ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Juha Guttorm
Oikeustieteen tohtori
10.1.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 274/2022 VP EDUSKUNNALLE LAEIKSI SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 40 LUVUN 11 §:n MUUTTAMISESTA

1. Saamelaisten itsehallinnon taustaa ja nykytila

Eduskunta hyväksyi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä saamelaisia erityisesti koskevan perusoikeussäännöksen (nyk. PL 17.3 §), jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeussäännöksen tueksi eduskunta lisäsi samana vuonna perustuslakiin säännöksen (nyk. PL 121.4 §), joka turvaa saamelaisille heidän kotiseutualueellaan[1] kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksellä luotiin hallinnolliset puitteet saamelaisten perusoikeuksien toteuttamiselle.[2] Perusoikeussäännös ja sitä täydentävä itsehallintosäännös liittyvät siten kiinteästi yhteen[3] muodostaen valtiosääntöisen perustan saamelaisten aineellisten oikeuksien ja niiden hallinnointia koskevien oikeuksien järjestämiseksi ja turvaamiseksi muussa lainsäädännössä.

Perustuslain säännösten lisäksi eduskunta sääti samana vuonna lain saamelaiskäräjistä (974/1995). Edustuksellisen, saamelaisten keskuudestaan suoralla vaalilla valitseman 21-jäsenisen saamelaiskäräjien tehtävänä on toteuttaa ja kehittää saamelaisten perustuslaillista itsehallintoa.[4] Tässä mainitut kolme säädöstä; perusoikeussäännös, itsehallintosäännös ja laki saamelaiskäräjistä muodostavat yhdessä tulkittavan sääntelykokonaisuuden. Kahta viimeksi mainittua säädöstä kutsun jäljempänä itsehallintolainsäädännöksi.

---

[1] Saamelaisten kotiseutualue (jäljempänä lyh. saamelaisalue) on määritelty saamelaiskäräjälain 4 §:ssä. Pykälän mukaan sillä tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta.

[2] Nämä säännökset otettiin silloisen Suomen Hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin ja 51 a § pykälään.

[3] Säännökset liittyvät kiinteästi yhteen myös niin, että itsehallinnon käsite on sisällöllisesti sidottu perusoikeussäännökseen (Hallituksen esitys eduskunnalle 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 17).

[4] Vuoden 1996 alussa toimintansa aloittanut saamelaiskäräjät asetettiin vuonna 1973 asetuksella (824/1973) perustetun 20-jäsenisen saamelaisvaltuuskunnan sijaan. Myös saamelaisvaltuuskunta oli perusteiltaan edustuksellinen toimielin, mutta oikeudelliselta asemaltaan se rinnastui valtion pysyvään neuvottelukuntaan. Saamelaiskäräjät sen sijaan on julkisoikeudellinen itsehallintoelin, joka ei ole osa valtionhallintoa, vaikka toimiikin lakinsa mukaisesti oikeusministeriön hallinnonalalla (ks. lain 1.1 §).

Itsehallintolainsäädännön päätavoitteena oli luoda saamelaisille etniseen itsehallintoon pohjautuva hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon julkisessa hallinnossa. Tarkoituksena oli turvata saamelaisille ryhmänä oikeus hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään, sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla.[5] Tällä tavoin pyrittiin turvaamaan saamelaisten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa suhteessa muihin väestöryhmiin. (HE 248/1994 vp, s. 1 ja 14–16)

Saamelaisten itsehallinto määritellään itsehallintolainsäädännön perusteluissa luonteeltaan dynaamiseksi niin, että saamelaiset voivat itse kehittää sitä (HE 248/1991 vp, s. 16). Tämän vuoksi perustuslain säännöksellä ja saamelaiskäräjälailla ei ollut alun pitäenkään tarkoitus säätää tyhjentävästi itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta, ja lukita siten itsehallinto tietynkaltaiseksi staattiseksi järjestelmäksi. Lainsäätäjän tarkoituksena oli, että itsehallinnon tarkemmasta sisällöstä ja laajuudesta säädetään saamelaiskäräjälain lisäksi myöhemmin annettavilla muilla laeilla, sitä mukaa kun itsehallintoa kehitetään (HE 248/1994 vp, s. 20–21). Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesikin itsehallintolainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että ehdotettu Suomen Hallitusmuodon uusi 51 a § on luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon (PeVM 17/1994 vp, s. 1).

Saamelaiskäräjälakiin sisältyy säännöksiä itsehallinnon perusteista samaan tapaan kuin kuntalakiin (410/2015) kunnallisen itsehallinnon yleisistä perusteista. Saamelaisten perustuslailla suojatun hallinnollisen oikeusaseman ulottuvuudet määräytyvät siten osin perustuslain säännöksen ja osin saamelaiskäräjälain mukaisesti samaan tapaan kuin kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja (HE 248/1994 vp, s. 16).

Vuonna 2018 tarkastetun saamelaisten itsehallinnon toteutumista koskevan oikeustieteellisen väitöstutkimukseni[6] päätuloksena on havainto, jonka mukaan Suomen valtiovalta (tässä erit. keskushallinto ja hallitus) kohtelee saamelaisten itsehallintoa lähinnä staattisena järjestelmänä. Itsehallinnosta ei ole muodostunut jatkuvaa dynaamista prosessia eikä saamelaisille ole turvattu riittävän vaikuttavia oikeudellisia keinoja itsehallintonsa kehittämiseen lainsäädännössä. Tämä johtuu itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen minimaalisesta täytäntöönpanosta muussa lainsäädännössä.

Itsehallinnon vallitsevaa staattista luonnetta havainnollistaa parhaiten saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman muuttumattomuus siitä annetussa laissa. Itsehallinnolle oli alun perin tarkoitus luoda vähitellen konkreettista sisältöä kehittämällä ensisijaisesti saamelaiskäräjälain säännöksiä. Sitä kautta oli määrä vahvistaa saamelaiskäräjien asemaa itsehallinnon keskeisenä

[5] Itsehallintolainsäädännöllä pyrittiin muun ohessa alkuperäiskansojen asemaa turvaavan ILO 169 -yleissopimuksen päämääriin, ks. erityisesti sopimuksen 7 artiklan 1 kohta.

[6] Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015". Acta Universitatis Lapponiensis 375. Rovaniemi 2018.

toimijana ja toteuttajana. Saamelaiskäräjälakiin ei ole kuitenkaan tehty sen 27 vuotta kestäneenä voimassaoloaikana yhtäkään itsehallinnon kehittämistä merkitsevää muutosta. Saamelaiskäräjillä on siten yhä nykyisinkin lähinnä neuvoa-antava asema edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin.

Vallitseva laintulkinta lähtee siitä käsityksestä, että itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus ja etenkin sen toimivaltuudet määriteltiin ja vahvistettiin pääosin jo saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995. Tulkinnan mukaan tällä lainsäädäntötoimella saavutettiin perustuslain säännöksen edellyttämä vähimmäistaso itsehallinnon toteuttamisessa ja kehittämisessä. Sen jälkeen perustuslain säännöstä on tulkittu lähinnä siitä lähtökohdasta, että se paremminkin mahdollistaa itsehallinnon kehittämisen kuin velvoittaa valtiovaltaa sellaiseen toimintaan lainsäädännössä.

2. Uuden lakiesityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen pohjana ja lähtökohtana on alkuperäiskansojen asemaa koskeva viimeisin oikeuskehitys kansainvälisessä oikeudessa, missä korostetaan nykyisin yhä voimakkaammin alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta. Hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset saamelaiskäräjälakiin on tehty sanotulta pohjalta. Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja kehittää saamelaisten itsehallintoa sille alun pitäen tarkoitetun dynaamisen luonteen mukaisesti.

Katson, että lakiesityksen perusta ja tavoitteet on oikein asetettu. Niin ikään pidän lain tarkoitusta määrittelevän 1 §:n muotoilua onnistuneena, kun siinä korostetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta, jota itsehallinnon on määrä osaltaan toteuttaa. Samalla haluan painottaa, että itsemääräämisoikeuden tosiasiallisesta toteutumisesta kansainvälisen oikeuden määräysten ja hengen mukaisesti on pidettävä huolta tämän lain säännösten soveltamis- ja tulkintakäytännössä. Myös monet muut lakiesitykseen sisältyvät muutosehdotukset tähtäävät saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja sitä toteuttavan itsehallinnon vahvistamiseen, mitä pidän oikeansuuntaisena kehityskulkuna.

3. Eräitä säännöskohtaisia havaintoja

3.1. Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (3 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan saamelaiskäräjälain 3 §:n mukainen saamelaismääritelmä korvataan äänioikeutta ja vaaliluetteloon merkitsemistä koskevalla säännöksellä, jossa määritellään äänioikeuden kriteerit saamelaiskäräjävaaleissa. Nämä kieliperusteiset kriteerit ovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten ja niiden toimeenpanoa valvovien toimielinten tuoreimpien kannanottojen mukaisia. Pidän kieliperusteista äänioikeuskriteeristöä muutoinkin parhaimpana kysymykseen tulevista vaihtoehdoista pääosin samoilla perusteilla, joihin hallituksen esityksen perusteluissa viitataan (s. 26).

On hyvä muistaa, että saamelaismääritelmä otettiin Suomen lainsäädäntöön ensimmäisen kerran vuonna 1973 annetussa asetuksessa saamelaisvaltuuskunnasta (824/1973, 1.2 §). Tuolloin määritelmä oli kieliperusteinen nyt ehdotetun äänioikeuskriteeristön kaltainen. Oikeus äänestää saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa oli nykyiseen tapaan sidoksissa saamelaismääritelmään. Saamelaisvaltuuskunta-asetuksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1990 (A 988/1990) määritelmään lisättiin itseidentifikaatiolauseke. Sittemmin tämä määritelmä otettiin sellaisenaan lakiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) vuonna 1991. Edelleen kieliperusteinen määritelmä otettiin vuonna 1995 säädettyyn saamelaiskäräjälakiin (974/1995), mutta kuitenkin niin muutettuna, että siihen lisättiin sittemmin kiistanalaiseksi osoittautunut ja tulkinnallisia ongelmia aiheuttanut lappalaiskriteeri. Tämä määritelmä on yhä nykyisin voimassa.

3.2. Saamelaismääritelmän poistaminen saamelaiskäräjälaista

Saamelaiskäräjälain 3 §:ää koskeva muutosehdotus merkitsisi saamelaisen määritelmän poistamista saamelaiskäräjälaista ja samalla myös sitä, että Suomen lainsäädännössä ei olisi enää määritelmää saamelaisesta. Pidän tätä muutosta oikeudellisessa mielessä ongelmallisena ratkaisuna. Muutoksesta saattaa aiheutua tulevaisuudessa odottamattomia ja kielteisiä seurauksia saamelaisten oikeuksien toteutumiselle.

Perustuslain säännökset saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §) itsehallinnon perustalta (121.4 §) sekä laki saamelaiskäräjistä muodostavat sääntelykokonaisuuden niin, että niitä pitäisi tulkita yhdessä. Niissä kaikissa oikeudet on turvattu saamelaisille. Nykyiseen saamelaiskäräjälakiin sisältyvä saamelaismääritelmä liittyy tähän kokonaisuuteen ja sen voidaan katsoa määrittelevän yksilötasolla ne henkilöt, joille perustuslaissa ja sen nojalla säädetyissä laeissa – myös muissa kuin edellä mainituissa laeissa – saamelaisille turvatut oikeudet kuuluvat. Jos saamelaista ei määritellä laissa, jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi se, keille saamelaisille turvatut oikeudet yksilötasolla kuuluvat. Oikeuksien subjektit jäävät siis laissa tarkemmin määrittelemättä. Tällainen tilanne saattaa johtaa käytäntöön, jossa saamelaisuus ratkaistaan tapauskohtaisesti. Siitä taas voi seurata kirjava ja epäjohdonmukainen tulkintakäytäntö saamelaisuudesta.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ovat lähtökohtaisesti kollektiivisia, tälle kansalle ryhmänä kuuluvia oikeuksia. Ryhmä koostuu kuitenkin yksilöistä, joiden oikeuksia turvataan ryhmän jäsenenä. Kysymys on saamelaisen yksilön perustuslain 17.3 §:n mukaisesta perusoikeudesta nauttia omasta kielestään ja kulttuuristaan saamelaisen kansanryhmän jäsenenä. Tätä oikeutta ei voi tehdä tyhjäksi tai vaikeuttaa sen toteutumista käytännössä tavallisella lainsäädännöllä.

Käytännön viranomaistoiminnassa ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa voi syntyä tilanteita, joissa joudutaan ottamaan yksilötasolla kantaa siihen, onko henkilö saamelainen vai ei. Tästä hyvänä esimerkkinä käy Lapin käräjäoikeuden ratkaisu vuodelta 2019, joka koskee neljän paikallisen saamelaisen luvatonta pyyntiä Tenojoen vesistöön kuuluvassa Vetsijoessa

Utsjoen kunnassa. Ratkaisussaan käräjäoikeus joutui arvioimaan kunkin vastaajan saamelaisuutta (6.3.2019, diaarinro 19/109281, s. 3 ja 10). Itse asia päätyi lopulta korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. KKO ei muuttanut käräjäoikeuden päätöstä (KKO:2022:26, taltionumero 706, 13.4.2022).

Saamelaismääritelmän poistamiseen Suomen lainsädäännöstä liittyy siten saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista koskeva ulottuvuus, kuten edellä mainittu oikeustapaus osoittaa. Viittaan tässä kohtaa lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoon, joka sisältyy sen antamaan lausuntoon (PeVL 5/2017 vp) Tenojoen kalastuksen sääntelyä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 239/2016 vp). Lausunnossaan valiokunta toteaa muun ohella seuraavaa (s. 7): *"Ottaen huomioon, että kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon, hallituksen esityksen saamelaistenkin kalastusta koskeva asuinpaikkaperusteinen rajaus estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumattta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa."* Perustuslakivaliokunta toisti tämän kantansa lausunnossaan (PeVL 27/2022 vp, s. 3) hallituksen esityksestä lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (HE 56/2022 vp).

Perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyvän ulottuvuuden merkitystä korostaa se seikka, että niin YK:n ihmisoikeuskomitean (ks. Länsman ja muut v. Suomi, 511/1992) kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnankin mukaan saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (ks. PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 38/2004 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmatkailutoimintaa on näin ollen pidettävä osana saamelaista kalastuskulttuuria (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

Päätelmäni edellä selostetusta on, että esimerkiksi Tenojoen vesistössä harjoitettavaan saamelaiseen kalastuskulttuuriin liittyvien oikeuksien käyttämisessä saattaa olla tarpeen tietää, ketkä yksittäiset henkilöt kuuluvat tämän perustuslain 17.3 §:n ja KP-sopimuksen 27 artiklan turvaaman kalastuskulttuurin suojan piiriin.

Saamelaismääritelmä liittyy myös ILO 169-yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiin ja sopimuksen täytäntöönpanoon. Yleissopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen (264/2014 vp, s. 24) mukaan *"yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmästä. Sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen."* Saamelaismääritelmän poistaminen saamelaiskäräjälaista saattaa siten vaikeuttaa sopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa, jos se ylipäätään Suomessa joskus ratifioidaan.

Hallitus uskoo po. esityksensä edistävän pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifiointimahdollisuuksia viittaamalla yhteispohjoismaisiin kriteereihin saamelaiskäräjien äänestysluetteloon ottamisessa. Saamelaissopimuksella pyritään yhtenäistämään saamelaisia koskevaa sääntelyä Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa, kuten hallitus esityksessään aivan oikein toteaa. Hallituksen esityksen ehdotus poistaa saamelaismääritelmä saamelaiskäräjälaista on kuitenkin mielestäni ristiriidassa saamelaissopimuksen pyrkimyksen kanssa, sillä Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjälakeihin sisältyy saamelaismääritelmä, eikä kummassakaan maassa ole tiettävästi vireillä suunnitelmia määritelmän poistamiseksi laista.

Vielä on pidettävä mielessä, että Suomessa kolttasaamelaisten asemaa säätelevä kolttalaki (253/1995) sisältää määritelmän koltasta. Tätä koskeva säännös on lain 4 §:ssä. Määritelmä on pääosin kieliperusteinen. Kolttasaamelaiset ovat saamelaiseen alkuperäiskansaan kuuluva ryhmä.

Lakiesityksen perusvalmistelusta huolehtineen oikeusministeriön kansliapäällikkö Timosen toimikunnan mietinnöstä annetuissa muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen selvittää saamelaismääritelmän luopumisesta mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia. Erityisen huomionarvoista on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto, jossa hän ilmoittaa pitävänsä tärkeänä, ettei saamelaiskäräjälain muutoksella vaikeuteta ILO 169-yleissopimuksen ratifiointia. Tähän liittyen hän kysyy, että onko saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksia selvitetty. Edelleen hän jatkaa lausunnossaan, että voimassa oleva saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on ainoa lainsäädännössä esitetty määritelmä, jonka perusteella on ollut mahdollista arvioida, onko yksilö oikeutettu käyttämään saamelaisille kollektiivisesti turvattuja oikeuksia.[7]

Hallituksen esitystä on tältä osin täydennetty lyhyellä toteamuksella, jonka mukaan *"esitetyllä muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia saamelaisten oikeuksien toteutumiseen"* (s. 52). Esityksestä ei ilmene, miten ja kuinka laajasti tätä kysymystä on selvitetty ja onko mahdollinen selvitys laadittu kirjalliseen muotoon.

Kuinka hyvänsä, pidän joka tapauksessa selvänä, että perustuslain 17.3 §:ssä perusoikeutena turvatut oikeudet kuuluvat yksinomaan saamelaisille sekä kollektiivisella että yksilöllisellä tasolla. Katson myös, että tavallisella lainsäädännöllä tulisi ennemminkin varmistaa, että oikeuksia voi käyttää se henkilöpiiri, jolle ne on perustuslaissa turvattu kuin aiheuttaa epäselviä tulkintatilanteita, joiden lopputuloksena saamelaisille turvatut oikeudet saattavat päätyä muille henkilöille. Viittaan tässä yhteydessä oikeusministeriössä laadittuun Lainkirjoittajan oppaaseen, jonka mukaan lakikieleltä vaaditaan erityisesti täsmällisyyttä, yksitulkintaisuutta, johdonmukaisuutta ja virheettömyyttä (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita nro 37/2013, s. 439−440).

Haluan kuitenkin painottaa, ettei edellä käsittelemäni kysymys muodosta minkäänlaista oikeudellista estettä saamelaiskäräjälain muuttamiselle hallituksen nyt esittämässä muodossa.

[7] Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin lausunto 19.7.2021/EOAK/3690/2021, s. 2.

3.3. Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta (5 §)

Lain 5 §:n otsikko vastaa asiallisesti ottaen voimassa olevan lain vastaavan pykälän otsikkoa. Pykälän sisältöä on kuitenkin laajennettu ja kehitetty lain yleisten tavoitteiden suuntaisesti, mitä pidän myönteisenä asiana. Pykälän säännöksissä määriteltyjä tehtäviä voi pitää yleiseen toimivaltaan kuuluviksi, lukuunottamatta 3 momentin säännöstä, jossa säännellään saamelaiskäräjien tehtävästä toimia asiantuntijana saamelaisopetukseen ja -koulutukseen liittyvissä kysymyksissä sekä edistää niiden kehittämistä kokonaisuudessaan. Tätä tehtäväkokonaisuutta voi mielestäni luonnehtia paremminkin erityiseen toimivaltaan kuin yleiseen toimivaltaan kuuluvaksi. Siksi saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa säätää kyseisestä asiakokonaisuudesta omassa pykälässään samaan tapaan kuin 6–8 §:iin otettujen tehtävien osalta on menetelty. Tällainen ratkaisu korostaisi myös saamelaisopetuksen ja -koulutuksen kehittämistyön erityistä merkitystä saamelaiskäräjien toiminnassa.

3.4. Kertomus (7 §)

Ehdotus saamelaiskäräjien vuosikertomuksen antamisesta valtioneuvoston sijasta suoraan eduskunnalle ja sen sisällön laajentaminen koskemaan myös ehdotuksia toimenpiteiksi saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi on linjassa hallituksen esityksen yleisten tavoitteiden ja lain tarkoituspykälän (1 §) kanssa. Ajatus kertomuksen antamisesta suoraan eduskunnalle ei ole uusi, sillä samansisältöinen ehdotus sisältyi jo saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen saamelaistyöryhmän mietintöön vuodelta 1994 (s. 44, 47, 63, 69–70, 85 ja 89).[8] Mainitun työryhmän ehdotuksen mukainen kertomus olisi sisältänyt katsauksen siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä sekä miten saamelaisia erityisesti koskevat perustuslain säännökset, ja eduskunnan ja sen erityisvaliokuntien kannanotot ovat toteutuneet lainvalmistelutyössä, lainsäädännössä, hallinnossa ja talousasioissa (s. 44 ja 69–70). Ehdotusta perusteltiin tuolloin samantapaisesti kuin nyt po. hallituksen esityksessä.

> Ehdotus ei kuitenkaan silloin toteutunut, minkä vuoksi saamelaiskäräjät palasi asiaan uudestaan nykyisen perustuslain valmistelun yhteydessä. Lausunnossaan oikeusministeriölle Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä saamelaiskäräjät ehdotti saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä eduskunnan edellyttämällä tavalla uudessa perustuslaissa. Tällä viittauksella se tarkoitti eduskunnan itsehallintolakikokonaisuuden käsittelyn yhteydessä hyväksymää pontta selvittää kiireellisesti, kuinka saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia voitaisiin edelleen kehittää (EV/HE 248/1994 vp). Ponsiehdotus tuli eduskunnan sivistysvaliokunnalta, joka puolestaan tarkoitti ehdotuksellaan kiireesti selvitettävän, miten saamelaiskäräjien aloiteoikeutta eduskunnassa ja saamelaiskäräjien kertomusmenettelyä voitaisiin kehittää saamelaistyöryhmän ehdotusten pohjalta (SiVL 9/1994 vp, s. 2). Puheena olevassa lausunnossaan saamelaiskäräjät esitti asian tilan korjaamiseksi komitean ehdottamaan perustuslakiin lisättäväksi uuden 75 a §:n. Sen 1 momentin mukaan saamelaiskäräjien oikeudesta laatia eduskunnalle vuosittain kertomus saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksestä ja liittää kertomukseen toimenpidealoitteita säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä.

[8] Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Saamelaistyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki 1994.

> Kun saamelaiskäräjien esitystä ei mainitun komitean ehdotusten pohjalta valmistellussa hallituksen esityksessä Suomen Hallitusmuodon uudistamiseksi (HE 1/1998 vp) otettu lainkaan huomioon, saamelaiskäräjät uudisti tämän esityksensä lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle mainitusta hallituksen esityksestä.[9] Perustuslakivaliokunta ei lausunut esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) mitään asiasta, eikä saamelaiskäräjien esitys toteutunut uudessa Suomen perustuslaissa.

Pidän hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta lain 7 §:n muuttamiseksi perusteltuna ratkaisuna esityksessä mainituin perustein, ja viitaten myös edellä mainittuihin aiempien ehdotusten perusteluihin. Esityksen mukainen menettely avaisi saamelaiskäräjille mahdollisuuden esittää huolenaiheitaan suoraan eduskunnalle ja saattamaan eduskunnan tietoon, miten saamelaisten olot ovat kehittyneet, miten oikeudet toteutuvat ja erityisesti, minkälaisten lainsäädännöllisten toimenpiteiden toteuttamiseen olisi edelleen tarvetta saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiseksi.

Lisäksi katson, että uuden säännöksen tavoitteiden toteutumisen turvaamisen kannalta saattaa olla aihetta arvioida tarkempien menettelytapasäännösten ottamista eduskunnan työjärjestykseen erityisesti säännöksessä tarkoitettujen saamelaiskäräjien tekemien toimenpide-ehdotusten käsittelyn osalta.

Pykälän otsikon voisi muuttaa muotoon “Kertomus eduskunnalle”. Tällöin otsikko ilmaisisi selkeämmin pykälän asiasisällön.

3.5. Neuvotteluvelvoite ja sen toteuttaminen sekä saamelaisten oikeuksien huomioinen (9 §, 9 a § ja 9 b §)

Viranomaisten neuvotteluvelvoitetta koskevaa lain 9 §:ää on kehitetty uusimpien alkuperäiskansojen kansainvälisoikeudellista asemaa koskevien kehityskulkujen mukaisesti. Tätä pykälää tukevat ja täydentävät lain 9 a ja 9 b pykäliin sisältyvät säännökset. Pykälässä painotetaan viranomaisten ja saamelaiskäräjien välisen yhteistyön tärkeyttä, mikä ilmenee myös pykälän otsikon muotoilussa, jossa yhteistoiminta on mainittu ennen neuvotteluja. Lain muutos tukee pyrkimystä edistää saamelaisten ja valtiovallan välistä tasaveroiseen asemaan, molemminpuoliseen kunnioitukseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvaa kumppanuutta, jota lähtökohtaa korostetaan parafoidussa pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa, ja yleisemmin ILO 169-yleissopimuksessa ja YK:n alkuperäiskansajulistuksessa.

Lain 9 §:n muuttaminen hallituksen esityksen mukaiseen muotoon ei merkitse sitä, että neuvotteluissa olisi päästävä yhteisymmärrykseen tai saatava saamelaiskäräjien suostumus aiotulle toimenpiteelle. Neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättäisi edelleen nykyiseen tapaan viime kädessä asianomainen viranomainen – muut itsehallinnolliset toimijat mukaan lukien – lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (12/2014 vp, s. 7) tuolloin eduskunnan käsittelyssä olleesta vastaavasta

[9] Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, 15.12.1998.

hallituksen esityksestä (HE 167/2014 vp), jonka hallitus veti pois eduskunnasta keväällä 2015. Esitys sisälsi samankaltaisen muutoksen lain 9 §:ään. Nyt puheena oleva ehdotus lain 9 §:n muuttamiseksi ei siten muuta tai kavenna julkisten viranomaisten toimivaltaa, vaan tällaisista muutoksista on säädettävä erikseen. Lain 9 §:n muuttaminen ei myöskään perustelujen mukaan merkitse ns. veto-oikeuden antamista saamelaiskäräjille.

Kun saamelaiskäräjillä ei olisi nyt käsittelyssä olevan muutosesityksen mukaisestikaan oikeutta osallistua viranomaisille kuuluvan toimivallan käyttämiseen, ei sillä ole myöskään oikeutta osallistua tosiasiallisella ja vaikuttavalla tavalla asioiden valmistelun ohjaamiseen ja johtamiseen. Näin koko päätöksentekoprosessi pysyisi siten ainakin muodollisessa mielessä edelleen kaikilta osin asianomaisten viranomaisten käsissä.

Mielestäni yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyllä on saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta todellista merkitystä vain, jos saamelaiset saavat sen avulla kulttuurimuotonsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvät keskeiset pyrkimyksensä läpi viranomaisten päätöksenteossa. Tämän tavoitteen saavuttamisessa keskeiselle sijalle nousee saamelaiskäräjien oikeus päästä riittävän aikaisessa vaiheessa ohjaamaan asioiden valmistelua ja siten aikaansaamaan vähintäänkin tyydyttävä lopputulos päätöksenteossa. Lain 9 §:n kehittäminen yhteistoimintaa painottavaan suuntaan saattaa uskoakseni parantaa saamelaiskäräjien mahdollisuuksia osallistua asioiden valmistelun ohjaamiseen ja johtamiseen, mikäli kyseistä lainkohtaa sovelletaan käytännössä muutetun lain tavoitteiden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten ja hengen mukaisesti.

4. Lopuksi

Vuonna 1995 säädetystä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella oli määrä tulla dynaaminen prosessi niin, että saamelaiset itse ohjaisivat itsehallintonsa kehitystä. Itsehallinnon piti vahvistua vähitellen erityisesti saamelaiskäräjälain säännöksiä kehittämällä. Toisin on kuitenkin käynyt kuten edellä lausunnon ensimmäisessä luvussa asiaa kuvasin.

Kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansojen oikeusasemaa on kehitetty vuoden 1995 jälkeen aimo harppauksin, ja tämä koskee varsinkin 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, saamelaiskäräjien päätösvallan lisäämistä koskeviin kannanottoihin nähden jääkin vielä paljon kehitettävää.[10]

Juha Guttorm
oikeustieteen tohtori,
hallintotieteiden maisteri

[10] 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).