



SUOMEN
ILMASTOPANEELI
The Finnish Climate
Change Panel

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta

Klemetti Näkkäläjärvi, Suvi Juntunen, Jouni J.K. Jaakkola

Suomen ilmastopaneelin julkaisu 3/2023

Muistio

SISÄLLYS

1. Johdanto	2
2. Tausta	2
2.1. Saamelaiset Suomessa	2
2.2. Ilmastomuutoksen keskeiset vaikutukset alkuperäiskansa saamelaisille.....	4
3. Sosiokulttuurinen oikeudenmukaisuus	6
4. Ilmastopolitiikka ja saamelaiskulttuuri.....	7
5. Keskeisiä ilmastotoimien oikeudenmukaisuustapauksia saamelaisten kannalta.....	13
6. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset saamelaisten kannalta.....	16
7. Yhteenveto ja kehittämistarpeet	23
8. Lähteet.....	26

1. JOHDANTO

Tämän muistion tarkoituksena on tuoda keskusteluun alkuperäiskansa saamelaisiin liittyviä oikeudenmukaisuuskysymyksiä ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Muistiota voidaan hyödyntää suunniteltaessa ilmastopolitiikkatoimia ja arvioitaessa niiden vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Muistiossa 1) luodaan yleiskuvaus ilmastomuutoksen vaikutuksista saamelaiskulttuuriin ilmasto-oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, 2) esitellään keskeinen saamelaisiin ja ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen vaikuttava lainsäädäntö, 3) tuodaan esille keskeisiä ilmasto-oikeudenmukaisuuden arviointiin liittyviä kansainvälisiä ja kansallisia alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyviä tapauksia, 4) analysoidaan ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta alkuperäiskansa saamelaisten kannalta sekä analysoidaan ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymyksiä saamelaisten kannalta. Kirjoitus on osa Suomen ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hanketta. Hankkeessa on selvitetty, miten ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida kolmen ulottuvuuden kautta: jako-, tunnustava ja menettelytapojen oikeudenmukaisuus. Oikeudenmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana ovat perus- ja ihmisoikeudet (Kivimaa ym. 2023).

Muistiossa keskitytään tarkastelemaan saamelaiskulttuuria ja ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta rajautuen Suomessa saamelaisten kotiseutualueeseen ja saamelaisten perinteisiin asuma-alueisiin Norjassa ja Ruotsissa. Ilmastotoimilla on oikeudenmukaisuusvaikutuksia myös kotiseutualueen ulkopuolella asuville saamelaisille. Oikeudenmukainen ilmastopolitiikka voi mahdollisesti hillitä saamelaisten poismuuttoa pois kotiseutualueelta tai tukea paluumuuttoa saamelaisten kotiseutualueelle, mutta tämän kokonaisvaltainen arvioiminen edellyttää erillistä tutkimushanketta ja aineistonkeruuta.

2. TAUSTA

2.1. Saamelaiset Suomessa

Alkuperäiskansa saamelaisten asemasta, oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin sekä osallistumisoikeudesta säädetään perustuslaissa (731/1999). Saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluu Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Lapin paliskunnan alue Sodankylän kunnasta (Laki saamelaiskäräjistä 974/1995, 4 §). Saamelaisia asuu Suomen lisäksi Ruotsissa, Norjassa ja Venäjällä Kuolan niemimaalla. Saamelaisia arvioidaan olevan noin 85 000–120 000 (Jaakkola ym. 2018). Hallinnollisesti perinteisinä saamelaisina elinkeinoina pidetään poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta (HE 248/1994), mutta saamelaisyhteisössä myös keräilyä ja saamen käsityötä (duodji) pidetään perinteisinä elinkeinoina. Saamelaiseen kulttuurimuotoon luetaan kuuluvaksi saamen kieli, kulttuuri ja taide sekä saamelaisten perinteiset elinkeinot. Suomessa on kolme saamen kieli- ja kulttuuriryhmää: pohjois-, inarin- ja kolttasaamelaiset. Arviolta puolet saamelaisista puhuu saamea ensimmäisenä kielenään. Kaikki saamen kielet ovat uhanalaisia.

Lainsäädännön kehittymisen myötä erityislakeihin, kuten luonnonsuojelulakiin (9/2023), on otettu saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, eli lainsäädännön soveltaminen ei saa heikentää saamelaisten mahdollisuutta harjoittaa omaa kulttuuriaan. Heikentämiskieltoa arvioivat Saamelaiskäräjät, Kolttien kyläkokous, lakia soveltavat viranomaiset ja oikeusjärjestelmä.

Ilmastonmuutoksen lisäksi saamelaiskulttuuri kohtaa paineita ympäröivästä yhteiskunnasta ja taloudellisesta toimeliaisuudesta sekä historiallisesta perinnöstä. Perinteisten saamelaiselinkeinojen – poronhoito, metsästyks, kalastus ja keräily – kanssa samoista alueista kilpailevat Suomessa muut maankäyttömuodot, kuten metsätalous, turismi, koneellinen kullankaivuu ja malminetsintä sekä erilaiset infrastruktuurihankkeet. Mahdollisuuksiin sopeutua ilmastonmuutokseen vaikuttaa historiallinen perintö, joka on johtanut Suomessa saamen kielten ja kulttuurimuodon uhanalaistumiseen sekä kotiseutualueella asuvien saamelaisten vähenemiseen.

Saamelaiskäräjät tilastoi Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluvien henkilöiden ja heidän lastensa määrää saamelaiskäräjävaalien yhteydessä. Vuonna 2019 vaaliluetteloon kuuluvia henkilöitä ja heidän jälkeläisiään oli 10 769. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuu noin 62 prosenttia Suomen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluvista henkilöistä ja heidän lapsistaan (Saamelaiskäräjät 2019). Suurin osa kotiseutualueen ulkopuolella asuvista saamelaisista asuu kaupungeissa ja niiden lähikunnissa. Saamelaisten poismuuttoon kotiseutualueeltaan ovat vaikuttaneet muiden muassa puutteelliset koulutusmahdollisuudet, vaikea työllistyminen, perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytysten ja kannattavuuden heikkeneminen sekä yleinen kaupungistuminen. Poismuutto uhkaa perinteisten elinkeinojen, saamenkielisten palvelujen ja kotiseutualueen elinvoimaisuutta. Poismuuton arvioidaan heikentävän myös saamelaisen kulttuurimuodon säilymistä, koska kaupunkiympäristössä perinteiset taidot ja tiedot eivät siirry luontevalla tavalla sukupolvelta toiselle (Näkkäläjärvi ym. 2020).

YK:n ihmisoikeuskomitea on katsonut, että kaikki sellainen saamelaisten harjoittama taloudellinen toiminta, joka on kulttuurin olennainen osa, saa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kulttuurisia oikeuksia käsittelevän 27 artiklan erityisen suojan. Suoja ulottuu myös moderniin tapaan harjoittaa poronhoitoa tai muuta elinkeinoa (Ilmari Länsman ym. vs. Suomi, No. 511/1992). YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 antaman yleiskommentin nro 23 (50) mukaan sopimuksen 27 artikla edellyttää positiivisia erityistoimia vähemmistöön kuuluvien kulttuuri-oikeuksien suojelemiseksi. Ihmisoikeuskomitea on ratkaissut, että kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja sen tulkintakäytäntö ovat sovellettavissa ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden arvioinnissa (luku 5, Human Rights Committee 1994).

2.2. Ilmastomuutoksen keskeiset vaikutukset alkuperäiskansa saamelaisille

Ilmastomuutoksen kielteiset vaikutukset alkuperäiskansoille, heidän kulttuureilleen ja asemalleen on tunnustettu Pariisin ilmastosopimuksessa sekä kansainvälisten ihmisoikeuselinten ratkaisuisissa ja suosituksissa (Boyle 2018; Human Rights Committee, 3624/2019, Office of the High Commissioner for Human Rights 2015). Alkuperäiskansojen kannalta ilmastomuutoksen oikeudenmukaisuuteen ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen vaikuttavat kolonialismin perintö, alkuperäiskansakulttuurien uhanalaistuminen, luontokato sekä yhteisöjen elinympäristöjen kutistuminen. Alkuperäiskansojen kannalta keskeinen oikeudenmukaisuuskysymys on ilmastomuutoksen kielteisten vaikutusten ja niihin liittyvien sopeutumistoimien jakautuminen. Alkuperäiskansojen globaali osuus kasvihuonepäästöistä on vähäinen, mutta ilmastomuutos uhkaa globaalilla tasolla alkuperäiskansojen kulttuurin jatkuvuutta ja tulevaisuutta (United Nations 2023).

Tämän lisäksi ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimet, kuten vihreään energiaan siirtyminen, voivat johtaa alkuperäiskansojen perinteisten asuma- ja nautinta-alueiden kutistumiseen ja kilpailevan maankäytön lisääntymiseen sekä kumulatiivisiin yhteisvaikutuksiin muiden maankäyttömuotojen, kuten metsätalouden ja turismin kanssa. Pohdittavaksi tulevat tällöin sopeutumisen ja oikeudenmukaisuuden rajat – miten paljon voidaan sopeutua ilman, että kulttuuri ja sen erityisyys katoavat. Tätä kysymystä on pohdittu saamelaisten osalta SAAMI-tutkimushankkeessa (Näkkäljärvi ym. 2020).

Saamelaiset ovat hyvin haavoittuvia ilmastomuutoksen kielteisille vaikutuksille. Haavoittuvuus johtuu muun muassa saamelaiskulttuurin uhanalaisesta asemasta, kansan pienestä koosta sekä kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen luontosidonnaisuudesta (Jaakkola ym. 2018). Ilmastomuutos on tutkimustulosten mukaan vaikuttanut merkittävästi saamelaisten kotiseutualueen luontoon sekä sääolosuhteisiin ja tätä kautta saamelaiskulttuuriin, kieleen ja elinkeinoihin. Ympäristöolosuhteiden muuttuessa elinkeinojen, luonnonkäytön ja myös kielen on sopeuduttava muutoksiin. Ilmastomuutokseen sopeutuminen on osaltaan kulttuurista muutosprosessia, jossa kulttuuri sopeutuu elinympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Laajempi katsaus ilmastomuutoksen havainnoinnista ja ilmastomuutoksen vaikutuksista saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten tulevaisuuteen on tehty SAAMI-hankkeessa. (Näkkäljärvi ym. 2022). Tutkimustieto ilmastomuutoksen vaikutuksista saamelaiskulttuurille sekä saamelaisten kotiseutualueen olosuhteisiin ja luontoon lisääntyy koko ajan, mutta haasteena on saada tutkimustuloksien tietopohja osaksi ilmastopolitiikkaa ja konkreettisia ilmastotoimia. Ilmastopolitiikkaan liittyy erilaisia yhteiskunnallisia intressejä, ja haasteena on löytää ratkaisuja tilanteisiin, joissa ne risteävät tutkimustulosten ja alkuperäiskansaoikeuksien kanssa. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Suomen saamelaisten terveydestä ei ole olemassa ajantasaista ja kattavaa empiiristä tutkimustietoa (vrt. Jaakkola ym. 2018). On perusteltua olettaa, että ilmastomuutoksen suorat terveysvaikutukset, sään ääri-ilmiöiden ja erityisesti helteiden lisääntyminen, ovat saamelaisilla samankaltaisia kuin valtaväestöllä, vaikka vaikutuksia ei ole saamelaisilla tutkittu (Jaakkola ym. 2018). Ääriämpötilat lisäävät sairausoireita ja kuolleisuutta

erityisesti vanhuksilla, lapsilla ja kroonisia sydän- ja keuhkosairauksia sairastavilla. Mikäli ilmastonmuutoksen hillinnässä ei onnistuta, nämä terveysvaikutukset lisääntyvät vuosisadan loppuun mennessä. Haittavaikutuksia voidaan vähentää varautumalla ympäristön ja sääilmiöiden muutokseen. Norjan ja Ruotsin saamelaisalueilla tehtyjen tutkimuksien mukaan ilmastonmuutos aiheuttaa epäsuoria terveysvaikutuksia saamelaisille lisäämällä sairauksien riskitekijöitä. Perinteisten elinkeinojen aseman ja kannattavuuden heikentyminen aiheuttaa kielteisiä mielenterveysvaikutuksia (Furberg 2016; Kaiser ym. 2015; Stoor ym. 2015; Willox ym. 2015). Elämäntavan muutos, siirtyminen pois perinteisistä saamelaiselinkeinoista ja saamelaisesta ruokavaliosta lisää riskejä elintasosairauksille (Jaakkola ym. 2018). Tutkimusten mukaan muutokset sääolosuhteissa ovat lisänneet onnettomuusriskejä perinteisissä elinkeinoissa erityisesti lumisena aikana ja alkusyksystä (Näkkäljärvi ym. 2020). Oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan on huomioitava ja hillittävä myös kielteisiä terveys- ja hyvinvointivaikutuksia, koska hyvinvointi kytkeytyy perusoikeuksien toteutumiseen.

Ilmastonmuutos ja perinteisten elinkeinojen vaikeutuminen voivat lisätä saamelaisten poismuuttoa pois kotiseutualueelta, millä on laajoja vaikutuksia saamelaisten asemaan ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen. Saamelaisten oikeudet, kuten oikeus saamenkielisiin palveluihin sekä Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen toimintamahdollisuudet, ovat alueellisesti rajattuja saamelaisten kotiseutualueelle ja Kolttien kyläkokouksen osalta koltta-alueelle. On tärkeää huomioida kumulatiiviset vaikutukset sekä historiallinen perintö pohdittaessa ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuusvaikutuksia.

Tietolaatikko 1. Ilmastonmuutoksen ja ilmastopolitiikan vaikutukset saamelaiskulttuurille: lähtökohdat ja vaikutusten tasot.

- 1) Lähtökohtana historiallinen perintö. Saamelaiskulttuuri ja -kielet ovat uhanalaisia valtioiden assimilaatio- ja yhteiskunnallisten muutosprosessien johdosta, ja saamelaiskulttuurin mahdollisuudet sopeutua ilmastonmuutokseen kulttuurisesti kestäväällä tavalla ovat uhattuina.
- 2) Arktinen alue lämpenee muuta maailmaa nopeammin. Saamelaisten elinkeinot ja kulttuuri ovat kehittyneet arktisissa olosuhteissa. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen voidaan nähdä saamelaisille kulttuurisena muutosprosessina.
- 3) Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja sopeutumiseen tähtäävien menetelmien kielteiset vaikutukset: tuulivoimarakentaminen, uudet kaivokset sekä ympäristöressurssien siirtäminen pois saamelaisyhteisön käytöstä vaikuttavat suoraan, epäsuorasti tai välillisesti saamelaiskulttuurin elinolosuhteisiin ja sopeutumismahdollisuuksiin.
- 4) Oikeudellinen asema ja resurssit. Saamelaisyhteisöjen mahdollisuudet osallistua ilmastopolitiikkaan ja luoda omaa, vaikuttavaa saamelaiskulttuuriin perustuvaa ilmastopolitiikkaa ja kulttuurisia keinoja sopeutua ilmastonmuutokseen.

3. SOSIOKULTTUURINEN OIKEUDENMUKAISUUS

Oikeudenmukaisuus käsitteenä on monimerkityksellinen, suhteellinen ja kontekstuaalinen, koska eri ryhmille oikeudenmukaisuus voi tarkoittaa eri asioita ja sitä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia ja perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksia on esitelty tarkemmin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hankkeen loppuraportissa (Kivimaa ym. 2023).

Suomen kansallisella tasolla oikeudenmukaisuutta arvioidaan perustuslain (731/1999) perus- ja ihmisoikeussäännösten nojalla, joihin kuuluu saamelaiden oikeus omaan kulttuuriin (17 §), vastuu ympäristöstä (20 §), julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoite (22 §) sekä oikeus sosiaaliturvaan, koulutukseen, toimeentuloon, syrjimättömyyteen ja omaisuuteen (6–19 §) sekä saamelaiden oikeus kulttuuri-itsehallintoon (121 §). Lisäksi saamelaiskäräjälailla sekä erityislaeilla säädellään saamelaiden osallistumisoikeuksia. Näillä säädellään oikeudenmukaisuutta Suomessa, ja erityisesti viime aikoina oikeudenmukaisuuskeskusteluun on noussut myös globaali ja ylisukupolvinen vastuu koko maapallon ja ihmiskunnan tulevaisuudesta luontokadon ja ilmastonmuutoksen keskellä. Tarkemmin nämä teemat tulevat käsitellyksi taulukossa 2.

Alkuperäiskansat kokevat ilmastotoimien ja ilmastopolitiikan seurauksena monia sosiokulttuurisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia. Näihin kuuluu laajoja yhteiskunnallisia ja kulttuurisia vaikutuksia, kuten ympäristöön, ruoantuotantoon, rakentamiseen, talouteen sekä energiantuotantoon ja -käyttöön kohdistuvat vaikutukset sekä erilaiset oikeudenmukaisuuden käsitykset. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen liittyvät olennaisesti kysymykset taakan ja hyötyjen jaosta, eli mitkä tahot kantavat suurimman taakan ilmastotoimissa, miksi ja miten taakkaa voidaan hillitä ja kompensoida. Taakanjakokysymykset tulevat kysymykseen erityisesti pohdittaessa infrastruktuurihankkeita, jotka tukevat ilmastonmuutoksen hillintää ja fossiilisista polttoaineista luopumista.

Ilmastopolitiikan sosiokulttuurisella oikeudenmukaisuudella on useita eri tasoja aina paikallisesta globaaliin tasoon. Paikallinen taso viittaa yhteisön elinympäristöön, alueellinen taso maakuntaan tai esimerkiksi saamelaiden kotiseutualueeseen, kansallinen Suomeen, ylikansallinen pohjoismaihin, EU:n, arktiseen ja Barentsin alueeseen, ja globaalilla viitataan koko maapallon tasoon ja YK:n päätöksiin. Yksi taso voisi olla kansainvälinen saamelaisalue, johon kuuluvat Suomen, Norjan ja Ruotsin pohjoisosat sekä Kuolan niemimaan alue Venäjältä, mutta tällä tasolla ei nykyisin tehdä ilmastopoliittisia päätöksiä. Tilanne voi muuttua, mikäli pitkään valmisteltu pohjoismainen saamelaissopimus ratifioidaan. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen tarkoituksena on harmonisoida saamelaisia koskevaa lainsäädäntöä. Eri tasoilla sosiokulttuurista oikeudenmukaisuutta tarkastellaan eri tavoin. Globaalilla tasolla huolehditaan koko maapallon tulevaisuudesta, kun taas kansallisella tasolla punnitaan globaalia vastuun ja ylisukupolvisuuden suhdetta kansallisiin etuihin.

Saamelaiskulttuurin mukaisten ilmastotoimien määrittelyssä Saamelaiskäräjillä, Kolttien kyläkokouksella ja saamelaisella ilmastoneuvostolla on keskeinen rooli. Saamelaiskulttuurin mukaisten ja kestävien ilmastotoimien

määrittelyssä on tärkeää turvata sosiokulttuurinen oikeudenmukaisuus perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toimeenpanon lisäksi.

Saamelaiskulttuurin kannalta sosiokulttuurisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen Suomessa ilmastotoimissa voidaan määritellä koostuvan mm. seuraavista osatekijöistä:

- saamelaisen kulttuurimuodon ja elämäntavan sopeutuminen ja säilyminen,
- perinteisen tiedon, luontosuhteen ja saamen kielen säilymisen turvaaminen,
- ilmastonmuutoksen vaikutusten hillintä saamelaisten kotiseutualueella ja jo tapahtuneiden haittojen hillintä,
- saamelaiskulttuurin mukaisten ilmastotoimien resursointi ja toteutus,
- jo tapahtuneiden kulttuuristen, kielellisten, ympäristöllisten ja maankäytöllisten muutosten huomioiminen ilmastotoimissa eli kumulatiivisten vaikutusten tunnistaminen ilmastotoimissa, taakanjaossa ja hyvityksessä,
- saamelaiskulttuurin tarpeiden tunnistaminen ja toimeenpano ilmastotoimissa sekä vaikuttava osallisuus saamelaisia koskevien ilmastotoimien valmisteluun, vaikutustenarviointiin ja seurantaan,
- tutkittuun tietoon ja perinteisen tietoon pohjautuva päätöksenteko ilmastopoliittisissa päätöksissä.

Oikeudenmukaiseksi valtakulttuurin ja lainsäätäjän näkökulmasta koettu laki voi todellisuudessa johtaa koettuun rakenteelliseen syrjintään. Saamelaiset ovat pitäneet esimerkiksi perinteisiä saamelaiselinkeinoja ohjaavia lakeja syrjivinä, koska niissä ei mainita eikä turvata saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriinsa (ks. Näkkäljäjärvi ym. 2020). Kun lainsäädäntö ei huomioi saamelaiskulttuuria, vaarana on, että lainsäädäntö ja sitä toimeenpanevat hallinnolliset päätökset yhdenmukaistavat elinkeinoja eikä kulttuurisia ulottuvuuksia huomioida.

4. ILMASTOPOLITIIKKA JA SAAMELAISKULTTUURI

Ilmastolain yhtenä tavoitteena on varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus sekä turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (Ilmastolaki 432/2022 2 §). Tämä tarkoittaa sitä, että saamelaisten osallistumisoikeus ilmastopoliittikkaan turvataan ja ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta arvioidaan saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Ilmastolaki on tuonut saamelaisten kannalta kaksi merkittävää oikeudenmukaisuutta lisäävää ulottuvuutta, koska ilmastotoimien menettelytapojen oikeudenmukaisuus kehittyy, ja laki lisää saamelaisten osallistumismahdollisuuksia ilmastotoimiin sekä saamelaiskäräjien osallistumisoikeuksien että perustetun saamelaisen ilmastoneuvoston nojalla. Ilmastoneuvostoon valitaan tiedeyhteisön edustajia sekä saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita (Ilmastolaki 432/2022 21 §). Ilmastoneuvoston keskeinen tehtävä on tuottaa tietopohjaa ilmastopoliittikan tueksi sekä arvioida ilmastotoimien vaikutuksia saamelaiskulttuurille. Saamelainen ilmastoneuvosto on luonteeltaan hyvin

ainutlaatuinen elin, koska sen työssä yhdistyvät saamelainen perinteinen tieto sekä akateeminen tieto, ja sillä on mahdollisuudet toimia globaalina tiennäyttäjänä Pariisin ilmastopimuksen ja kansainvälisten alkuperäiskansoja koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden edistämiseksi ilmastotoimissa.

Vuonna 2023 toimintansa aloittava saamelainen ilmastoneuvosto voi, mikäli työlle annetaan riittävät resurssit ja mahdollisuudet toimia, tuoda arvokasta tietoa ja toimenpide-esityksiä ilmastopoliitikan kehittämiseksi ja luoda edellytykset sille, että ilmastotoimet ovat oikeudenmukaisia. Saamelaisen ilmastoneuvoston tehtäviin kuuluu asetuksen mukaan myös ilmastotoimien oikeudenmukaisuuskysymysten arviointi saamelaiskulttuurin näkökulmasta (435/2023 1 § mom. 4), mikä mahdollistaa tunnustavan oikeudenmukaisuuden huomioimisen entistä laajemmin ilmastotoimissa. Laajemmin ilmastolain uudistuksen tuomia vaikutuksia suunnittelujärjestelmään ja oikeudenmukaisuuteen on käsitelty Ilmastopoliitikan oikeudenmukaisuus -hankkeen loppuraportissa (Kivimaa ym. 2023).

Ilmastolaki (432/2022) asettaa tavoitteet Suomen ilmastopoliitikan suunnittelulle ja seurannalle (1 §). Konkreettiset toimenpiteet ilmastolain toimeenpanemiseksi säädetään erillislaeilla, ilmastolain mukaisilla ohjelmilla ja suunnitelmissa sekä talousarviomenettelyllä. Ilmastolain tavoitteiden toteutuminen edellyttää merkittäviä toimenpiteitä Suomen yhteiskunnan eri sektoreilla. Keskeisten ilmastotavoitteiden ja -toimien saavuttamista ja vaikutuksia on arvioitu taulukossa 1, jossa on tarkasteltuna toimeenpanon mahdollisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia saamelaisille sekä identifioituja kehittämistarpeita ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden kehittämiseksi ja ilmastomuutokseen sopeutumiseksi. Vaikutukset on luokiteltu suoriin, epäsuoriin ja välillisiin vaikutuksiin. Ilmastopoliitikan tavoitteiden toteutumisen vaikutuksia on tärkeää pohtia etupainotteisesti, jotta jo valmisteluvaiheessa voidaan tunnistaa mahdolliset oikeudenmukaisuusvaikutukset ja huomioida eri perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat kokonaisvaltaisesti. Ilmastotoimien suunnittelussa eri perus- ja ihmisoikeuksia voidaan joutua arviomaan ja suhteuttamaan keskenään (ks. luku 5). Samalla toimenpiteellä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia, ja toisaalta toimenpiteiden vaikutus voi olla kielteinen lyhyellä aikavälillä, mutta esimerkiksi teknologian kehittymisen myötä vaikutukset voivat muuttua pitkällä aikavälillä myönteiseksi. Vaikutuksia on tärkeä tunnistaa, jotta niihin voidaan varautua resursoinnilla ja siirtymävaiheen ratkaisuilla sekä huomioida erilaiset alueelliset olosuhteet.

Saamelaisten kotiseutualueen liikennejärjestelmä perustuu alhaisen väestömäärän, pitkien etäisyyksien, perinteisten elinkeinojen ja harvan asutuksen vuoksi nykyisellään vahvasti yksityisautoiluun. Kuten taulukko 1 osoittaa, liikenteen kasvihuonepäästöjen vähentämisellä voidaan hillitä ilmastomuutoksen kielteisiä vaikutuksia saamelaiskulttuurille, mutta kotiseutualueen päästöjen vähentäminen edellyttää liikenteen sähköistymistä, maastoajoneuvojen polttoaineiden ympäristöystävällisyyden kehittymistä sekä uudenlaisia kuljetusjärjestelmiä syrjäkyliltä kuntakeskuksien palveluihin.

Valtioneuvoston (2022) selonteossa kansallisesta sopeutumissuunnitelmasta vuoteen 2030 esitetään selvitettäväksi saamelaisten ilmastomuutoksen sopeutusohjelman laatimista. Suunnitelmassa olisi tärkeää

tuoda esille ilmastonmuutoksen jo havaittuja ja ennakoituja vaikutuksia saamelaiskulttuurille, saamelaiselinkeinoille, saamelaisten kotiseutualueelle sekä saamelaisyhteisölle ja arvioida ilmasto-oikeudenmukaisuuden toteutumista saamelaisten kannalta sekä tehdä esityksiä seurannasta ja tutkimustarpeista. Jotta suunnitelma voisi olla vaikuttava, sen tulisi pohjautua tutkittuun tietoon sekä esittää konkreettisia toimenpiteitä saamelaiskulttuurin sopeutumisen tukemiseksi. Sopeutumissuunnitelman laatiminen voisi olla luontevasti saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävä. Sopeutumissuunnitelman laadinta edellyttää resursseja sekä tietopohjan päivittämistä, sillä kattavin selvitys ilmastonmuutoksen vaikutuksista Suomen saamelaiskulttuurille on koskenut ajanjaksoa 1960–2019 (Näkkäläjäarvi ym. 2020).

Taulukko 1. Ilmastopolitiikan keskeisiä tavoitteita, vaikutuksia ja kehitystarpeita saamelaiskulttuurin ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

		Toimeenpanon mahdolliset vaikutukset saamelaiskulttuurille			Kehitystarpeet oikeudenmukaisuuden kehittämiseksi saamelaisten kannalta
		Suorat vaikutukset	Epäsuorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset	
Yleiset tavoitteet	Ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen	Suora myönteinen vaikutus hillitsee ilmastonmuutoksen kielteisiä vaikutuksia.	Kilpailevan maankäytön lisääntyminen mahdollisen tuulivoimarakentamisen myötä Sähköistymisen edellyttämien kaivosmineraalien etsintä ja mahdollinen kaivoksien perustaminen	Kustannusten kasvu, investointitarpeet, perinteisten elinkeinojen harjoittamisen vaikeutuminen	Aurinkoenergian hyödyntämisen kehittäminen vastaamaan saamelaisten kotiseutualueen olosuhteita
	Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen	Suora myönteinen vaikutus, hillitsee ilmastonmuutoksen kielteisiä vaikutuksia	Liikkumisen vaikeutuminen	Perinteisten elinkeinojen harjoittamisen kallistuminen ja vaikeutuminen	Tarve kehittää ympäristöystävällistä teknologiaa/polttoainetta, jota voidaan käyttää maasto-olosuhteissa ja joka kestää sään vaihtelut sekä saamelaisten kotiseutualueen oloihin soveltuvaa joukkoliikennettä
	Ilmastoriskien hallinta	Suora myönteinen vaikutus Saamelaiskulttuurille ja elinympäristöön kohdistuvien ilmastoriskien tunnistaminen ja hallinta kaavoituksessa sekä suojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelussa			

	Ilmastokestävyyden edistäminen	Kaavoituksen ja suojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelun kehittyminen	Matkailun ja turismipalvelujen kehittäminen ilmastokestäväksi voi pienentää kilpailua perinteisten elinkeinojen kanssa.		Saamelaiden perinteisten elinkeinojen ilmastokestävyyden kokonaisarviointin tekeminen
Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä	Pitkän ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma	Myönteinen vaikutus ja mahdollisuus parantaa tietopohjaa saamelaisen ilmastoneuvoston ja saamelaisinstituutioiden osallisuudella ja laatia toimenpiteitä saamelaiskulttuurin turvaamiseksi	Mahdollistanee ilmastotoimien rahoituksen kehittämisen ja saamelaiskulttuurin huomioimisen rahoituksessa.	Yleinen tietoisuus ilmastomuutoksesta ja sen yhteydestä saamelaiden oikeuksiin lisääntyy.	Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen yhteinen/oma ilmastosuunnitelma ja tavoitteenasettelu
	Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma		Kaavoituksen ohjaaminen huomioimaan ilmastomuutoksen oikeudenmukaisuusvaikutuksia	Eri maankäyttösektoreiden ja ilmastomuutoksen yhteisvaikutusten tunnistaminen saamelaiskulttuurille	Kaavoituksen ja saamelaiden kotiseutualueen metsittymisen ja pensastumisvaikutusten kielteisten vaikutusten estäminen/hillitseminen/ kompensointi saamelaiskulttuurille ja poronhoidolle
	Kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelma	Myönteinen vaikutus, mahdollistaen toimenpiteiden kehittämisen, jotka tukevat saamelaiden sopeutumista			Saamelaiden ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelman laatiminen saamelaiden ilmastoneuvoston toimesta
	Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta	Myönteinen vaikutus, toteutumisen seuranta mahdollistaa ilmastopolitiikan vaikutusten seuraamisen			Mittariston kehittäminen ilmastopolitiikan vaikutusten seuraamiseen saamelaiskulttuurille

	ja ilmastovuosi-kertomus	saamelaiskulttuurille ja saamelaisten elinympäristölle			Saamelaisinstituutioiden omien ilmastotoimien ja ilmastopäästöjen seuraaminen omassa vuosikertomuksessaan
Osallisuus	Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen osallistumis-mahdollisuudet ilmastotoimiin uuden ilmastolain nojalla	Saamelaisten vaikuttamismahdollisuudet ilmastopolitiikkaan paranevat	Toimeenpanee Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Edellyttää saamelaisinstituutioilta ilmastopolitiikan asiantuntemusta.	Lisää vuorovaikutusta ja tietoa viranomaisten ja saamelaisten välille.	
	Saamelainen ilmastoneuvosto	Saamelaisten vaikuttamismahdollisuudet ilmastopolitiikkaan paranevat ja ilmastopolitiikan tietopohja paranee. Toimeenpanee Pariisin ilmastosopimusta.	Kansainvälinen esimerkki alkuperäiskansojen osallisuudesta ilmastopolitiikassa	Tiedeyhteisön ja perinteisen tiedon haltijoiden yhteistyön kehittyminen	Toiminnalla tulee olla riittävät resurssit ja täysi riippumattomuus, jotta työ voi onnistua.

5. KESKEISIÄ ILMASTOTOIMIEN OIKEUDENMUKAISUUSTAPAUKSIA SAAMELAISTEN KANNALTA

Ilmasto-oikeudenmukaisuus on hyvin moniulotteinen ja -tasoinen käsite, ja saamelaiskulttuurin kannalta pohdittavaksi tulee se, miten eri oikeudenmukaisuuskäsityksiä arvioidaan suhteessa saamelaiskulttuuriin. Siihen liittyy myös globaali oikeudenmukaisuus, eli koko maapallon tulevaisuus muuttuvassa ilmastossa, sekä ylisukupolvisuus, tulevien sukupolvien oikeus elämään, ympäristöön ja kulttuuriin, sekä hyötyjen ja taakan oikeudenmukainen jako (Newell ym. 2021). Kansakuntien globaalia vastuuta, taakanjakoa ja resursseja suhteessa kansalliseen etuun pohditaan valtiollisella ja alueellisella tasolla EU-tason ilmastotoimissa. Yhteisöllisellä tasolla pohdittavaksi tulee globaalin ja kansallisen edun suhde paikallisiin kulttuurisiin ja elinkeinollisiin tarpeisiin, eri oikeudenmukaisuuskäsitysten kohtaaminen ja taakanjako.

Ilmastotoimilla voi olla myös rajat ylittäviä vaikutuksia saamelaisille esimerkiksi tilanteissa, joissa suunnitellaan tuulivoimarakentamista raja-alueelle tai vastaavia vihreän energian hankkeita. Niin kutsuttu Espoon sopimus rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista edellyttää, että naapurivaltioiden tulee voida osallistua kaavoitus- ja rakennushankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiin (SOVA), mikäli hankkeen vaikutukset ulottuvat kyseisten valtioiden alueelle (Espoon sopimus 67/1997). Tässä yhteydessä tulee myös selvittää mahdolliset vaikutukset saamelaiskulttuuriin sekä kuulla kyseisen maan saamelaisyhteisöä. Suomessa saamelaisyhteisöä ja saamelaistahoja kuultiin, kun Norjan Lebesbyn ja Tenon kuntiin suunniteltiin Davvi-tuulivoimapuistoa, jolla olisi ollut vaikutuksia Utsjoen alueelle. Suomen puolella hankkeen toteutuminen edellytti voimalinjan rakentamista. Hanke on ollut käynnissä vuodesta 2017 lähtien ja hakemukset uudistettiin vuonna 2022. Lupaa tuulivoimapuiston ja voimalinjan rakentamiseen ei ole vielä myönnetty. Saamelaiset Norjan ja Suomen puolella ovat vastustaneet hanketta kielteisten maisema- ja poronhoitovaikutusten vuoksi. Hanketoimijat ovat pitäneet hanketta välttämättömänä ilmastonmuutoksen kielteisten vaikutusten hillitsemiseksi (Ympäristöministeriö 2017, NVE 2023).

Saamelaisten kotiseutualueella siirtyminen vihreään energiaan ja taakanjako ovat hyvin ajankohtaisia. Norjan korkein oikeus ratkaisi vuonna 2021 porosaamelaisyhteisöjen tekemät valitukset Fosen Vind -tuulivoimalapuiston rakentamisesta Trondheimin alueen eteläosassa. Puistossa on noin 150 tuulivoimalaa. Korkein oikeus ratkaisi, että tuulivoimarakentaminen rikkoi saamelaisten kulttuurisia oikeuksia, erityisesti poronhoito-oikeuksia, jotka on taattu kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Yhtiö tuomittiin noin puolen miljoonan euron vahingonkorvauksiin. Korkeimman oikeuden päätöstä ei ole toimeenpantu. Saamelaiset ovat järjestäneet yhdessä ympäristö- ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa mielenosoituksia Oslossa ja ympäri Norjaa helmi-maaliskuussa 2023 vauhdittamaan korkeimman oikeuden päätöksen toimeenpanoa. Fosen Vind ja Norjan valtio eivät ole halukkaita purkamaan kaikkia tai osakaan tuulivoimayksiköistä, poronhoitajat puolestaan vaativat ainakin osan purettavaksi (Fjellheim 2022).

Saamelaiskäräjät, Norjan valtio ja valituksen tehneet poronhoitajat ovat neuvotelleet keinoista päätöksen toimeenpanemiseksi, mutta ratkaisua ei ole löytynyt. Tuulivoima on osa vihreää siirtymää, mutta Norjan korkeimman oikeuden mukaan tuulivoimarakentaminen ei saa loukata saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Vastaavat ilmasto-oikeudenkäynnit voivat yleistyä, ellei kansallisia menettelyjä, vaikutustenarviointeja ja sosiokulttuurista oikeudenmukaisuutta turvata hankkeissa alusta lähtien. Fosen Vindin tapaus osoittaa, että ilmastotoimissa on arvioitava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet, vaikka itse sopimukset eivät käsittelekään ilmastomuutosta. Suomen saamelaisten kotiseutualueella on Enontekiön käsivarressa kolme tuulivoimayksikköä. Suunnitelmia uusille tuulivoimayksiköille ei tällä hetkellä ole, mutta potentiaalisia tuulivoima-alueita selvitetään parhaillaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa. Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelman mukaan tuulivoimahankkeita ei käynnistetä ajanjaksolla 2022–2027 saamelaisten kotiseutualueella (Metsähallitus 2022).

Kansainvälisessä ihmisoikeuskäytännössä ilmastomuutosta on ryhdytty käsittelemään laajalti myös ihmisoikeuskysymyksenä. YK:n ihmisoikeuskomitea päätti vuonna 2022 kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa koskevasta yksilövalituksesta, että Australia ei ole onnistunut suojelemaan Torresinsalmen saarten alkuperäiskansayhteisöä ilmastomuutoksen haitallisilta vaikutuksilta. Näin ollen Australia on rikkonut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta ja alkuperäiskansayhteisön oikeutta nauttia kulttuuristaan ilman "mielivaltaista puuttumista" heidän yksityiselämäänsä, perheeseensä ja kotiinsa (yleissopimuksen 17 ja 26 artikla). Valtio veloitettiin kompensoimaan valittajille heidän kokemaansa haittaa, mutta kompensaation tasoa ei määritetty. Kompensaatio ja mahdollinen hyvitys jäävät Australian valtion vastuulle, mikäli se aikoo noudattaa komitean ratkaisua. Komitea päätti, että yleissopimuksen nojalla tarvitaan merkittäviä ja nopeita kansallisia ja kansainvälisiä toimia ilmastomuutoksen vaikutusten lieventämiseksi, sillä muutoin se voi loukata oikeutta elämään (Human Rights Committee 2022). Päätös luo uuden väylän uusille ilmasto-oikeudenkäynneille ja oikeusprosesseille maailmanlaajuisesti.

Tietolaatikko 2. YK:n ihmisoikeuskomitean Torresinsalmen saarten alkuperäiskansayhteisön tekemän valituksen ratkaisun vaikutusten arviointia alkuperäiskansojen oikeuksien näkökulmasta.

Ratkaisulla voidaan tulkita olevan kolme pääviestiä ilmasto-oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi:

1. Alkuperäiskansoilla on oikeus suojeluun ilmastomuutosta vastaan, ja nykyiset ihmisoikeusvälineet tarjoavat oikeudellista suojaa ilmastomuutoksen kielteisiä vaikutuksia vastaan.
2. Valtiot, jotka eivät suojele lainkäyttövaltaansa kuuluvia henkilöitä ilmastomuutoksen haitallisilta vaikutuksilta, saattavat loukata heidän ihmisoikeuksiaan kansainvälisen oikeuden nojalla.
3. Alkuperäiskansojen yksilöt ja yhteisöt voivat laajemmin vaatia ihmis- ja kulttuurioikeuksiensa toteutumista ilmastomuutokseen sopeutumis- ja hillitsemistyössä kansallisesti sekä kansainvälisesti ja nostaa oikeustapauksia kansallisesti ja tehdä ihmisoikeusvalituksia.

YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu luo osaltaan kriteereitä, joiden avulla voidaan arvioida ilmastopolitiikan vaikutuksia saamelaiskulttuurille ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden toimeenpanoa myös Suomessa.

Suomessa ei ole ollut oikeustapauksia ilmastonmuutokseen, alkuperäiskansaoikeuksiin ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyen. Suomessa ympäristöperusoikeuksien arvottaminen suhteessa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin ovat tulleet esille erityisesti Tenon vesistön lohen kalastuskiellon asettamisessa. Tenon vesistöalueella on kielletty lohenpyynti vuodesta 2021 alkaen. Kielto on jatkunut vuoteen 2023 ja sitä arvioidaan vuosittain. Tenon vesistön kalastuskieltoa perustellaan kalakantojen turvaamisella ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisella, joita on arvioitu suhteessa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin (HE 56/2022). Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että Tenon vesistön lohenpyynnin kielto on perustuslain mukainen. Se on erityisesti arvioinut perustuslain 20 §:n suhdetta saamelaisten kulttuuriin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle edistää saamelaiskulttuurin jatkuvuutta (PeVL 91/2022 vp). Saamelaiskäräjät ei ole tukenut lohen kalastuskieltoa ja on vaatinut rajoitusten kohdistamisen muuhun kuin saamelaisten harjoittamaan lohenpyyntiin (Saamelaiskäräjät 2023). Saamelaiskäräjien tekemää esitystä ja sen vaikutuksia ei ole selvitetty hallinnossa.

Tenon vesistön lohen kalastuskielto on merkittävä ennakkotapaus, koska lohikantojen suojelun nojalla rajoitetaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Konflikti liittyy epäsuorasti myös ilmastonmuutokseen, koska ilmastonmuutoksen arvioidaan vaikuttavan kielteisesti kalakantoihin ja vaikuttaneen lisänneen muun muassa kyttyrälohen esiintymistä joella. Korkein oikeus on myös linjannut, että saamelaisille kuuluva ja perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole rajoittamaton, vaan myös saamelaisten kalastusoikeutta voidaan rajoittaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen nojautuen vaelluskalakantojen turvaamiseksi (KKO:2022:26). Ratkaisussa on painottunut ylisukupolvisuuden näkökulma, eli vaikka rajoitukset heikentävät saamelaisten mahdollisuutta ylläpitää kalastuskulttuuria nykyisyydessä, se turvaisi kuitenkin saamelaisen kalastuskulttuurin säilymistä tulevaisuudessa. Mikäli kalastuskielto jatkuu pitkään, pohdittavaksi tulee, miten lohenkalastukseen liittyvä tietotaito siirtyy luonnollisella tavalla sukupolvelta toiselle. Ratkaisussa ympäristöoikeudet on arvioitu merkittävämmiksi kuin saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet, millä voi olla vaikutuksensa myös arvoitettaessa ilmastotoimien ja -politiikan vaikutuksia saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ympäristöperusoikeuksiin pohjautuva ilmastotoimi voitaisiin analogisesti arvioida tarpeelliseksi, vaikka se loukkaisi saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Eri oikeudenmukaisuuskysymysten tunnistaminen ja niiden arvioimisen ennakointi on tärkeää ilmastotoimien suunnittelussa, jotta voidaan minimoida kielteisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

6. ILMASTOPOLITIIKAN OIKEUDENMUKAISUUDEN ARVIOINTIKYSYMYKSET SAAMELAISTEN KANNALTA

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta on luokiteltu jako-, tunnustavaan sekä menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen. Ilmastopaneelin ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuutta tarkasteleva hanke on laatinut oikeudenmukaisuuden arvioimiseksi arviointikysymyksiä ja niitä tukevia apukysymyksiä. Arviointikysymykset on tarkoitettu hyödynnettäväksi erityisesti ilmastopolitiikan suunnitelmien ja ohjelmien laadinnassa sekä ilmastopolitiikan toimeenpanoa tukevissa hallinnollisissa toimissa. Saamelaisten kannalta hankkeessa on keskitytty tunnustavan oikeudenmukaisuuden sekä menettelytapojen oikeudenmukaisuuden tarkasteluun. Tunnustavalla oikeudenmukaisuudella viitataan ennen kaikkea aineettomiin arvoihin ja sosiokulttuurisiin kysymyksiin. Tunnustavan oikeudenmukaisuuden avulla otetaan huomioon muun muassa sosiokulttuuriset erot ja erilaisuudesta johtuvat erityiset tarpeet ja haavoittuvuudet. Tunnustavassa oikeudenmukaisuudessa huomioidaan nykyiset epäoikeudenmukaisuudet sekä ylisukupolviset vaikutukset. (Kivimaa ym. 2023). Menettelytapojen oikeudenmukaisuudessa korostuu Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen sekä saamelaisen ilmastoneuvoston oikea-aikainen, vaikuttava osallisuus ilmastotoiminnassa.

Taulukossa 2 on tuotu esille keskeiset arviointikysymykset alkuperäiskansa saamelaisten kannalta, jotka on esitelty Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hankkeessa (Kivimaa ym. 2023), ja tässä täsmennetty saamelaisten ja saamelaiskulttuurin näkökulmasta. JO viittaa jako-oikeudenmukaisuuteen, TO tunnustavaan ja MO menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen. Arviointikysymykset ovat luonteeltaan yleisellä tasolla, koska ilmastotoimia ja -politiikkaa tehdään eri sektoreilla ja eri hallinnon tasoilla – uuden ilmastolain myötä kuntatasolta kansalliseen tasoon asti. Arviointikysymyksistä kaksi ovat erityisen merkittäviä saamelaisten kannalta ja koskevat vain saamelaisia. Nämä ovat menettelytapojen oikeudenmukaisuudesta nouseva kysymys MO5 ”Onko saamelaisten osallisuus turvattu heitä koskevassa ilmastopolitiikan päätöksenteossa?” sekä tunnustava oikeudenmukaisuuden kysymyksistä TO3 ”Parantaako/heikentääkö saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä?”. Muilla arviointikysymyksillä voidaan tarkastella vaikutuksia laajemmin osana alueellisia ja esimerkiksi eri saamelaiskulttuurin sisällä oleville ryhmiä. Saamelaisyhteisössä on myös haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, kuten lapset, nuoret ja iäkkäät, jotka tulee tunnustaa ja arvioida vaikutuksia heidän elinoloihinsa (TO2). Saamelaiskulttuurin osalta erityisesti ylisukupolvisten vaikutusten tunnistaminen ja pyrkimys haittojen minimointiin tuleville sukupolville on haasteellinen ja moniulotteinen kysymys (MO6). Saamen kansan pieni koko tekee saamelaiset hyvin haavoittuvaksi yhteiskunnallisille ja ympäristöllisille muutoksille, ja yhden sukupolven kokemat muutokset ja muutoksiin sopeutuminen siirtyvät tuleville sukupolville. Ratkaisujen ja toimenpiteiden vaikutuksia tulisi pystyä ennakoimaan ja selvittämään erilaisia skenaarioita myös saamelaiskulttuurin tulevaisuudelle parhaaseen mahdolliseen tietoon pohjautuen, jotta voidaan luoda edellytyksiä saamelaiskulttuurin kohdistavien ylisukupolvisten vaikutusten arvioimiseksi. Pohjoismaisen huippuyksikön (NCoE) TUNDRA-hankkeessa on tehty skenaarioita poronhoidon tulevaisuudelle muuttuvassa ilmastossa (Käyhkö & Hortskotte 2017) ja SAAMI-

hankkeessa on selvitetty saamelaisten näkemyksiä tulevaisuudesta muuttuvassa ilmastossa (Näkkäljärvi ym. 2020).

Nykyisellään saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ohjaavassa lainsäädännössä ja hallinnossa ei ole esitetty konkreettisia toimenpiteitä ilmastonmuutoksen sopeutumisen tukemiseen. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja ilmastonmuutoksen hillinnän huomioiminen lainsäädännössä ja tukijärjestelmässä edellyttää merkittäviä muutoksia, joihin tulee valmistautua. SAAMI-hankkeessa on todettu, että kaikilla paliskunnilla ei ole käytössään riittävästi erilaisia vuodenaikaislaitumia porojen luontaisen ravinnonhankinnan tarpeen tyydyttämiseksi, ja vuodenaikaislaitumien puuttuminen lisää tarvetta lisäruokintaan. Paliskuntien rajojen uudelleen arviointi voisi mahdollisesti tuoda lisää laidunresursseja ja mahdollistaa laidunkierto ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen (Näkkäljärvi ym. 2020). Tukijärjestelmän kehittämisellä voitaisiin luoda edellytyksiä sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Tutkimusten mukaan porojen laidunnus hillitsee tunturipaljakan vihertymistä eli metsittymistä ja pensastumista sekä edistää tunturipaljakan säilymistä avoimena sekä vaikuttaa säteilytasapainoon ja lumen sulamisnopeuteen (Cohen ym. 2013, Kaarlejärvi ym. 2015, Olofsson ym. 2009). Tutkimustietoon ja perinteiseen tietoon perustuva elinkeinojen ohjaus- ja tukijärjestelmän uudistus voi luoda parempia mahdollisuuksia niin ilmastonmuutoksen paikallisvaikutuksien hillintään kuin ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Saamelaisella ilmastoneuvostolla voisi olla keskeinen rooli ilmastonmuutoksen nykyisten ja tulevien vaikutuksien mallintamisessa saamelaiskulttuurille. Suomen on myös tarkasteltava ilmastopolitiikan vaikutusta alkuperäiskansoihin kansallisesti ja kansainvälisesti osallistuessaan EU- ja YK-tason ilmastopolitiikan valmisteluun sekä resursoidessaan kansainvälisiä ilmastotoimia. Saamelaisia koskevien arviointikysymysten laadinnassa on kuultu Saamelaiskäräjiä ja Kolttien kyläkokousta. Saamelaisten kannalta keskeisimmät arviointikysymykset ja niiden soveltamisessa huomioitavat näkökohdat on tuotu esille taulukossa 2. Kaikki Suomen ilmastopaneelin ”Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus” –hankkeessa laaditut arviointikysymykset löytyvät raportista Kivimaa ym. 2023.

Taulukko 2. Saamelaisten kannalta keskeiset ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointikysymykset ja niiden soveltamisessa huomioitavia näkökohtia.

	Arviointikysymys	Pohdittavaa saamelaisten kannalta	Huomioitavaa ja käytäntö	Hyvitys- ja kompensatiokysymykset
Jako-oikeudenmukaisuus	JO1: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten toimeentuloa olennaisesti?	Miten toimet vaikuttavat saamelaisten toimeentuloon saamelaisten kotiseutualueella lyhyellä/pitkällä tähtäimellä?	Saamelaisyhteisön tulee pysyä elinvoimaisena myös tulevaisuuteen nähden. Vain saamelaisten harjoittama kannattava perinteisten elinkeinojen harjoittaminen pitää saamelaisyhteisön elinvoimaisena (Ilmari Länsman ym. vs. Suomen valtio, 1992, YK:n ihmisoikeuskomitea).	Onko tukijärjestelmällä mahdollisuus kompensoida tulonmenetyksiä?
	JO2: Lisääkö/vähentääkö joidenkin ihmisten mahdollisuuksia työhön tai elinkeinon harjoittamiseen?	Miten toimet vaikuttavat saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen?	Saamelaiselle yhdessä ryhmänsä kanssa tulee turvata heidän perinteinen elämänmuotonsa elinkeinojen harjoittajana (Ilmari Länsman ym. vs. Suomen valtio, 1992, YK:n ihmisoikeuskomitea).	Onko tukijärjestelmällä mahdollisuus tukea elinkeinon säilymistä ja kehittymistä?
	JO3: Lisääkö/vähentääkö joillekin ihmisille aiheutuvia terveyshyötyjä tai –haittoja?	Saamelaisten terveyden ja hyvinvoinnin ja siihen vaikuttavien tekijöiden ymmärtäminen	Saamelaisten terveydestä ja hyvinvoinnista ei ole Suomessa kattavaa empiiristä tutkimustietoa. Jotta vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin voidaan kattavasti selvittää, olisi tarve tutkia saamelaisten terveyttä ja hyvinvointia. Ruotsissa ja Norjassa tehtyjä tutkimuksia saamelaisten terveydestä ja hyvinvoinnista voidaan hyödyntää vertailuaineistona.	

<p>JO4: Lisääkö/vähentääkö joillekin alueille tai ihmisille aiheutuvia ympäristövaikutuksia?</p>	<p>Miten toimet vaikuttavat saamelaisten kotiseutualueen luonnon monimuotoisuuteen ja siihen liittyvään perinteiseen tietoon ja luonnonresurssien kestäväan käyttöön?</p>	<p>Biodiversiteettisopimuksen (Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, 78/1994) 8(j) artikla velvoittaa Suomea suojelemaan saamelaisten perinteistä tietoa ja artikla 10(c) perinteistä luonnonkäyttöä (saamelaiset perinteiset elinkeinot).</p>	<p>Voidaanko kielteisiä vaikutuksia hillitä rahoituksella/toimintoja kehittämällä?</p>
<p>JO5: Lisääkö/vähentääkö joihinkin ihmisiin, ryhmiin tai alueisiin kohdistuvia muita vaikutuksia Suomessa?</p>	<p>Saamelaisten kotiseutualue on harvaan asuttua aluetta ja elinkeinomahdollisuudet ovat rajallisia. Ilmastotoimia pohdittaessa tulee selvittää, onko toimilla vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueen elinvoimaisuuteen.</p>		
<p>JO6: Lisääkö haittoja/hyötyjä maiden rajat ylittävästi ja globaalisti?</p>	<p>Miten toimet vaikuttavat saamelaisiin Ruotsissa, Norjassa ja Venäjällä? Millaisia vaikutuksia on alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumiseen?</p>		

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus	MO2: Onko päätöksenteko valmisteltu tietopohjaisesti?	Onko saamelaisen ilmastoneuvoston tuottama tietopohja otettu huomioon?		
	<u>MO5: Onko saamelaisten osallisuus turvattu heitä koskevassa ilmastopolitiikan päätöksenteossa?</u>	Onko pyritty saavuttamaan vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus? Miten saamelaisten esitykset on huomioitu ilmastopolitiikan toimenpiteissä? Onko ilmastopolitiikan toimenpiteissä huomioitu tieteellinen tietopohja ilmastonmuutoksen vaikutuksista saamelaiskulttuuriin?	Vaikutustenarvioinnissa on mahdollista noudattaa biodiversiteettisopimuksen Akwé: Kon –ohjeita (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011), jonka mukaan vaikutustenarvioinnin tulisi olla jatkuvaa ja vaikuttavaa, jotta se voi vaikuttaa toimenpiteen sisältöön.	
	MO6: Miten nuorien ja tulevien sukupolvien näkökulma (nuoret, lapset, vielä syntymättömät) on otettu valmistelussa huomioon?	Onko arvioitu vaikutuksia pitkällä aikavälillä ottaen huomioon muutosprosessien vaikutukset saamelaiseen elämänmuotoon?	Ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännön mukaan saamelaisen elämänmuodon pitää säilyä kannattavana tulevaisuuteen nähden. Toimenpiteissä tulee arvioida, miten ne vaikuttavat kulttuurin ja kielen siirtoon sukupolvelta toiselle.	Voidaan selvittää, onko koulutusta ja opetusta kehittämällä mahdollista tukea kulttuurin ja perinteen siirtoa sukupolvelta toiselle ja kehittämällä perinteisen tiedon oppimateriaalia. Saamelaiskulttuurin tulevaisuutta tulisi pystyä mallintamaan erilaisiin skenaarioihin muuttavassa ilmastossa, jotta voidaan selvittää vaihtoehtoisia kehityspolkuja ja tarvittavia toimenpiteitä ylisukupolvisten vaikutusten hillitsemiseksi.

Tunnustava oikeudenmukaisuus	<p>TO2: Lisääkö vai vähentääkö haavoittuvuutta?</p>	<p>Miten toimet vaikuttavat saamen kielten ja saamelaiskulttuurin uhanalaiseen asemaan ja saamelaisyhteisön sisällä oleviin haavoittuviin ryhmiin?</p>		
	<p>TO3: <u>Parantaako/heikentääkö saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä?</u></p>	<p>Onko saamelaiskulttuurin nykytila ja siihen vaikuttavat tekijät huomioitu?</p> <p>Onko huomioitu vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuteen ylläpitää kulttuuriaan myös tulevaisuudessa?</p> <p>Onko huomioitu kansainvälinen ihmisoikeuskäytäntö alkuperäiskansojen näkökulmasta?</p> <p>Onko selvitetty, miten mahdollisia haittoja voidaan minimoida/hyvittää?</p>	<p>Saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien suoja määräytyy perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä ihmisoikeuselinten ratkaisukäytännön myötä. Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen näkemykset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ovat keskeisiä arvioitaessa oikeudenmukaisuuden toteutumista.</p> <p>Ilmastonmuutoksen ohella saamelaiskulttuuri kohtaa myös muita paineita kilpailevan maankäytön, lainsäädännön, luontokadon ja historiallisen perinnön vuoksi, mikä on huomioitava kokonaisvaltaisesti. Ihmisoikeuskomitea on todennut, että pääväestön taloudelliset ja muut edut eivät saa vaikeuttaa saamelaisten elämäntavan säilymistä ja kehittymistä. Myös alueen aikaisempien toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten kulttuurinsa harjoittamisen mahdollisuuksiin (YK:n Ihmisoikeuskomitea: Äärelä ym. vs. Suomen valtio, 1997).</p>	

TO4: Otetaanko toimeenpanossa ja viestinnässä huomioon erilaiset sosiokulttuuriset lähtökohdat?	Onko tietoa saatavilla saamen kielillä?		
--	---	--	--

SAAMI-hankkeessa on selvitetty, että ilmastonmuutokseen sopeutuminen on jo nyt johtanut ylisukupolvisiin vaikutuksiin. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen on aloitettu muuttamalla poronhoidon harjoittamistapaa (porotyömallia) 1990-luvun lopulta alkaen. Hankkeessa identifioitiin 11 porotyömallia, joista kahta on muutettu muista kuin ilmastonmuutoksesta johtuvista syistä tutkimusajankohdalla 1960–2018. Samalla kun porotyömalli on muuttunut, myös osa taidoista ja tiedoista on korvautunut tai osittain kadonnut. Nuorin saamelainen poronhoitajasukupolvi on oppinut uuden poronhoidon harjoittamisen mallin, eivätkä kaikki perinteiset tiedot ja taidot siirtyi sukupolvelta toiselle. Ilmastonmuutoksen vaikutusten kiihtyessä vaikutukset kumuloituvat sukupolvelta toiselle ja kulttuurinen tietotaitopohja heikkenee (Näkkäläjärvy ym. 2020). Ylisukupolvisten vaikutusten ymmärtämisessä olisi tärkeää selvittää saamelaisnuorten ja iäkkäämmän saamelaisukupolven näkemyksiä sekä etsiä keinoja, miten tietopohjan ohenemista voidaan estää tai ainakin hillitä.

Perus- ja ihmisoikeuksien yhteensovittaminen ilmastopolitiikassa edellyttää tietopohjaa ja monen eri tekijän arviointia. Eri perusoikeudet voivat olla ristiriidassa keskenään. Tällöin perusoikeuksien arvottaminen voi luoda ristiriitatilanteita, joissa kohtaavat yleinen etu, ihmisoikeusvelvoitteet ja myös taloudelliset kysymykset, kuten Tenon vesistön kalastuskieltoasiassa. Keskeinen haaste muuttuvassa ilmastossa on, miten lainsäädäntö ja sen soveltaminen voivat vastata perus- ja ihmisoikeushaasteisiin. Tämä edellyttäisi lainsäädännön kehittämistä ennen kuin ristiriitatilanteita tulee. Keskeinen ristiriitatilanne on elinkeinoja ohjaavan lainsäädännön yleisluonteisuus ja yhdenmukaistava periaate, joka johtuu osaltaan siitä, että elinkeinoja kehitetään yleisoikeudellisena maa-, riista- ja kalataloutena, eikä lainsäädännön soveltamisessa huomioida elinkeinojen eri kulttuurisia harjoittamistapoja eikä perustuslain suojelemaa saamelaista kulttuurimuotoa. Saamelaiskäräjät on esittänyt, että Tenon vesistön kalastuskielto rajattaisiin koskemaan muuta kuin saamelaisten kalastusta, mutta kalastusoikeus on haluttu pitää yleisoikeutena, ei etnisenä oikeutena, minkä seurauksena saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia rajoitettiin kalastuskiellolla. Luontokadon ja ilmastonmuutoksen luoman yhteisvaikutuksen vuoksi vastaavat rajoitustoimenpiteet ja maankäytön konfliktit voivat lisääntyä saamelaisten kotiseutualueella. Konflikteja voidaan estää ja hillitä oikeudenmukaisella ilmastopolitiikalla, joka perustuu tutkittuun tietoon, eri vaihtoehtojen selvittämiseen sekä kattavaan, ilmastopolitiikan perus- ja ihmisoikeusarviointiin.

7. YHTEENVETO JA KEHITTÄMISTARPEET

Ilmastotoimien oikeudenmukaisuustarkastelu on saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta tehtävä valmisteluvaiheessa osana vaikutustenarviointia, jotta voidaan huolehtia oikeudenmukaisesta ilmastopolitiikasta. Ilmastotoimet ovat poikkisektoralisia ja niitä tehdään eri ministeriöissä, viranomaisissa, Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarojen sekä luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelussa, sekä alue- ja kuntatasolla. Tämä edellyttää riittävää tietopohjaa saamelaiskulttuurista, ilmastonmuutoksesta ja oikeudenmukaisuuskysymyksistä. Viranomaisilla ei ole tällä hetkellä käytettävissään riittävää tietopohjaa saamelaisia koskevien ilmastotoimien toteuttamiseksi. Ilmastolain mukaan saamelaisen

ilmastoneuvoston keskeinen rooli on tietopohjan tuottaminen, mikä edellyttää resursseja selvitys- ja hanketoimintaa varten. Kansallisessa ilmastonmuutokseen sopeutumis suunnitelmassa on esitetty kehittämistarpeena saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutusohjelman laatiminen. Saamelainen ilmastoneuvosto tuottaisi tietopohjaa ohjelman laadintaa varten (Valtioneuvosto 2022). Saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutusohjelman laatiminen tukisi merkittäväällä tavalla viranomaisten ja saamelaisinstituutioiden työtä. Työssä olisi tärkeää tarkastella myös ilmastonmuutoksen oikeudenmukaisuuskysymyksiä Suomen saamelaisten kannalta. Sopeutusohjelman laatiminen edellyttää resursseja selvitystoimintaa varten. Ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus -hankkeessa kehitetyt arviointikysymykset voivat tukea saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutusohjelman laadintaa ja tietopohjaa.

Ilmastonmuutoksella ja siihen sopeutumisella on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia saamelaisten asemaan ja kulttuuriin. Tutkimustieto ja kansainvälinen ihmisoikeuskäytäntö ilmastonmuutoksen ja siihen sopeutumisen ihmisoikeuskehityksestä lisääntyy jatkuvasti edellyttäen myös Suomessa kattavaa seurantaa. Ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat viimeaikaisessa käytännössään kiinnittäneet huomiota ilmastonmuutoksen vaikutuksiin laajemminkin. Ilmastonmuutos on saamelaiskulttuurille kulttuurista sopeutumista, ja muutokset voivat olla hyvinkin merkittäviä ja pysyviä erityisesti luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon tulevaisuuden osalta. Ilmastonmuutoksen vaikutuksia tulisi seurata systemaattisesti, jotta voidaan huolehtia ilmastotoimien oikeudenmukaisuudesta. Suomella on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla vastuu turvata saamelaiskulttuurin elinvoimaisuus myös tulevaisuudessa.

Olemassa olevan tutkimustiedon perusteella ilmastonmuutos on johtanut 1) kulttuuriseen muutokseen, perinteiden ja taitojen katoamiseen, mutta myös uusien taitojen ja tietojen syntyymiseen, 2) kulttuuristen elinkeinomallien harjoittamisen muuttumiseen, 3) muutokseen saamen kielen käytössä ja terminologiassa, 4) muutokseen saamelaisessa elämänmuodossa ja 5) aiheuttanut suoria ja epäsuoria terveysriskejä. Muutokset ovat olleet saamelaisten omaehtoista sopeutumista ilman yhteiskunnallista tukea tai vaikutusten seuraamista (Näkkäläjärvy ym. 2020). Jotta ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja ilmastotoimet eivät johtaisi saamelaisen elämänmuodon sulautumiseen valtakulttuuriin, tarvitaan systemaattista seurantatietoa ilmastonmuutoksen kulttuurisista, kielellisistä, elinkeinollisista ja terveydellisistä vaikutuksista saamelaisille. Oikeudenmukaisen ilmastopolitiikan edellytyksenä on vaikutusten ymmärtäminen saamelaiskulttuurin kannalta. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että ilmastotoimissa, joissa ei ole huomioitu saamelaisten oikeuksia tai riittäviä ilmastotoimia ei ole tehty, seurauksena on perus- ja ihmisoikeuksien rikkominen. Suomessa voidaan luoda edellytykset saamelaisen ilmastoneuvoston puitteissa sille, että vastaavaa ei tapahdu.

Ilmastopaneelin Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus –hanke

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus –hankkeessa (2021–2023) pyrittiin lisäämään ymmärrystä siitä, mitä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan ilmastopolitiikan yhteydessä. Oikeudenmukaisuutta jäsenettiin perus- ja ihmisoikeuksien sekä tutkimuskirjallisuudesta johdettujen eri oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksien eli jako-oikeudenmukaisuuden, tunnustavan ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kautta. Jako-oikeudenmukaisuus tarkastelee ilmastotoimista aiheutuvien hyötyjen ja haittojen jakautumista. Osana jako-oikeudenmukaisuutta tarkasteltiin myös hyvittävän oikeudenmukaisuuden kysymyksiä eli toteutuneiden haittojen kompensointia tai haittavaikutusten lievittämistä. Tunnustava oikeudenmukaisuus kohdistaa huomionsa siihen, miten ihmisten erilaiset asemat ja esimerkiksi sosiokulttuuriset tekijät vaikuttavat ilmastopolitiikan seurausten kohdentumiseen. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden avulla tarkastellaan sitä, miten reiluja erilaiset poliittisen päätöksenteon vaiheet ovat.

- Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointi –raportissa (Kivimaa ym. 2023) esitellään arviointikysymyksiä, joita voidaan hyödyntää ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuden arvioinnin kehittämisessä. Raportin tueksi toteutettiin sidosryhmätyöpajojen sarja, joista löytyy lisätietoa raportin liitteestä.
- Oikeudenmukainen energiasiirtymä aluetasolla –muistiossa (Lund 2023) tarkastellaan energiasiirtymän vaikutuksia aluetasolla Suomessa. Näkökulmana ovat energia- ja taloudelliset vaikutukset, sekä miten muutoksessa mahdollisesti syntyvää alueellista taloudellista epäoikeudenmukaisuutta voitaisiin korjata.
- Sopeutumiseen keskittyneessä työpaketissa muodostettiin yhteensä 16 oikeudenmukaisen sopeutumisen indikaattoria, joiden avulla analysoitiin eri maiden ja kaupunkien sopeutussuunnitelmia. Analyysin tulokset löytyvät Juhola ym. (2022) artikkelista. Suomeksi lisätietoa myös Ilmastopaneelin blogissa.
- Kansalaisten näkemyksiä Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta selvitettiin kansalaiskyselyn avulla. Aineisto kerättiin sähköisenä kyselynä kesäkuussa 2022 kolmelta valitulta tutkimusalueelta: Helsingistä, Pohjois-Pohjanmaalta ja Varsinais-Suomesta. Kyselyn vastaukset analysoitiin käyttäen määrällisiä, laadullisia ja paikkatietomenetelmiä. Kyselyn tuloksia esitellään Kansalaisten kokemukset Suomen ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudesta -raportissa (Vainio ym. 2023).
- Alkuperäiskansan saamelaisten erityiskysymyksiä ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuudessa sekä ilmastonmuutoksen sopeutumis- ja hillintäpolitiikassa tarkasteltiin Oulun yliopiston ympäristöterveyden ja keuhkosairauksien tutkimuskeskus CERH:n työpaketissa. Työpaketin keskeiset tulokset on tuotu esille tässä muistiossa.

Kaikki hankkeen julkaisut löytyvät [Ilmastopaneelin verkkosivuilta](#).

8. LÄHTEET

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. 78/1994. Saatavissa:

https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1994/19940078/19940078_2

Boyle, A. (2018). Climate change, the Paris agreement and human rights. *International and Comparative Law Quarterly*, 67(4), 759–777. <https://doi.org/10.1017/S0020589318000222>

Cohen, J., Pulliainen, J., Ménard, C.B., Johansen, B., Oksanen, L., Luojus, K. & Ikonen, J. 2013, "Effect of reindeer grazing on snowmelt, albedo and energy balance based on satellite data analyses", *Remote Sensing of Environment*, vol. 135, pp. 107-117.

Espoon sopimus. Asetus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta 67/1997.

Fjellheim, E. M. (2022). *Green colonialism, wind energy and climate justice in Sápmi*. IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs. <https://www.iwgia.org/en/news/4956-green-colonialism,-wind-energy-and-climate-justice-in-s%C3%A1pmi.html>

Furberg, M. (2016). Towards the Limits – Climate Change Aspects of Life and Health in Northern Sweden. In *Umeå University medical dissertations*. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-126949>

Ilmastolaki 432/2022. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220423>.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä. HE 56/2022. Saatavilla: <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220056>.

Hallituksen esitys Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön. HE 248/1994. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940248>

Human Rights Committee 1994. CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)

Human Rights Committee 2022. Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, CCPR/C/135/D/3624/2019, (September 22, 2022).

Ilmari Länsman ym. vs. Suomi, No. 511/1992. Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

Jaakkola, J. J. K., Juntunen, S., & Näkkäläjärvi, K. (2018). The Holistic Effects of Climate Change on the Culture, Well-Being, and Health of the Saami, the Only Indigenous People in the European Union. *Current Environmental Health Reports*, 5(4), 401–417. <https://doi.org/10.1007/s40572-018-0211-2>

Kaiser, N., Näckter, S., Karlsson, M., & Renberg, E. S. (2015). Experiences of Being a Young Female Sami Reindeer Herder. *Journal of Northern Studies*, 9(2), 55. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-119918>

Kaarlejärvi, E., Hoset, K.S. & Olofsson, J. 2015, "Mammalian herbivores confer resilience of Arctic shrub-dominated ecosystems to changing climate", *Global Change Biology*, vol. 21, no. 9, pp. 3379-3388.

Kivimaa, P., Heikkinen, M., Huttunen, S., Jaakkola, J. J. K., Juhola, S., Juntunen, S., Kaljonen, M., Käyhkö, J., Leino, M., Loivaranta T., Lundberg, P., Lähteenmäki-Uutela, A., Näkkäljärvi, K., Sivonen, M. H., Vainio, A. 2023. Ilmastopoliitikan oikeudenmukaisuuden arviointi. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2023.

Korkein oikeus 2022. KKO:2022:26. Saatavilla:

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/kko202226.html>

Käyhkö, J. & Hortskotte, T. 2017, *Reindeer husbandry under global change in the tundra region of Northern Fennoscandia*, University of Turku, Turku.

Laki saamelaiskäräjistä 974/1995. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>

Luonnonsuojelulaki 9/2023. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230009>

Metsähallitus 2022. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Metsähallitus, Vantaa. <https://julkaisut.metsa.fi/fi/julkaisut/show/2649>

Näkkäljärvi, K., Juntunen, S., & Jaakkola, J. J. K. (2020). *SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-930-1>

Näkkäljärvi, K., Juntunen, S., & Jaakkola, J.J. K. (2022). Cultural Perception and Adaptation to Climate Change among Reindeer Saami Communities in Finland. In *Climate Cultures in Europe and North America: New Formations of Environmental Knowledge and Action* (pp. 103–126). Routledge.

Newell, P., Srivastava, S., Naess, L. O., Torres Contreras, G. A., & Price, R. (2021). Toward transformative climate justice: An emerging research agenda. In *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* (Vol. 12, Issue 6). <https://doi.org/10.1002/wcc.733>

NVE 2023. Davvi vindkraftverk. Saatavilla:

<https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=4606&type=a-1>

Office of the High Commissioner for Human Rights. (2015). *Understanding Human Rights and Climate Change. Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

Olofsson, J., Oksanen, L., Callaghan, T., Oksanen, T. & Suominen, O. 2009, "Herbivores inhibit climate-driven shrub expansion on the tundra", *Global Change Biology*, vol. 15, no. 11, pp. 2681-2693.

PeVL 91/2021 vp = Perustuslakivaliokunta 91/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä

Saamelaiskäräjät 2019. Saamelaisten lukumäärä vuoden 2019 vaaleissa. Tilasto. Saamelaiskäräjät, Inari.

Saamelaiskäräjät 2023. Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä HE 289/2022 vp. Dnro: 34/D.a.4/2023.

Stoor, J. P. A., Kaiser, N., Jacobsson, L., Renberg, E. S., & Silviken, A. (2015). "We are like lemmings": making sense of the cultural meaning(s) of suicide among the indigenous Sami in Sweden. *International Journal of Circumpolar Health*, 74(0). <https://doi.org/10.3402/ijch.v74.27669>

United Nations 2023. Department of Economic and Social Affairs: Indigenous people. Climate change. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/climate-change.html>

Suomen perustuslaki 731/1999. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Ympäristöministeriö 2017. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (E/ECE/1250), ilmoitus Norjan ympäristöviranomaiselta Davvi-tuulivoimahankkeen ja siitä yhtenä vaihtoehtona Utsjoelle suunnitellun voimajohdon YVA-menettelystä. Saatavilla: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=3bee0b3a-de34-42c3-9fc3-582a8c24746c>

Valtioneuvoston asetus saamelaisesta ilmastoneuvostosta 435/2023.

Valtioneuvosto 2022. Valtioneuvoston selonteko kansallisesta ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmasta vuoteen 2030. Hyvinvointia ja turvallisuutta muuttuvassa ilmastossa. Saatavilla: <https://mmm.fi/delegate/file/113950>.

Willox, A. C., Stephenson, E., Allen, J., Bourque, F., Drossos, A., Elgarøy, S., Kral, M. J., Mauro, I., Moses, J., Pearce, T., MacDonald, J. P., & Wexler, L. (2015). Examining relationships between climate change and mental health in the Circumpolar North. *Regional Environmental Change*, 15(1), 169–182. <https://doi.org/10.1007/s10113-014-0630-z>

Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011. Akwé: Kon-ohjeet. Ympäristöministeriö, Helsinki <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41525>

Äärelä vs. Suomi 1997. Communication No. 779/1997 (4 February 1997), CCPR/C/73/D/779/1997.

© Suomen ilmastopaneeli



Julkaistu [CC BY 4.0](#) -lisenssillä.

Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 3/2023
Muistio

Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta

Tekijät:

Klemetti Näkkäläjärvi, Suvi Juntunen, Jouni J.K. Jaakkola

ISSN: 2737-0984

ISBN: 978-952-7457-22-1

DOI: <https://doi.org/10.31885/9789527457221>

Viittausohje:

Näkkäläjärvi, K., Juntunen S., Jaakkola J.K. 2023. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 3/2023.

Suomen ilmastopaneeli edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä. Se antaa suosituksia hallituksen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Ilmastopaneelin selvitykset ja kannanotot tehdään tieteellisin perustein.

info@ilmastopaneeli.fi

www.ilmastopaneeli.fi

[@Ilmastopaneeli1](#)