Jouni Kitti
Kauhavankuja 2
00560 Helsinki

LAUSUNTO
16.1.2023

Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Talousvaliokunnan lausuntopyyntö 10.1.2023 HE 274/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Taustaa

Saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa. Saamelaisten oikeudet ovat kirjattu perustuslakiin (731/1999) ja vuonna 1995 voimaan astuneeseen lakiin saamelaiskäräjistä (974/1995), jossa määritellään heidän oikeutensa kulttuuri-itsehallintoon saamelaisten kotiseutualueella (Enontekiö, Inari ja Utsjoki sekä Sodankylän pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue). Vuonna 2019 alueella asui yhteensä 3 406 saamelaista, joista äänioikeutettuja oli 2 390. Muualla Suomessa asui yhteensä 6 681 saamelaista, joista äänioikeutettuja oli 3 078. Alle 18-vuotiaista saamelaisista 80 % asuaa kotiseutualueen ulkopuolella.

Taulukko 1. Pinta-ala (kunnan yhteispinta-ala), asukkaat (lukumäärä) ja äänioikeutettujen saamelaisten määrä kotiseutualueella. Sodankylän osalta ilmoitettu luku oli äänioikeutettujen saamelaisten lukumäärä Lapin paliskunnassa. (Lähde: Saamelaisten lukumäärä vuoden 2019 vaaleissa, saamelaiskäräjät)

	Sodankylä	Enontekiö	Inari	Ustjoki	Yhteensä
Pinta-ala (km^2)	12 415	8 391	17 333	5 372	43 511
Asukkaita	8 187	1 789	7 008	1 176	18 160
Saamelaisia	120	321	1 471	478	2 390

Saamelaisten kotiseutualueen pinta-ala on yhteensä 35 655 km^2. Tästä alasta noin 90 prosenttia on Metsähallituksen hallinnassa olevaa valtionmaata ja noin 10 prosenttia yksityisten omistuksessa olevaa maata. Äänioikeutettujen saamelaisten osuus neljän pohjoisimman kunnan asukkaista oli 13 prosenttia. Tällä joukolla olisi ehdotetun saamelaiskäräjälain myötä merkittävää valtaa maankäyttöön alueella joka on noin 10 % Suomen pinta-alasta ja jolla asuu n. 16 000 hengen väestö.

Saamelaiskäräjälain vaikutusten hahmottamiseksi on syytä tarkastella eri elinkeinojen roolia alueella. Tilastokeskuksen kansantalouden aluetilinpidon mukaan ennen koronapandemiaa (vuonna 2018) porotalouden tuotoksen arvo oli enintään 13,5 miljoonaa euroa Pohjois-Lapin kunnissa (Inari, Sodankylä, Utsjoki). Vastaavasti metsä- ja kalatalouden tuotoksen arvo oli noin 80 miljoonaa ja majoitus ja ravintolapalveluiden n. 100 miljoonaa. Kalatalouden osuus tuotoksesta on vähäinen, sillä esimerkiksi koko Inarijärven kalansaalis on vain noin 40 000 kg/vuosi. Inarissa alkutuotannon porotalous mukaanlukien osuus työpaikoista on 5,6 % ja Utsjoella noin 10 %. Pelkästään keräilyn ja pyynnin varassa toimeentulevia perheitä ja yhteisöjä ei Suomessa enää ole.

Hallituksen esityksessä todetaan (luku 7.1) että saamelaiseen kulttuuriin kuuluu muun muassa saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten metsästys, kalastus ja poronhoito mukaan lukien elinkeinojen harjoittamisen nykyaikaiset muodot. Perinteisistä elinkeinoista taloudellisesti merkittävin on poronhoito, joten se on lain seurausten kannalta keskeinen. Vuonna 2018 ammattimaisia poronhoitajia oli saamelaisten kotiseutualueella noin 300, joilla poroja yhteensä n. 70 000. Alueen poronhoitajista on arviotu 70-80 % olevan saamelaisia. Poronomistajia alueella on yhteensä noin 1 200, eli saamelaisia poronomistajia on arviolta 1 000. Voidaan siis todeta, että poronhoito on enää harvalle saamelaiselle ensisijainen tulonlähde, mutta samaan aikaan he osallistuvat poronhoitoon melko laajasti.

Muista maankäyttömuidoista metsätalous on porotalouden kannalta merkittävin ja laiduntutkimusten mukaan sen kokonaisvaikutukset poronhoidolle ovat pääasiassa kielteisiä. Saamelaisalueen pohjoisimmissa paliskunnissa (Paistunturi, Kaldoaivi, Käsivarsi, Näkkälä) metsätalouden piirissa oleva maa-ala on kuitenkin vähäinen ja näissä paliskunnissa porolaidunten heikko kehitys 90-luvulta alkaen selittyy porojen ylilaidunnuksella. Koska suojeltujen alueiden pinta-ala alueella on suuri (Inarissa yli 70%), ovat metsätalouden vaikutukset saamelaisten porotaloudelle pääasiassa paikallisia.

Metsähallitus pyrkii sovittamaan poronhoidon ja metsätalouden intressejä neuvottelumenettelyn kautta ja on sopinut saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien, Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen kanssa metsänkäsittelyohjeista sekä ottanut käyttöön Akwé: Kon -menettelyn, jonka tarkoitus on huomioida saamelaiset alkuperäiskansana. Saamelaisten ja saamelaisalueella elävien suomalaisten asuinolosuhteissa ei ole eroja. Väestöryhmät elävät ja työskentelevät samoissa yhteisöissä. Saamelaiset eivät ole maattomia, eli heillä on alueen maihin ja vesiin vastaavat oikeudet kuin muillakin asukkailla (tilojen perustamisesta lisää kirjoituksessani ”Saamelaisten asuinolosuhteiden kehitys”). Saamelaisten kiinteistöihin kuuluu yleensä oikeus yhteisiin vesialueisiin, sekä laajat nautintaoikeudet valtion vesiin ja siten kalastusoikeus. He osallistuvat alueensa luonnonvaroja koskevaan päätöksentekoon maa- ja vesialueiden omistajina sekä kuntalaisina.

Saamelaisten elinolosuhteiden parantamiseen ja saamelaiskulttuurin muuhun edistämiseen on myönnetty huomattavat määrät rahoitusta valtion talousarvion, maatilatalouden kehittämisrahaston ja muiden rahoituskanavien kautta.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Koska perustuslaki takaa kansalaisille omissa asioissaan osallistumis- ja vaikuttamisoikeuden, määritelmä siitä kenellä on oikeus kuulua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon on samalla määritelmä siitä mitä tarkoitetaan saamelaisella. Kysymys saamelaismääritelmästä tai vaalikelpoisuudesta on tärkeä, koska se määrittelee, kenen oikeuksien toteutumista laki suojaa. Hallituksen esityksessä saamelaismääritelmää kavennetaan poistamalla polveutumiskriteeri eli lappalaisperuste ja pitämällä kieliperuste nykyisen laintulkinnan mukaisena. Tässä yhteydessä

tulee huomata, että YK:n ILO-169 alkuperäiskansoja koskeva sopimus ei mainitse kieltä lainkaan alkuperäiskansan kriteerinä, koska on ennemminkin sääntö kuin poikkeus, että pääväestön dominoimat alkuperäiskansat ovat menettäneet kielensä. Suomessa kielen menetys koskee erityisesti alueella ennen valtionrajojen muodostumista asuneita inarinsaamelaisia – väestöä joka toteuttaa ILO-169 sopimuksen kriteerin alkuperäiskansasta.

Saamelaismääritelmän kaventaminen johtaa äänioikeutettujen saamelaisten määrän vähenemiseen ja uuden lain myötä vaaliluettelosta poistuisi lähinnä inarinsaamelaista alkuperää olevia henkilöitä. Koska inarinsaamelaisille laajamittainen porotalous ei ole ollut samalla tavoin merkittävää kuin pohjoisaamelaisille, uuden lain myötä poroelinkeinoa harjoittamattomien saamelaisten intresseja edustavia olisi aikaisempaa vähemmän saamelaiskäräjillä. Näin ollen saamelaismääritelmän kaventaminen vähentää eri elinkeinojen moniäänisyyttä ja korostaa porosaamelaisten intressejä. Vaalikelpoisuuden kaventamisella rajataan mahdollisten edunsaajien joukkoa. Vaaliluettelon ulkopuolelle jäävät inarinsaamelaiset tulisivat olemaan maankäyttäjinä ja elinkeinonharjoittajina eriarvoisessa asemassa vaaliluetteloon kuuluvien kanssa.

Vaalikelpoisuus tulisi määritellä siten, että saamelaiskäräjät edustaa kaikkia alkuperäiskansaan kuuluvia, eikä vain osaa siitä: ”*Inklusiiviset taloudelliset järjestelmät rakennetaan inklusiivisten poliittisten instituutioiden perustalle, joka jakaa poliittisen vallan yhteiskuntaan laajasti ja rajoittaa sen mielivaltaista käyttöä.*” (Daron Acemoglu & James A. Robinson 2013: Miksi maat kaatuvat, s 86). Siksi nk. lappalaiskriteeri tulee säilyttää saamelaiskäräjälaissa. Lapinveroluetteloihin merkityt henkilöt ovat harvoja selvästi tunnistettavia poikkeuksia lukuunottamatta saamelaisia.

5 § Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta

Lakimuutosesitys lisäisi merkittävästi saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen kautta (uusi 9 §) sellaisiin asioihin, jotka eivät sisälly nykyiseen saamelaiskulttuuri -käsitteeseen, vaan kuten lakiesityksestä hyvin ilmenee, esimerkiksi yliopistojen ja kuntien itsehallintoon. Lakiesityksen esitöissä on pohdittu toimivaltaa ainoastaan saamelaisuuden kannalta ja siitä puuttuu selvitykset toimivallan laajentamisen vaikutuksista ympäröivään yhteiskuntaan, vaikka saamelaiskäräjien velvoitteena ”*…on osaltaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja kohdeltava kaikkia ihmisiä ilman syrjintää ja mielivaltaa.*” (HE 274/2022 vp, uusi 5.5 §).

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ja heikentämiskielto

Lakiesityksen uudessa 9 §:ssä on lueteltu yhdeksän eri aihepiiriä, joita yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskisivat. Lisäksi kerrotaan, että sitä tulee ”*soveltaa kaikkiin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan saamelaisten kotiseutualueella tai joiden vaikutukset ulottuvat sinne taikka jotka voivat vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiin alkuperäiskansana”.*

Heikentämiskielto on muotoiltu siten, että ”*Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa.*”

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitte tarkoittaa sitä, että viranomaisten on pyrittävä saamaan toiminnalleen saamelaiskäräjien ennakkosuostumus. Muodollisesti kyse ei ole veto-oikeudesta,

mutta käytännössä hankkeet, joilla ei ole saamelaiskäräjien ennakkosuostumusta, voivat olla tulevaisuudessa mahdottomia toteuttaa. Kokemukset Suomesta ja muualta osoittavat, että metsänostajat ja sijoittajat välttävät mainehaittoja, joita aiheutuu sellaisesta liiketoiminnasta, jota alkuperäiskansat vastustavat. Heikentämiskiellosta seuraava veto-oikeus voi toteutua saamelaiskäräjälain ja muiden lakien sekä kansainvälisten säädösten tulkinnan kautta. Oikeuskäytännössä lakeja ei tulkita yksittäisinä, vaan lainkäytön normisto muodostuu useiden lakien ja tässä yhteydessä mm. KP- sopimuksen 27 artiklan, ja valtionmaan kyseessä ollessa, myös Metsähallituksen voimassa olevan säännöstön ja Akwe: Kon ohjeiden soveltamisen kautta.

Hallituksen esityksestä puuttuu selvitys heikentämiskiellosta aiheutuvista haitoista Metsähallituksen toiminnalle, kunnille tai perustuslain 15 §:n suojaamalle yksityisomaisuudelle, kuten metsästys- ja kalastusoikeuksille. Saamelaiskäräjien ja saamelaispaliskuntien lausuntojen ja kannaottojen perusteella heikentämiskiellon voi olettaa johtavan metsätalouden toiminnan pienemiseen ja hidastavan matkailualan kasvua – yleisesti ottaen saamelaisäkäjät on vastustanut kaikkea porotalouden kanssa mahdollisesti kilpailevaa maankäyttöä (esimerkkejä kirjoituksessani ”Saamelaiskäräjien valta”). Jo varsin vähäinen (noin 5 %) lasku metsätalouden ja majoitustoiminnan tuotokseen vastaisi koko porotalouden tuotosta. Ei ole uskottavaa, että hyödyt porotaloudelle voisivat olla tätä luokkaa. Näin ollen heikentämiskielto ei ole oikeasuhtainen siinä muodossa kuin se on esitetty, vaan riskinä on, että se vaikeuttaa muiden kuin perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamista jopa niin paljon, että tästä aiheutuu aluetaloudellisten vaikutusten kautta haittaa myös saamelaisille itselleen (esim. heikompina toimeentulomahdollisuuksina muilla toimialoilla).

Lakiesityksestä ilmenee, että haitan arviointi poikkeaa yleisesti vakiintuneesta oikeuskäytännöstä siten, että haittoja tulisi arvioida kumuloituvasti. Ilman aikaisempaa oikeuskäytäntöä on vaikea arvioida mihin tämä tarkastelu tulisi johtamaan, mutta on selvää että se tekee heikentämiskiellosta voimakkaammaan ja sen seurauksista vaikeammin ennakoitavia. Kuvitellaan, että paikallinen yrittäjä haluaa laajentaa omistamillaan mailla olevaa elämysmatkailuliiketoimintaa moottorikelkka- ja koiravaljakkosafareilla ympäröiville valtion maille, joilla jo harjoitetaan metsätaloutta ja matkailua. Saamelaiskäräjät saavat tiedon asiasta ja tekevät aloitteen yhteistoiminta- ja neuvotteluprosessin käynnistämisestä. Yhteistoiminta- ja neuvotteluprosessi tapahtuu paikallisen kunnan, Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien kesken. Neuvottelujen lopputuloksena voisi olla, ettei kukaan kolmesta tahosta puoltanut paikallisen yrittäjän liiketoiminnan laajentamista, koska aikaisempi maankäyttö aiheuttaa jo vähäistä suurempaa haittaa. Tämä päätös kirjataan pöytäkirjaan (9.3 b §).

Käytännössä paikallisen yrittäjän yrityksen toiminnan laajennushanke päättyi tähän päätöksen, koska kunta ja Metsähallitus eivät tulisi puoltamaan yrittäjän rakennuslupa- yms. hakemuksia (niiden myöntäminen ei ole perus- tai ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta oleellista). Hankkeen valmistelukulut jäivät yrittäjän itsensä maksettaviksi.

Lopuksi

Saamelaiset ja suomalaiset asuvat ja elävät Lapissa samoilla alueilla ja harjoittavat samoja elinkeinoja samoista oikeudellisista lähtökodista käsin. Heidä elinkeinonsa ja osallistumismahdollisuutensa niiden kehittämiseen on monin tavoin turvattu. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen laajentaminen tarkoittaisi sitä, että 25-henkinen saamelaiskäräjät ottaisi kantaa asioihin, jotka vaikuttavat yli 15 000:en ei-saamelaisen kuntalaisen elämään 4 351 100 ha:n alueella. Muutaman tuhannen hengen (15 % alueen väestöstä) olisi voimakkaan

heikentämiskiellon avulla mahdollista vaikeuttaa ja estää muiden elinkeinojen kuin saamelaisporonhoidon maankäyttöä. Tämä loisi uusia ristiriitoja ja kärjistäisi jo olemassaolevia eri elinkeinonharjoittajien välillä. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ulkopuolle suljetut – päasiassa ryhmä inarinsaamelaisia, ja muita elinkeinoja kuin poronhoitoa harjoittavat saamelaiset olisivat eriarvoisessa asemassa verrattuna porosaamelaisiin.

Esitys on epäonnistunut väestöryhmien keskinäisen suhteen, itsehallintojärjestelmien luonteen ja sen aiheuttamien ristiriitojen vuoksi. Rajoitetun saamelaisten itsehallinnon piiriin ei tulisi sälyttää asioita, jotka koskevat yleisesti ja laajasti paikallisia asukkaita. Sitä varten on kunnallinen itsehallintojärjestelmä. Lakiesityksen heikentämiskielto haittaisi olennaisesti muiden elinkeinojen kuin porotalouden kehittymistä sekä kuntien maankäytön kehittämistä ja ylipäätään saamelaislaueen kuntien elinkelpoisena pysymistä. Saamelaiskäräjälain uudistamisen pohjaksi ei ole sellaista olosuhdeanalyysiä, joka luotettavasti osoittaisi, että esitys on oikeasuhtainen saavutettaviin hyötyihin nähden. Lakiesityksen hekeintämiskielto hyödyttäisi taloudellisesti noin 10 % saamelaisista, lähinnä poroelinkeinossa mukana olevia, ja haittaisi suurta joukkoa saamelaisalueen muuta väestöä.

Edellä esitetyn perusteella esitän, että lakiesitys palautetaan uudelleen valmisteltavaksi.

Lähteet

D. Acemogly & J.A. Robinson. Miksi maat kaatuvat, Vallan, vaurauden ja varattomuuden synty. Terra Cognita 2013.

Inarin kunnan internet-sivut: https://www.inari.fi/fi/inari-info/tilastotietoa.html

J. Joona. Eriävä mielipide saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnalle.

J. Kitti. Saamelaiskäräjien valta (https://jounikitti.fi/suomi/maaoikeudet/valta.html) ja Saamelaisten asuinolosuhteiden kehitys (https://jounikitti.fi/suomi/maaoikeudet/asuinolot.html)

J. Kumpula, J. Siitari, S. Siitari, M. Kurkilahti, J. Heikkinen & K. Oinonen. Poronhoitoalueen talvilaitumet vuosien 2016–2018 laiduninventoinnissa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2019

K. Näkkäläjärvi, S. Juntunen, J.J.K. Jaakkola. SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmaston muutokseen hankkeen tieteellinen loppuraportti Valtioneuvoston selvitys ja tutkimus toiminnan julkaisusarja 2020:25

Saamelaiskäräjät. Saamelaisten lukumäärä vuoden 2019 vaaleissa.

Tilastokeskuksen kansantalouden aluetilinpito: https://stat.fi/tilasto/altp

Utsjoen kunnan internet-sivu: https://www.utsjoki.fi/kuntainfo/tietoa-utsjoesta/