Kansanedustaja Mari Holopainen

Pyysit lisätietoja eduskunnan talousvaliokunnan 10.1.2023 kuulemistilaisuudessa (HE 274/2022 vp) joidenkin kuultavien esiin nostamista huolista kunnan aseman, elinkeinonharjoittamisen, maankäytön ja omistamisen muuttumisesta. En ihan tarkalleen muista, missä muodossa nämä huolet tuotiin tilaisuudessa esille, mutta yritän silti seuraavassa arvioida lakiesityksen suhdetta mainittuihin asiakokonaisuuksiin. Lisäksi taustoitan asiaa alkuperäiseen saamelaisten itsehallintoa koskevaan lakikokonaisuuteen liittyvällä valmisteluprosessilla (v. 1994–1995). Tuohon alkuun olen kirjoittanut vielä koosteen saamelaisten nykyisen oikeusaseman perusteista.

1 Lähtökohdat

Suomessa saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu maan perustuslaissa (731/1999), johon sisältyy kaksi saamelaisten oikeusasemaa erityisesti turvaavaa säännöstä. Niistä tärkeämpi sisältyy 17 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän säännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten omaperäisen kulttuurin säilyminen. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiselle heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen.[1]

Perusoikeussäännös ei rajoitu pelkästään saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa käsittäen heidän perinteiset elinkeinonsa ja niiden nykyaikaiset soveltamismuodot.[2] Säännös on perusoikeussäännöksenä voimassa koko valtakunnan alueella ja suojaa kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien saamelaisten oikeusasemaa ryhmänä heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Se velvoittaa julkista valtaa yhdessä perustuslain 22 §:n[3] kanssa sallimaan ja tukemaan saamelaisten kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen.[4] Turvaamisvelvoite edellyttää julkista valtaa kunnioittamaan, suojaamaan ja aktiivisin toimenpitein toteuttamaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia.

PL 17.3 §:n säännös kuuluu yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuteen yhdessä perustuslain yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (6.1 §) kanssa.[5] Säännökset ovat voimakkaasti sidoksissa oikeudenmukaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa, josta on perusoikeusjärjestelmän eräänlaisena arvo- ja taustalähtökohtana säädetty perustuslain 1.2 §:ssä. Yhdenvertaisuuden ajatus sisältyy jo perusoikeuden käsitteeseen.[6] Saamelaisten perusoikeussäännöksen yhtenä tarkoituksena onkin

---

[1] HE 309/1993 vp, s. 65.

[2] sama. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan PL 17.3 §:n säännöksen tarjoaman suojan piiriin kuuluvat myös saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot. Tämä on valiokunnan mukaan seurausta säännöksen viittauksesta saamelaiskulttuurin kehittämiseen (PeVL 38/2004 vp, s. 4, ks. myös PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 5/2017 vp, s. 6–7).

[3] Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvatta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

[4] HE 309/1993 vp, s. 65.

[5] sama, s. 17 ja 42.

[6] HE 309/1993 vp, s. 17.

edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista myös saamelaisten osalta. Tämä saattaa edellyttää ns. positiivista erityiskohtelua, jolla tarkoitetaan sellaisten oikeasuhtaisten erityistoimenpiteiden toteuttamista tietyn ryhmän kuten vähemmistöjen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Tällainen menettely on sallittua perustuslain 6.2 §:n perustelujen mukaan, kunhan muita henkilöitä ei syrjitä.[7] Erityiskohtelu saattaa olla tietyissä tilanteissa suorastaan julkisen vallan velvollisuuskin perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen nojalla.

Saamelaisten perusoikeussäännöstä täydentää ja tukee perustuslain 121 §:n 4 momentin säännös, joka turvaa saamelaisille heidän kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon saamelaisten kotiseutualueella sen mukaan kuin lailla säädetään. Itsehallinnosta säädetään tarkemmin saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Nämä säädökset yhdessä muodostavat kansallisen oikeusperustan saamelaisten itsehallinnolle. Lisäksi ne muodostavat yhdessä tulkittavan sääntelykokonaisuuden. Saamelaisia erityisesti koskevat perustuslain säännökset liittyvät kiinteästi yhteen siten, että itsehallinnon käsitteen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen mukaan ja että itsehallintosäännös luo hallinnolliset puitteet saamelaisten perusoikeuksien toteuttamiselle.[8] Säännökset velvoittavat yhdessä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kanssa julkista valtaa turvaamaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kansallisella tasolla.

Saamelaisten oikeusasema ei määräydy yksinomaan kansallisen oikeuden mukaan, vaan siihen vaikuttavat perustavanlaatuisesti myös monet kansainvälisen oikeuden asiakirjat. Tämä johtuu saamelaisten perustuslaillisesta asemasta alkuperäiskansana. Perusoikeusuudistusta (v. 1995) koskevan hallituksen esityksen mukaan saamelaisten perusoikeussäännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten asema alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.[9] Saamelaisten perusoikeussäännös kuten myös mainittu saamelaisten itsehallintosäännös ja muu saamelaisten oikeuksia koskeva kansallinen lainsäädäntö ja sen tulkinta on siten tätä kautta sidottu kansainväliseen alkuperäiskansaoikeuteen ja sen alati kehittyvään luonteeseen. Alkuperäiskansojen oikeudet ovat huomattavasti kehittyneet niistä ajoista, jolloin saamelaisia erityisesti koskevat perustuslain säännökset lisättiin Suomen perustuslakiin. Tämä kehitys on otettava huomioon perustuslain säännösten tulkinnassa ja niiden nojalla säädettävässä saamelaisten oikeuksia koskevassa sektorilainsäädännössä.

Alkuperäiskansojen oikeusaseman yhteisestä perustasta määrätään kansainvälisessä oikeudessa, joka määrittää myös saamelaisten oikeuksien vähimmäistason ja -suojan. Perusoikeussäännöksen antama suoja ei voi jäädä alle kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tarjoaman vähimmäissuojan. Sama koskee muuta lainsäädäntöä. Sen sijaan kotimainen perusoikeusjärjestelmä voi antaa tehokkaampaa oikeussuojaa kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset.[10] Perus- ja ihmisoikeudet velvoittavat viranomaisia suoraan, vaikka asiasta ei olisi säädetty kansallisessa sektorilainsäädännössä. Toisaalta

---

[7] sama, s. 44, ks. myös esim. PeVL 56/2010 vp.

[8] HE 248/1994 vp, s. 17, ks. myös SiVL 9/1994 vp. Samansuuntaisesti katsoi myös tuohon aikaan oikeusministerinä toiminut Hannele Pokka lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 248/1994 vp) todeten, että ko. esityksessä on kyse saamelaisten perusoikeussäännöksessä saamelaisille turvattujen oikeuksien hallinnoinnista (lausunto 18.1.1995).

[9] HE 309/1993 vp, s. 65.

[10] Vrt. po. HE 274/2022 vp, s. 84.

sektorilainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.[11] Kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat siten yhtenäisen toisiaan täydentävän suojanormiston, joka luo perustan kotimaiselle perustuslakia alemmalle lainsäädännölle, asettaa sille tulkintaraamit ja ohjaa sen kehittämistä.

2 Saamelaisten itsehallinnon suhde kunnalliseen itsehallintoon

Puheena oleva esitys saamelaiskäräjälain muuttamiseksi ei muuta sitä oikeudellista perusasetelmaa, joka vallitsee voimassa olevan lainsäädännön mukaan saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan perustuslaillisen itsehallinnon ja samoin perustuslain suojaa nauttivan kunnallisen itsehallinnon välillä. Sama koskee muita itsehallinnollisia toimijoita, kuten vasta työnsä aloittaneita hyvinvointialueita. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Ehdotetut muutokset saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa koskevaan lain 5 §:ään, samoin kuin neuvotteluvelvoitetta sääntelevään lain 9 §:ään eivät puutu kuntien toimivaltaan.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n muuttaminen po. hallituksen esityksen mukaiseen muotoon ei merkitse sitä, että neuvotteluissa olisi päästävä yhteisymmärrykseen tai saatava saamelaiskäräjien suostumus aiotulle toimenpiteelle. Neuvotteluvaatimus ei merkitse myöskään sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai esimerkiksi jättäytymällä passiviiseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.[12]

Viranomaisella voi olla hyväksyttävät perusteet toiminnalleen siinäkin tapauksessa, että saamelaiskäräjät nimenomaisesti vastustaisi toimenpidettä. Viranomainen voi olla velvollinen neuvottelemaan sen toimivaltaan kuuluvasta asiasta muidenkin tahojen kanssa tai sen on sovitettava yhteen useiden asianosaistahojen erilaisia intressejä. Viranomainen voi myös joutua punnitsemaan eri perus- ja ihmisoikeuksia toisiaan vastaan ja pyrkiä sovittamaan yhteen eri ihmisten tai ryhmien perus- ja ihmisoikeudet. Neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättäisi neuvottelujen jälkeen edelleen nykyiseen tapaan viime kädessä asianomainen viranomainen – kunnalliset viranomaiset mukaan lukien – lailla säädetyn toimivaltansa nojalla[13], kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään[14] tuolloin eduskunnan käsittelyssä olleesta vastaavasta hallituksen esityksestä.[15] Tämä esitys ei koskaan toteutunut, sillä hallitus veti esityksensä pois eduskunnasta keväällä 2015. Kyseinen esitys sisälsi samankaltaisen muutoksen lain 9 §:ään.

---

[11] Tästä hyvänä esimerkkinä käy Lapin käräjäoikeuden ratkaisu saamelaisten kalastusoikeuksista vuodelta 2019. Asia koski neljän paikallisen saamelaisen väitettyä luvatonta pyyntiä Tenojoen vesistöön kuuluvassa Vetsijoessa Utsjoen kunnassa. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet katsoen, että saamelaisten perinteistä kalastusta rajoittava kalastuslainsäädäntö on saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien vastainen (6.3.2019, diaarinumero 19/109281). Asiaa käsiteltiin lopulta myös korkeimmassa oikeudessa, joka ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota (KKO:2022:26, taltionumero 706, 13.4.2022).
[12] HE 274/2022 vp, s. 80.
[13] sama, s. 57 ja 80.
[14] PeVM 12/2014 vp, s. 7.
[15] HE 167/2014 vp.

Nyt puheena oleva ehdotus lain 9 §:n muuttamiseksi ei siten muuta tai kavenna julkisten viranomaisten toimivaltaa, vaan tällaisista muutoksista on säädettävä erikseen lailla. Lain 9 §:n muuttaminen ei myöskään esityksen perustelujen mukaan merkitse ns. veto-oikeuden antamista saamelaiskäräjille.[16]

Kuntien on kuitenkin noudatettava saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta, sillä tämän velvoitteen loukkaaminen saattaa olla itsessään valitusperuste.[17] Lisäksi on otettava huomioon, että kuntien toimintaa julkisena viranomaisena sitoo perustuslain 22 §. Tämä säännös velvoittaa kuntia turvaamaan ja aktiivisin toimin edistämään saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista. Siten sen pitäisi vaikuttaa ohjaavasti kuntien toimivallan käyttämiseen. Sanottua velvoitetta konkretisoi saamelaiskäräjälakiin lisättäväksi ehdotettu uusi 9 a §.[18]

> Kaikesta edellä selostetusta on pidettävä erillään se puoli asiasta, minkälaisiin lainsäädännöllisiin toimiin vuonna 1995 säädetty perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta antaa mahdollisuuksia tai mihin säännöksellä aikanaan pyrittiin. Saamelaisten itsehallinnon lainsäädännöllistä pohjaa hahmoteltaessa kunnallista itsehallintoa ja sitä koskevaa sääntelyä perustuslaissa ja kuntalaissa pidettiin ainakin joiltakin osin jonkinlaisena esikuvana. Tämä perusajatus ilmenee saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön perusteluissa. Niiden mukaan saamelaisten perustuslailla suojatun oikeusaseman ulottuvuudet määräytyvät osin hallitusmuotoon otettavaksi ehdotetun 51 a §:n (nyk. PL 121.4 §) ja osin saamelaiskäräjistä annettavaksi ehdotetun lain mukaisesti samaan tapaan kuin kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja. Vielä selvemmin ajatus ilmenee syksyllä 1995 eduskunnalle annetusta saamelaiskäräjälain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka mukaan saamelaiskäräjille on tarkoitettu antaa saamen kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema (HE 190/1995 vp, s. 1).
>
> Saamelaisten itsehallinnon lainsäädännöllistä perustaa koskevasta varsinaisesta hallituksen esityksestä ilmenee, että perustuslain itsehallintosäännöksen tarkoituksena oli luoda puitteet saamelaishallinnon (saamelaiskäräjien) tehtävien ja toimivallan järjestämiseksi lainsäädännössä suhteessa kuntien ja valtion hallintoon. Esityksen perustelujen mukaan säännöksellä pyritään siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. Edelleen perusteluissa todetaan perustuslakiin otettavalla säännöksellä tehtävän mahdolliseksi se, että saamelaisten itsehallintoon kuuluvia asioita otetaan kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisten kotiseutualueella tai että näitä tehtäviä siirretään kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle. (HE 248/1994 vp. s. 1, 16 ja 20).
>
> Perustuslakiin vuonna 1995 lisätyn saamelaisten itsehallintosäännöksen mahdollistaneita edellä mainittuja muutoksia lainsäädäntöön ei ole kuluneen 27 vuoden aikana juurikaan tehty, mistä syystä saamelaisten itsehallinnosta ei ole muodostunut säännöksen tavoitteiden mukaista dynaamista prosessia, vaan se on jähmettynyt staattiseksi järjestelmäksi.

[16] HE 274/2022 vp, s. 47 ja 80.
[17] sama, s. 80
[18] sama, s. 83.

3 Oikeus harjoittaa nk. saamelaisten perinteisiä elinkeinoja

Saamelaisten itsehallinnon lainsäädännöllistä perustaa – perustuslain säännös ja laki saamelaiskäräjistä – koskevan hallituksen esityksen (248/1994 vp) ensimmäisellä sivulla todetaan selväsanaisesti, että esityksen tarkoituksena on turvata saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertainen kohtelu hallinnossa etnisen kulttuuri-itsehallinnon perustalta. Edelleen samalla sivulla korostetaan, että perustuslakiin lisättäväksi ehdotettu saamelaisten itsehallintosäännös koskee saamelaisväestön hallinnollisia oloja. Lakihankkeen valmisteluasiakirjoista ilmenee siten yksiselitteisesti, että kyseessä on pelkästään saamelaisten hallinnollisten olojen järjestämiseen liittyvä lakikokonaisuus, jolla ei ole tarkoitus millään tavalla puuttua maahan, veteen tai perinteisiin elinkeinoihin liittyviin oikeuksiin saamelaisalueella.

Eri viranomaisten ja saamelaistoimijoiden vakuutteluista huolimatta saamelaisalueen paikallisen suomalaisväestön keskuudesta nousi tuolloin kansanliike vastustamaan lakihanketta, jonka uskottiin rajoittavan suomalaisväestön oikeuksia saamelaisalueella. Erityisesti pelättiin, että tämän lakihankkeen myötä saamelaisille annetaan yksinoikeus nk. saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen. Huolta kannettiin myös saamelaisalueen maa- ja vesialueiden sekä luonnonvarojen käyttöön liittyvistä mahdollisista rajoituksista saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi.[19]

Kansanliikkeen virheelliseen tulkintaan perustunut viesti saavutti myös eduskunnan sen käsitellessä lakikokonaisuutta vuoden 1995 alussa. Tilanne johti lopulta siihen, että eduskunta-asiakirjoihin kirjattiin kolmeen eri kertaan perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvä kannanotto. Näin tehtiin ensin vuoden 1994 valtiopäivien perustuslakivaliokunnan mietinnössä[20], sitten seuraavien valtiopäivien perustuslakivaliokunnan mietinnössä[21] ja vielä samoilla valtiopäivillä hyväksytyssä eduskunnan kirjelmässä[22]. Kannanoton pääviesti on, että kulttuuri-itsehallintoa[23] koskevan lakikokonaisuuden tarkoituksena ei ole saada aikaan muutoksia siihen, ketkä saavat harjoittaa poronhoitoa, metsästystä, kalastusta tai muitakaan elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla, vaan mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia erityislakeja.

Eduskunnassa nyt käsiteltävänä olevalla saamelaiskäräjälain muutosesityksellä ei ole tarkoitus muuttaa edellä selostettua oikeustilaa saamelaiselinkeinojen harjoittamisen osalta, vaan tilanne pysyy siinä suhteessa ennallaan. Saamelaiskäräjälaki sääntelee edelleen saamelaisten hallinnollisia oloja, ja saamelaiskäräjät pysyy julkisoikeudellisena toimielimenä. Saamelaiskäräjälain säännöksillä ei puututa oikeuteen harjoittaa nk. saamelaisten perinteisiä elinkeinoja saamelaisalueella.

---

[19] Ks. asiasta tarkemmin oikeustieteellisestä väitöskirjastani (luku 6.6.4.4.), joka löytyy netistä osoitteella https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-092-0

[20] PeVM 17/1994 vp.

[21] PeVM 1/1995 vp.

[22] EK 19/1995 vp.

[23] Kyseisessä lainsäädännössä käytettiin aluksi ilmaisua "kulttuuri-itsehallinto". Vuoden 1999 uudessa Suomen perustuslaissa ilmaisu muutettiin muotoon saamen kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto. Vastaava muutos tehtiin myös saamelaiskäräjälakiin vuonna 2002 (Lain muutos 1729/2002).

Sanotusta on kuitenkin pidettävä erillään oikeus osallistua ja vaikuttaa perinteisiä elinkeinoja koskevaan suunnitteluun, valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja päätöksentekoon näitä elinkeinoja koskevassa hallinnossa. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon käsite on sisällöllisesti kiinnitetty saamelaisten perusoikeussäännökseen.[24] Tämä merkitsee sitä, että itsehallinnon piiriin kuuluu koko saamelainen kulttuurimuoto sen aineellinen perusta – perinteiset elinkeinot – mukaan lukien. Kun nämä elinkeinot sisältyvät itsehallinnon käsitteeseen, seuraa siitä se, että myös saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö kuuluu perustuslain mukaan itsehallinnon alaan, sillä oikeudet mainittujen luonnon ilmentymien käyttöön sisältyvät keskeisesti perustuslain antamaan suojaan osana perinteisten elinkeinojen suojaa. Toisaalta tämä on myös seurausta saamelaisten asemasta alkuperäiskansana, johon liittyvät oikeudet ilmenevät kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista, kuten YK:n KP-sopimuksesta ja alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta julistuksesta.

Saamelaiskäräjälain muutosesityksessä oikeus vaikuttaa ja osallistua perinteisiä elinkeinoja koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon hallinnossa toteutuu lain 9 §:ssä tarkoitetun yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn muodossa (tai kautta), kuten on asianlaita nykyisinkin. Lisäksi muualla lainsäädännössä on samaa tarkoitusta toteuttavia säännöksiä, kuten poronhoitolain (848/1990) 20.3 §:ssä ja kalastuslain (379/2015) 25.4, 33.1 ja 37.2 §:issä.

Edellä selostetun ohella on kuitenkin pidettävä mielessä se, että perustuslain 17.3 §:n säännös saamelaisten perusoikeudesta ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoaan yhdessä YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan vähemmistösuojamääräyksen kanssa turvaa saamelaisten oikeuden harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan niiden uudenaikaiset soveltamismuodot mukaan lukien. Tämä oikeus kuuluu saamelaisille riippumatta siitä, mitä saamelaiskäräjälaissa tai muualla laissa säädetään. Viittaan tässä yhteydessä edellä mainitsemaani kalastusta koskevaan oikeustapaukseen Utsjoen kunnassa (KKO:n ennakkopäätös) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon[25] sisältyvään kannanottoon Tenojoen kalastuksen sääntelyä koskevasta hallituksen esityksestä.[26] Käsittelin tätä kysymystä tarkemmin äskettäin eduskunnan talousvaliokunnalle jättämässäni po. lakiesitystä koskevassa lausunnossa (10.1.2023). Aiheeseen liittyy myös kysymys siitä, mitä mahdollisia kielteisiä vaikutuksia saamelaismääritelmän poistamisesta Suomen lainsäädännöstä aiheutuu saamelaisten oikeuksien toteutumiselle käytännössä sekä kollektiivisella että yksilöllisellä tasolla.

[24] HE 248/1994 vp, s. 17.
[25] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[26] HE 239/2016 vp.

4 Maankäyttö ja maanomistus

Maankäytön osalta pätevät samat faktat kuin mitä edellä selostin elinkeinojen osalta. Toimivalta maan- ja alueidenkäyttöä koskevissa asioissa saamelaisalueella pysyy edelleen asianomaisilla viranomaisilla laissa säädetyn mukaisesti. Niinpä kunnilla säilyy kaavoitusmonopoli alueellaan ja maakunnan liitto (tässä tapauksessa Lapin liitto) vastaa maakuntakaavan laatimisesta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisesti. Edelleen Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta sitä koskevan lainsäädännön nojalla (Laki Metsähallituksesta 234/2016) nykyiseen tapaan.

Mainittujen viranomaisten samoin kuin muidenkin maan- ja alueidenkäytöstä vastaavien viranomaisten ja mahdollisesti muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen on kuitenkin noudatettava lakiesityksen 9 §:n ja sitä tukevien 9 a ja b §:ien säännöksiä. Nykyiseen tilanteeseen verrattuna erona on se, että viranomaisten on toiminnassaan nykyistä huolellisemmin otettava selkoa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista ja pyrittävä aktiivisesti edistämään niiden toteutumista käytännössä. Tässä tarkoituksessa viranomaisten on tehostettava yhteistoimintaa ja siihen liittyvää neuvotteluprosessia saamelaiskäräjien kanssa. Painopistettä pyritään siis siirtämään nykyisestä usein muodollisesta neuvottelumenettelystä enemmän yhteistoiminnan suuntaan, jotta saamelaisten tarpeet tulisivat nykyistä paremmin huomioonotetuiksi viranomaisten päätöksenteossa. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toivotaan siten toteutuvan paremmin näissäkin asioissa uudistetulla lain 9 §:n säännöksillä ja sitä tukevien 9 a ja b §:ien säännöksillä.

Maanomistukseen saamelaiskäräjälain muutoesityksellä ei ole mitään yhteyttä eikä vaikutusta.

5 Lopuksi

Olisi älyllisesti epärehellistä väittää, ettei esityksellä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi olisi mitään vaikutuksia viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen toimintaan. Vaikutuksia on (tai ainakin sellaisia tavoitellaan), ja niin pitääkin olla, sillä muutoinhan lakiesitys olisi tältä osin turha. Yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely on käytännössä ainoa saamelaisille saamelaiskäräjälaissa turvattu konkreettinen keino yrittää toteuttaa omaa itsemääräämisoikeuttaan. Siksi on tärkeää kehittää tätä menettelyä esityksen mukaiseen suuntaan, jotta saamelaiset kykenisivät saavuttamaan heille merkityksellisissä asioissa vähintäänkin tyydyttävän lopputuloksen viranomaisten päätöksenteossa.

Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta ei ole muodostunut kuluneen 27 vuoden aikana dynaamista prosessia, jota saamelaiset olisivat itse voineet ohjata. Päinvastoin, itsehallinto on jähmettynyt staattiseksi järjestelmäksi. Kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansojen oikeusasemaa on sitä vastoin kehitetty vuoden 1995 jälkeen aimo harppauksin, ja tämä koskee erityisesti näiden kansojen itsemääräämisoikeutta. Nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys

saamelaiskäräjälain muuttamiseksi pyrkii vastaamaan mainittuun kehitykseen ja kuromaan umpeen jälkeenjääneisyyttä saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa kansallisessa lainsäädännössä. Pidän tätä lakiesitystä tästä näkökulmasta katsottuna tervetulleena hankkeena, vaikka kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottoihin nähden jääkin vielä paljon kehitettävää.[27]

Utsjoella 16. pnä tammikuuta 2023

Juha Guttorm
oikeustieteen tohtori

[27] YK:n nk. rotusyrjintäsopimuksen valvontaelin (rotusyrjintäkomitea) toi esille Suomen 20.–22. määräaikaisraportin vuoksi antamissaan loppupäätelmissä saamelaiskäräjälain uudistamiseen viitaten huolestuneisuutensa siitä, että saamelaiskäräjillä on edelleen hyvin vähän päätösvaltaa asioissa, jotka liittyvät saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon, mukaan lukien maan ja luonnonvarojen käyttöön liittyvät oikeudet. Komitea suositteli päätelmissään Suomea saamelaiskäräjälakia uudistaessaan lisäämään saamelaiskäräjien päätösvaltaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä asioissa, ml. oikeudet, jotka liittyvät maan ja luonnonvarojen käyttöön saamelaisten perinteisesti asuttamilla alueilla (CERD/C/FIN/CO/20–22, 31.8.2012). Komitea toisti kannanottonsa Suomen 23. määräaikaisraportin vuoksi antamissaan päätelmissä (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017).
Myös YK:n ihmisoikeuskomitea kiinnitti huomiota samaan epäkohtaan Suomen kuudennen määräaikaisraportin takia antamissaan päätelmissä kehottaen Suomea vahvistamaan saamelaisten edustuksellisten elinten päätösvaltaa (CCPR/C/FIN/CO/6, 22.8.2013).