LAUSUNTO MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys saamelaiskäräjälain muuttamiseksi, HE 274/2022 vp

Keskityn tässä lausunnossa ainoastaan ehdotettuihin 9 ja 9a §:iin eli kohtiin, joilla voidaan arvioida olevan eniten merkitystä maankäyttöön liittyviin kysymyksiin.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (9 §)

Nykyisessä laissa oleva neuvotteluvelvollisuus ei perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nykyisin: hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan (PeVM 17/1994 vp.). Peruslakivaliokunnan lausunnossa ei tule myöskään esille, että kyseisen menettelyllisen suojan tulisi mennä pidemmälle.

Perusteluissa viitataan siihen, että apulaisoikeuskansleri on huomauttanut viranomaista puutteellisesta neuvotteluvelvollisuuden toteuttamisesta. On kuitenkin selvää, että jos nykyistä lainsäädäntöä ei ole noudatettu, tällä ei voida perustella lain muuttamista. Tällöin tulisi ainoastaan huolehtia siitä, että voimassa olevaa lakia noudatetaan. Lisäksi viitataan kansainvälisen oikeuden kehitykseen. Mitä tällä kehityksellä tarkkaan ottaen tarkoitetaan ja mihin tällä kehityksellä tarkkaan ottaen viitataan, jää kuitenkin monelta osin avoimeksi.

Epäselväksi jää erityisesti se, mitkä ovat ne konkreettiset syyt, joilla esitettyjä säännöksiä perustellaan. Esitöissä ei tuoda esille, että nykyinen neuvotteluvelvollisuus olisi aiheuttanut ongelmia tai että siinä olisi erityisiä puutteita.

Vaikka perusteluissa todetaankin, että kysymys ei ole veto-oikeudesta, käytännössä kysymys on kuitenkin hyvin lähellä veto-oikeutta, joka koskee paitsi maankäyttöä, myös muuta viranomaistoimintaa. Toisaalta esitöissä viitataan useaan otteeseen Free, Prior and Informed Consent–käsitteeseen, joka yhdistetään nimenomaan ennakkosuostumuksen antamiseen eli käytännössä veto-oikeuteen.

On myös mahdollista, että viranomainen tulkitsee menettelyn niin haastavaksi, että asiassa luovutaan niistä tavoitteista, mihin hallintoviranomaisen päätöksen tulisi normaalisti perustua, jotta itse asiassa päästäisiin eteenpäin. On hyvin vaikea ennakoida, miten tätä lainkohtaa tultaisiin soveltamaan. On täysin mahdollista, että lainkohta tarkoittaisi ainakin määrätyissä tilanteissa veto-oikeutta niihin toimiin, joita lainkohdassa luetellaan. Yhdeksännen kohdan mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee myös ”muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa” eli siis monella tavalla määrittelemätöntä asiaryhmää.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta ei rajoiteta esimerkiksi valtion omistamiin alueisiin. Epäselväksi jää mikä vaikutus uudella säännöksellä tulisi olemaan yksityiseen maanomistusoikeuteen. Esityksessä puhutaan myös toimenpiteistä, joilla ”voi olla” erityinen merkitys saamelaisille. Koska poronhoitoa harjoitetaan myös yksityismaalla myös yksityismailla suoritetut toimenpiteet vaikuttavat saamelaiskulttuurin piiriin kuuluvaan elinkeinoon. Epäselväksi jää myös se, mikä merkitys esitetyillä säännöksillä olisi kunnalliseen itsehallintoon.

Eräs yksityiskohtaisissa perusteluissa avoimeksi jäävä kysymys on se, minkä vuoksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta tulisi noudattaa nimenomaan kyseisellä alueella. Saamelaisia ja suomalaisia elinkeinonharjoittajia on sekä saamelaisten kotiseutualueella, että sen ulkopuolella. Saamelaiskäräjälaissa oleva saamelaisten kotiseutualue on muodostunut vuoden 1962 haastattelututkimuksessa. Kysymys on vain siitä, että haastatteluja tehtiin tuolloin tällä alueella sekä Pohjois-Kittilässä, joka myöhemmin jätettiin pois tästä alueesta. Kyseinen aluerajaus ei siis perustu mihinkään oikeushistorialliseen tai esineoikeudelliseen rajaukseen. Ei ole mitään perusteltua syytä siihen, että hallintoa ja maankäyttöä koskevat määräykset poikkeaisivat näin merkittävästi eri alueilla, ilman oikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Tilanne on lähellä ilmiötä, josta käytetään nimitystä ’alueellinen diskriminaatio’.

Vähäistä suurempi haitta (9a §)

Lakiesityksen 9a §:ssä todetaan muun muassa, että ”viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan …”.

Kun vakiintuneesti lähdetään siitä, että saamelaiskulttuurin piiriin kuuluu muun muassa metsästys-, kalastus- ja poronhoito, kyseinen lainkohta tarkoittaisi muutosta viranomaisten ja muiden hallintotehtäviä hoitavien toimivaltaan, koskien maa- ja vesialueiden käyttöä. Moni asia jää epäselväksi. Millä eri hallinnon alueilla tämä lainkohta tulisi sovellettavaksi tai mikä on ”vähäistä suurempi haitta”. Kysymys ei ole pelkästään viranomaispäätöksistä vaan ”toimenpiteistä”. Kun moni yritys ja elinkeino on toiminnassaan riippuvainen viranomaiselta saatavista luvista, myös tästä lainkohdasta voisi muodostua käytännössä veto-oikeus esimerkiksi maa- ja vesialueiden käyttöön.

* * *

Yhteenvetona voidaan todeta, että esitetyt säädökset ovat hyvin yleisellä tasolla ja niitä leimaa varsin suuri epämääräisuus ja tulkinnanvaraisuus. Asiaa olisi auttanut, jos esitöissä olisi ollut esimerkkejä siitä, milloin kysymys on esimerkiksi vähäistä suuremmasta haitasta ja milloin ainoastaan vähäisestä haitasta. Kun esitetyssä säädöstekstissä puhutaan saamelaisten oikeudesta kehittää kieltään ja kulttuuriaan, tulisi kertoa keitä tällöin tarkoitetaan. Tarkoitetaanko esimerkiksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä, vai myös sellaisia saamelaisia, joita ei ole – esimerkiksi omasta tahdostaan tai muista syistä - merkitty vaaliluetteloon. Vai liittyykö saamalaisuus tässä yhteydessä lainkaan vaaliluettelomerkintään.

Siltä osin kuin tarkoitus on vaikuttaa saamelaisten maankäytölliseen asemaan, avoimet ja monitulkintaiset ilmaukset saamelaiskäräjälaissa eivät ole paras ja oikeudenmukaisin tapa säädellä tätä asiaa. Asiassa tulisi edetä samalla tavalla kuin Ruotsissa. Lainvalmistelussa, johon osallistuisivat kaikki tähän kysymyksen kannalta relevantit tahot, selvittäisiin mitä ovat ne maa- ja vesialueiden käyttöoikeudet, jotka kuuluvat saamelaisille ja mitä saamelaisilla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Näiden oikeuksien sisällöstä ja laajuudesta, niiden subjektista sekä siitä, mitä aluetta ne koskevat, säädettäisiin lailla. Oikeuden subjektia eivät edustaisi saamelaiskäräjät vaan ensisijaisesti ne henkilöt, joille nämä oikeudet kuuluvat tai heidän muodostamansa yhteisö.

Rovaniemellä 9. tammikuuta 2023

OTT, VT, tutkija Juha Joona
Lapin yliopisto/Arktinen Keskus
Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti