Vesialueomistajain liitto VEALO ry
Sinikalliontie 10
02630 Espoo

LAUSUNTO

9.1.2023

Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö 14.12.2022 HE 274/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Vesialueomistajain liitto VEALO ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamiseksi.

Säännöskohtaiset kommentit

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Katsomme, että voimassa olevan lain 3 §:stä on tarvetta vaihtaa ”saamelaisuutta” koskeva termistö ”oikeuteen tulla merkityksi vaaliluetteloon” -termistöön. Voimassa olevan 3 §:n kohdat 1, 2 ja 3 tulee säilyttää muuttamattomina.

Kuka tahansa voi oppia puhumaan saamea, mutta se ei tee hänestä alkuperäiskansaan (kts. ILO 169 -sopimus 1 artikla) kuuluvaa saamelaista, vaikka hän kuinka mieltäisi itsensä saamelaiseksi. Kieliperuste pelkästään ei ole riittävä peruste vaaliluetteloon hyväksymiseksi. Myös objektiivinen näyttö tulee ottaa huomioon.

”*Vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden uudistaminen tarkoittaa, että kaikki ne henkilöt, jotka ovat tulleet tai olisivat tulleet merkityiksi vaaliluetteloon voimassa olevan lain nojalla, eivät välttämättä enää olisi siihen muutoksen jälkeen oikeutettuja* (HE 274/2022 vp, s. 27). Viittaus tarkoittaa voimassa olevan lain mukaisesti järjestettäviä vuoden 2023 saamelaiskäräjävaaleja suhteessa vuonna 2027 järjestettäviin lakimuutoksen jälkeisiin saamelaiskäräjävaaleihin.

Saamelaiskäräjälain muuttamisen tavoitteena tai lopputuloksena pitäisi olla saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja päätöksenteon kehittäminen siten, että mahdollisimman monet saamelaiset olisivat halukkaita, ja heillä olisi perustellut edellytykset tulla merkityksi vaaliluetteloon, eikä päinvastoin. On selvää, että mitä enemmän vaalikelpoisia saamelaisia henkilöitä on, sitä paremmin he pystyvät edistämään saamelaisille tärkeitä asioita.

Käytännössä hallituksen esityksen hyväksyminen lisäisi saamelaisyhteisön segregaatiota ja vähentäisi eri saamelaisryhmien (pohjoissaamelaiset, inarinsaamelaiset, kolttasaamelaiset ja saamelaisten kotialueen ulkopuolella asuvat saamelaiset) yhdenvertaisuutta (Perustuslaki 6 § Yhdenvertaisuus).

5 § Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta

Yhdistyneiden kansakuntien julistuksessa alkuperäiskansojen oikeuksista 4 artiklassa säädetään, että ”*Itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin.*”

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. 1 momentin mukaisesti ”*Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.*” ja 4 momentin mukaisesti ”*Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.*”

Molemmissa edellä mainituissa säädöksissä alkuperäiskansan itsehallinnolla tarkoitetaan heidän sisäisiä ja paikallisia asioita. Perustuslaissa on selvästi haluttu erottaa toisistaan kunnallinen itsehallinto ja saamelaisten itsehallinto kunnan alueella.

Hallituksen esitys saamelaiskäräjälain (erityislaki) muuttamisesta lisäisi merkittävästi saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen kautta (uusi 9 §) sellaisiin asioihin, jotka eivät sisälly saamelaiskulttuuri -käsitteeseen, kuten erityisesti Utsjoen, Inarin, Enontekiön ja Sodankylän kuntien itsehallintoon, mutta myös esimerkiksi ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Vaikka perustuslain 121.4 § näyttäisikin tämän mahdollistavan (*…sen mukaan kuin lailla säädetään*), niin saamelaiskäräjälain lakimuutos olisi perustuslain 121 §:n tarkoituksen vastainen.

Hallituksen esitöissä (5 §, ss. 75 - 77) on pohdittu ainoastaan kyseistä säädöstä saamelaisuuden kannalta. Hallituksen esityksestä puuttuvat selvitykset saamelaiskäräjien yleisen toimivallan laajentamisen vaikutuksista ympäröivään yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi kuntien kaavoitukseen, metsänhakkuihin ja kaivostoimintaan sekä alueiden käyttö-, hallinta- ja omistusoikeuksiin (metsästys ja kalastus).

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite, 9 a § Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa, 9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Voimassa olevassa saamelaiskäräjälaissa neuvotteluvelvoite on koskenut saamen kieltä ja kulttuuria koskevia asioita sekä tiettyjä toimenpiteitä saamelaisten kotiseutualueella. Hallituksen esityksen uudessa 9 §:ssä on lueteltu yhdeksän eri aihepiiriä, joita yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskisivat.

Edellisen lisäksi hallituksen esityksen sivulla 82 asiaa tarkennetaan seuraavasti: ”*Luettelo ei siis miltään osin rajoita neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen soveltamisalaa, vaan säännöstä 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.*” (HE 9 §, s. 82). ”*Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä…*” (uusi 5 §).

Käytännössä saamelaiskäräjistä tulisi demokraattisesti vaaleilla valitun kunnan itsehallinnon osa, joka osallistuisi kuntaa ja kuntalaisia koskevaan päätöksentekoon, kuten kunnan taloutta koskeviin kysymyksiin. Tätä mahdollisuutta ei tule erityislailla sallia.

Kuten aikaisemmin todettiin, hallituksen esityksestä puuttuvat vaikutusselvitykset ympäröivään yhteiskuntaan.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen tavoitteena on yksimielisyys tai saamelaiskäräjien ennakkosuostumus. Hallituksen esityksen mukaisesti ennakkosuostumuksen puute ei ole este hankkeen toteuttamiselle, eikä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteessa ole kyse saamelaiskäräjien veto-oikeudesta. Käytännössä hankkeet, joilla ei ole saamelaiskäräjien ennakkosuostumusta, voivat olla tulevaisuudessa mahdottomia toteuttaa.

9 a §:ssä tuodaan painokkaasti esille, 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.*”

9, 9 a ja 9 b §:t turvaavat korostetusti saamelaisten oikeudet. Hallituksen esityksestä puuttuu kokonaan selvitys siitä, voiko hallituksen esityksen mukainen saamelaiskäräjien toiminta mahdollisesti aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa kunnalle, Metsähallituksen toiminnalle tai perustuslain 15 §:n suojaamalle yksityisomaisuudelle, kuten metsästys- ja kalastusoikeuksille?

Hallituksen esityksen tekstikappaleessa 4.2.7 Taloudelliset vaikutukset arvioidaan pelkästään hallinnollisista muutoksista aiheutuvia lisäkustannuksia. Hallituksen esityksen perusteluista puuttuu kokonaan arviointi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen lopputuloksen taloudellisista seuraamuksista yksittäisille henkilöille maa- ja metsätalouden, matkailuliiketoiminnan, muun liiketoiminnan jne. harjoittamisessa, kuten myös heidän omaisuudelleen.

Kuvitellaan, että paikallinen yrittäjä haluaa laajentaa omistamillaan mailla olevaa elämysmatkailuliiketoimintaa moottorikelkka – ja koiravaljakkosafareilla ympäröiville valtion maille. Saamelaiskäräjät saavat tiedon asiasta ja tekevät aloitteen yhteistoiminta- ja neuvotteluprosessin käynnistämisestä. Hallituksen esityksen mukaisesti

yhteistoiminta- ja neuvotteluprosessi tapahtuu paikallisen kunnan, Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien kesken. Neuvottelujen lopputuloksena voisi olla, ettei kukaan kolmesta tahosta puoltaisi paikallisen yrittäjän liiketoiminnan laajentamista, perusteena hallituksen esityksen 9 a §:n 3 momentti. Tämä päätös kirjataan pöytäkirjaan (9 b §:n 3 momentti).

Käytännössä paikallisen yrittäjän yrityksen toiminnan laajennushanke päättyisi tähän päätöksen, koska kunta ja Metsähallitus eivät tulisi puoltamaan yrittäjän rakennuslupa-ynnä muita hakemuksia.

Ongelmana on se, että esimerkkitapauksessa edes yhtään valituskelpoista viranomaispäätöstä ei ehditä tehdä ja koko hankkeen eteneminen pysähtyy saamelaismielipiteen huomioivalla pöytäkirjakirjauksella. Kaikki hankkeen valmistelukulut jäävät yrittäjän itsensä maksettaviksi.

Lakimuutoksesta puuttuu oikeusturvakeino henkilöille, jotka joutuvat yhteistoiminta- ja neuvotteluprosessin kohteeksi (kts. perustuslaki 21 §).

10 § Kokoonpano ja toimikausi

Saamelaiskäräjien kokoonpano on 21 jäsentä plus neljä varajäsentä (vähintään 3 jäsentä ja 1 varajäsen per Utsjoki, Inari, Enontekiö ja Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alue).

Vuoden 2019 saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuja saamelaisia/saamelaisia yhteensä oli Enontekiöllä 321/439, Inarissa 1471/2141, Utsjoella 478/662 ja Sodankylän Lapin paliskunnassa 120/164 (Lähde Saamelaiskäräjät, Väestörekisterikeskus). Kyseinen aluekohtainen kiintiöpaikkajärjestelmä ei vastaa millään tavoin aluekohtaisia väestösuhteita ja asettaa saamelaiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella. Konkretisoituna Inarilla ja Lapin paliskunnalla on molemmilla vähintään 3 + 1 jäsentä saamelaiskäräjillä, vaikka Inarissa on 12 kertaa enemmän äänioikeutettuja saamelaisia.

Saamelaiskäräjävaaleissa vaalipiirinä on koko Suomi. Saamelaiskäräjillä on 25 paikkaa, jotka täytetään saamelaisten kotiseutualueella asuvista ehdokkaista. Vuonna 2019 saamelaisten kotiseutualueella asui yhteensä 3 406 saamelaista, joista äänioikeutettuja oli 2 390. Muualla Suomessa asui yhteensä 6 681saamelaista, joista äänioikeutettuja oli 3 078. Muualla Suomessa asui 56,3 prosenttia kaikista äänioikeutetuissa, jotka voivat äänestää ehdokkaita, jotka asuvat vain saamelaisten kotiseutualueella.

Hallituksen esityksestä puuttuvat kaikki perustelut saamelaiskäräjien koosta ja paikkajaosta. Hallituksen esityksestä puuttuvat myös perustelut sille, miksi saamelaiskäräjillä ei ole yhtään paikkaa saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuville saamelaisille? Vuoden 2019 vaaleissa yli puolet äänioikeutetuista saamelaisista asui saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.

14 § Muut toimielimet ja 20 § Vaalilautakunta

Vaalilautakunnan jäsenet käyttävät merkittävää valtaa, sillä he päättävät, ketkä merkitään vaaliluetteloon (= ketkä saavat äänestää saamelaiskäräjävaaleissa), ketkä hyväksytään ehdokkaiksi saamalaiskäräjille, eikä vaalilautakunnan päätökseen ehdokasluettelosta saa

hakea muutosta. Vaaliluettelo on lähtökohtaisesti salassa pidettävä asiakirja, eikä viranomaisilla ole käytännön soveltamistilanteessa mahdollisuutta tarkistaa vaaliluettelon sisältöä. Edellä kerrottu vaikuttaa merkittävästi siihen, ketkä voivat tulla henkilövaalissa valituiksi saamelaiskäräjille (Lakimuutosesityksen 14.1 §, 20 §, 27 §).

Saamelaiskäräjät tekevät valtioneuvostolle esityksen muutoksenhakulautakunnan kokoonpanosta, jonka tehtävänä on käsitellä vaalilautakunnan vaaliluetteloon ottamista tai siitä poistamista koskevat valitukset. Kaiken lisäksi muutoksenhakulautakunnan päätöksestä valittamisen kynnys on nostettu todella korkealle, ilman mitään väliportaita suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (Lakimuutosesityksen 41 §, 41 b §:n 3 momentti, 41 m §:n 1 momentti).

Hallituksen esityksessä luotu hallintomalli on jotakin täysin uutta suomalaisessa lainsäädännössä. Hallintomalli luo täydellisen itseään täydentävän suljetun piirin, joka mahdollistaa oligarkian.

27 § Ehdokasasettelu ja ehdokasluettelo

Hallituksen esityksen mukaisesti saamelaiskäräjien vaaleja varten maa on yhtenä vaalipiirinä ja valitsijayhdistysten tulee tehdä ehdokashakemukset vaalilautakunnalle (Hallituksen esityksen 19 § ja 27 §).

Hallituksen esityksestä puuttuvat perustelut sille, miksi lakimuutoksen ehdokashakemuksen sisältöä koskevasta säännöksestä on haluttu jättää ehdokasta koskevat tiedot pois (voimassa oleva 27.1 § kohdat 1 ja 2). On kuitenkin oletettavissa, että vaalilautakunta tarvitsee kyseiset tiedot ehdokasluettelon laatimiseksi.

Hallituksen esityksestä puuttuvat myös perustelut sille, miksi kaikkien saamelaiskäräjille valittavien jäsenten tulee asua saamelaisten kotiseutualueella (38 § Vaalien tuloksen määräytyminen)? Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valitsijayhdistykset eivät voi asettaa ehdokkaita, jotka asuvat saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Menettely rajaa ehdokkaina pois saamelaiset henkilöt, jotka esimerkiksi töiden vuoksi ovat pakotettuja asumaan ympärivuotisesti saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelle mutta jotka säännöllisesti ovat yhteydessä saamelaisiin vanhempiinsa tai sukulaisiinsa saamelaisten kotiseutualueella, tai joilla on kiinteää omaisuutta saamelaisten kotiseutualueella.

Hallituksen lakimuutosesitys ei kohtele ehdokasasettelun osalta äänioikeutettuja saamelaisia yhdenvertaisesti perustuen ehdokkaan asuinpaikkaan (kts. perustuslaki 6 § Yhdenvertaisuus). Lakimuutosesitys on myös Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 5 artiklan 1 momentin kohdan c vastainen.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen (Perustuslaki 6 §)

Taulukko 1. Pinta-ala on kunnan yhteispinta-ala (maa + vesialue) 1.1.2022. Asukkaita on henkilöiden lukumäärä kunnassa 31.12.2021. Saamelaisten lukumäärä on vuoden 2019 vaaliluetteloon hyväksyttyjen saamelaisten lukumäärä ja Sodankylän osalta ilmoitettu luku oli äänioikeutettujen saamelaisten lukumäärä Lapin paliskunnassa.

	Sodankylä	Enontekiö	Inari	Utsjoki	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

Sodankylässä sijaitsevan Lapin paliskunnan pinta-ala on 4 559 km^2, joten saamelaisten kotiseutualueen pinta-ala on yhteensä 35 655 km^2. Tästä pinta-alasta suunnilleen 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.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen laajentaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että saamelaiskäräjät ottavat kantaa asioihin, jotka vaikuttavat myös 15 770 ei-saamelaisen kuntalaisen elämään 4 351 100 ha alueella.

On siis erittäin poikkeavaa, että saamelaiskäräjille annetaan oikeus tehdä esityksiä, neuvotella ja päättää esimerkiksi alueiden käytöstä (omistus-, käyttö- ja hallintaoikeudesta) ilman, että alueen omistajaa kutsutaan mukaan neuvotteluun, koska yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on kahdenkeskinen neuvottelu, jossa osapuolina ovat viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat tahot yhdessä saamelaiskäräjien kanssa.

Näissä neuvotteluissa saamelaiskäräjien painoarvo on erittäin merkittävä esimerkiksi omistusoikeutta koskevissa kysymyksissä. Tulee ottaa huomioon, että saamelaiskäräjät eivät edusta edes kaikkia saamelaisia vaan vain niitä, jotka saamelaiskäräjien vaalilautakunta on hyväksynyt vaaliluetteloon, joka ”*…saamelaisen yhteisön piirissä nauttii legitimiteettiä ja ryhmähyväksyntää*” (HE 274/2022 vp, s. 55). Omistajat (henkilöt, yritykset, yhteisöt) jätetään täysin yhteistoiminta- ja neuvotteluprosessin ulkopuolelle, vaikka käsiteltävä asia koskisi heitäkin.

Yhteenveto

Laki saamelaiskäräjistä on erityislaki, jonka tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan seuraavat vaatimukset tulee täyttyä, jos esimerkiksi maanomistajan omaisuudensuojaa tai eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta rajoitetaan.

Perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia ovat

- lailla säätämisestä,
- lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta,
- rajoituksen hyväksyttävyydestä,
- rajoituksen suhteellisuudesta,
- perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta,

- oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä ja
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Edellä mainitut edellytykset eivät toteudu saamelaiskäräjälain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Lakimuutoksen tavoitteena tulisi olla, että mahdollisimman monella saamelaiseksi itsensä tuntevalla henkilöllä, perustui se puhuttuun saamen kieleen tai asiakirjoihin, tulisi olla äänioikeus saamelaiskäräjävaaleissa.

Saamelaiskäräjälaissa asuinpaikalla on suuri merkitys sille, voiko asettua ehdolle ja tulla valituksi saamelaiskäräjille. Asuinpaikan merkitystä korostetaan myös Tenon kalastussäännössä. Tenojokilaaksossa omistusoikeuteen perustuva kalastusoikeus on korvattu asuinpaikkaan sidotulla kalastusoikeudella, vaikka kalastusoikeus kuuluu vesialueen omistajalle (KalL 5 §) ja kalastusoikeus nauttii perustuslaillista (15 §) omaisuuden suojaa (kts. VEALOn lausunnot 9.12.2020 ja 31.1.2022 maa- ja metsätalousvaliokunnalle). Suomen kansalaisilla on perusoikeutena oikeus valita asuinpaikkansa (perustuslaki 9 § Liikkumisvapaus), eikä tämä saa olla ristiriidassa jonkin muun perusoikeuden kanssa.

Suurimpana ongelmana näemme säädösten saamelaiskäräjävaaleista (4 luku) mahdollistavan vallan keskittämisen harvoille, oligarkian. Saamelaiskäräjälain pitäisi pyrkiä poliittisen vallan keskittämisen sijaan poliittisen vallan laajaan jakamiseen. ”*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).

VEALOn lausunnossa tuodaan esille useita kohti, joissa hallituksen esityksen voidaan monilta kohdin katsoa loukkaavan eri saamelaisryhmien, kuten myös ei-saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia.

VEALO esittää, että lakiesitys palautetaan uudelleen valmisteltavaksi.

VESIALUEOMISTAJAIN LIITTO VEALO RY



Juha-Pekka Ripatti
toiminnanjohtaja