosuhteisiin tulee selvittää myös silloin, kun hanke ei täytä asetuksen hankeluettelon kriteerejä, eikä Lapin ELY-keskus katso tarveharkinnassaan hankkeen edellyttävän varsinaista YVA-menettelyä. Vaikka YVA-menettelyä ei hankkeen vaikutusten arvioimiseksi vaadittaisikaan, on vaikutukset saamelaiskulttuuriin, perinteiseen tietoon ja luonnonkäyttöön sekä saamelaisten elinolosuhteisiin silti arvioitava saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi.

Vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädöksiä vaikutusten arvioinnille kaavoituksessa ja lupamenettelyissä. Muun muassa lain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja sitä laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvítettävä suunnitelman ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Lisäksi kaavan valmistelu edellyttää vuorovaikutusta niiden yhteisöjen kanssa, joiden oloihin kaava saattaa vaikuttaa huomattavasti (MRL 6 §). Esimerkiksi kaavoitustyössä olisikin erityisen tärkeää soveltaa Akwé: Kon -ohjeita, jotta vaikutukset saamelaiskulttuurille tunnistettaisiin asianmukaisesti jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja sitä laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvítettävä suunnitelman ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Perusselvityksien tulisi antaa kokonaiskuva saamelaiskulttuurista, -elinkeinoista, perinteisestä luonnonkäytöstä ja saamelaiskulttuurille tärkeistä elinympäristöistä.

Hankkeen vaikutustenarvioinnissa tulisi käsitellä vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, luonnon monimuotoisuuteen liittyvään perinteiseen tietoon, innovaatioihin, käytäntöihin, perinteisiin luonnonkäyttötapoihin, pyhiin paikkoihin ja kulttuurin yleisiin harjoittamisedellytyksiin. Akwé: Kon - ohjeissa käsitellään laajemmin niitä seikkoja, joita vaikutustenarviointiprosessissa tulisi selvittää.

5. Otetaan käyttöön eettiset menettelytapaohjeet, joilla varmistetaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen osana kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon suojelua ja kestäväää käyttöä.

- Järjestetään yhdessä kulttuurilautakunnan kanssa saamelaisten kuulemistilaisuuksia saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevien linjausten laatimiseksi, joiden pohjalta edistetään eettisten menettelytapaohjeiden käyttöönottoa.
- Osallistutaan mahdollisuuksien mukaan jo käynnissä olevaan pohjoismaiseen yhteistyöhön saamelaistutkimusta koskevien eettisten menettelytapaohjeiden laatimiseksi.
- Tarvittaessa laaditaan eettiset menettelytapaohjeet, esimerkiksi osana kansallinen artikla 8(j) -työryhmätyötä.
- Edistetään tiedotuksen ja koulutuksen kautta eettisten menettelytapaohjeiden käyttöönottoa ja noudattamista saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevassa tutkimuksessa sekä kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon hyödyntämisessä ja suojelussa.

Saamelaiskäräjien hallitus on kokouksessaan 6/2016 linjannut Kittilän Taatsin ja Sompiojärven Akankiven seidoilla tehtävien vedenalaisten tutkimusten yhteydessä, ettei hallitus näe hyväksyttäväksi, että saamelaisten pyhiin paikkoihin kajotaan erilaisin tutkimusmenetelmin. Linjausta on tutkijayhteisössä tulkittu arkeologian tieteenalan näkökulmasta (kajoamisella on tutkimusmenetelmällinen sisältö), minkä vuoksi se on johtanut em. tutkimuksen osalta siihen, että ko. seitapaikkoja tutkitaan nyt kaukokartoitusmenetelmin (kohdetta tutkitaan siihen koskematta, etäältä). Tätä laajempaa linjausta saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon tutkimuksesta ei toistaiseksi ole tehty, eikä asiasta ole laajemmin vielä keskusteltu saamelaisyhteisössä ja Saamelaiskäräjillä. Sen sijaan Saamelaiskäräjien linjaus muodostuu tällä hetkellä lausunto lausunnolta asia kerrallaan, minkä vuoksi Saamelaiskäräjät ei kykene suoriutumaan tehokkaasti, johdonmukaisesti ja ennakoivasti edunvalvontatehtävästään saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon suojelussa.

Saamelaiskäräjät saa yhä enenevässä määrin yhteydenottoja eri alojen tutkijoilta, jotka haluavat tutkia tai jo tutkivat saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa. Yhteydenotoissa pyydetään Saamelaiskäräjien suostumusta tai näkemystä mm. erilaisiin tutkimushankkeisiin ja saamelaisten perinteisen tiedon julkaisemiseen. Vaikka saamelaisten kulttuuriperintö ja perinteinen tieto kuuluvat saamelaisten itsehallinnon piiriin, tutkijat ottavat Saamelaiskäräjiin yhteyttä harkintansa mukaan - usein siksi, että ovat saaneet joltain muulta taholta kehotuksen siihen. Useimmissa tapauksissa yhteydenotto Saamelaiskäräjiin tehdään viime tipassa, eikä saamelaisille varata riittävää aikaa asian

käsittelyyn. Vaikuttaa siltä, ettei tutkijoilla ja muilla tahoilla, joiden toiminnalla on tai saattaa olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon, ole tietoa siitä, että a) kulttuuriperintö ja perinteinen tieto kuuluvat saamelaisten itsehallinnon piiriin; b) miten, milloin ja mihin olla yhteydessä, kun suunnitellaan tai toteutetaan tutkimuksia tai muita toimenpiteitä, joilla on tai saattaa olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon. Lisäksi useat kaupalliset toimijat hyödyntävät saamelaiskulttuuria tai sen elementtejä yritystoiminnassaan, usein konsultoimatta Saamelaiskäräjiä.

Vaikka kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon omistajuudesta, julkisuudesta ja niiden hyödyntämistä koskevista eettisistä periaatteista on keskusteltu yksittäisissä asiayhteyksissä, saamelaisten yhteistä kantaa ei ole vielä muodostettu, eikä eettisiä menettelytapaohjeita saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon hyödyntämisestä ja julkaisemisesta ole laadittu. Myöskään eri tutkimushankkeiden, tai saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon hyödyntämisen ja julkaisemisen vaikutuksia saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon ei ole arvioitu, eikä arvioida hankesuunnitelmien yhteydessä. Em. syistä johtuen Saamelaiskäräjien on mahdotonta antaa suostumustaan saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskeville tutkimuksille tai muille toimenpiteille, joilla on tai saattaa olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon. Saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon hallinta, julkaiseminen ja hyödyntäminen, sekä niiden hyödyntämistä ja julkaisemisesta koskevat eettiset periaatteet ovat saamelaisten kulttuurin säilymisen ja itsemääräämisoikeuden kannalta keskeisiä asioita, joista saamelaisyhteisön tulisi yhdessä päättää. Saamelaiskäräjien hallitus onkin kokouksessaan 24.11.2016 päättänyt, että Saamelaiskäräjät järjestää saamelaisten kuulemistilaisuuksia saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevien linjausten laatimiseksi. Linjausten laatiminen on edellytys eettisten menettelytapaohjeiden laatimiselle ja käyttöönotolle. Menettelytapaohjeiden avulla voidaan paremmin turvata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen saamelaisten kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa koskevassa tutkimuksessa ja muissa toimenpiteissä, joilla on tai voi olla vaikutusta saamelaisten kulttuuriperintöön ja perinteiseen tietoon; edistää saamelaisten kulttuuriperinnön ja perinteisen tiedon säilymistä; sekä varmistaa saamelaisten itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä ja perinteiseen tietoonsa.

Tavoite liittyy lisäksi Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen (biodiversiteettisopimus) artikla 8(j):n toimeenpanoon: Ympäristöministeriön asettaman, toisen kansallisen artikla 8(j)-työryhmän tarkoituksena oli suomentaa ja saamentaa 10. osapuolikokouksen hyväksymät Tkarihwaie:ri -eettiset menettelytapasäännökset sekä tehdä esitykset niiden toimeenpanemiseksi Suomessa. Menettelytapasäännöksen tarkoituksena on turvata alkuperäiskansojen kulttuurisen- ja intellektuaalisen perinnön kunnioittaminen alkuperäiskansoja koskevissa hankkeissa. Menettelytapasäännökset on käännetty suomeksi ja saameksi, mutta niiden toimeenpanoa ei ole aloitettu. Saamelaiskäräjät on tehnyt esityksen Ympäristöministeriölle kolmannen kansallisen 8(j) artikla -työryhmän perustamisesta biodiversiteettisopimuksen toimeenpanon tehostamiseksi, jonka puitteissa, ottaen huomioon 2. kansallisen työryhmän em. tavoite, voitaisiin edistää eettisten menettelytapaohjeiden käyttöönottoa. Lisäksi yhteispohjoismainen työryhmä, joka koostuu Lapin, Umeån, Tromssan ja Oulun yliopistojen (Giellagas-instituutti) sekä Sámi Allaskuvlan saamentutkimusyksiköiden edustajista, on laatimassa saamentutkimukseen yhteisiä eettisiä ohjeita, joista saattaa olla hyötyä Saamelaiskäräjille. Työryhmän on tarkoitus kuulla Suomen,

Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjiä eettisten ohjeiden ja saamelaiskäräjien toiminnan ja tavoitteiden yhteensovittamiseksi.