Veli-Pekka Lehtola
Giellagas-instituutti
PL 1000
90014 Oulun yliopisto

LAUSUNTO 25.2.2024

Eduskunnan talousvaliokunta

Asia: Professori Veli-Pekka Lehtolan asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Viite: Eduskunnan talousvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 16.2.2024: HE 100/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Kiitän mahdollisuudesta antaa eduskunnan talousvaliokunnalle asiantuntija-lausunto saamelaiskäräjälakiesityksestä. Olen saamelaisen kulttuurin professori (emeritus vuodesta 2023) Oulun yliopiston Giellagas-instituutissa, jolle on annettu valtakunnallinen vastuu niin saamen kielten kuin saamelaisen kulttuurinkin ylimmästä opetuksesta ja tutkimuksesta Suomessa. Työssäni olen seurannut 1990-luvulta lähtien vellonutta saamelaiskäräjälakia koskevaa kiistaa, joka on leimannut vahvasti suomalaista keskustelua saamelaiskulttuurista – usein hyvin kielteisellä tavalla.

Samaan aikaan saamelaisen kulttuurin alalla on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä, kun esimerkiksi saamelaistaiteet ja -taiteilijat ovat tulleet kansainvälisestikin tunnetuiksi. Siksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia koskevan prosessin jähmettyminen pitkäaikaiseksi kiistelyksi on erittäin haitallista niin Suomelle oikeusvaltiona, saamelaisten ja suomalaisten suhteille kuin saamelaisten oman yhteiskunnan kehitykselle. Käsillä olevan lakiehdotuksen hyväksyminen olisi merkittävä edistysaskel kaikilla näillä tasoilla.

Hallitus korostaa perusteluissaan sitä, että uudistetun lain myötä suomalainen lainsäädäntö olisi sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja ottaisi huomioon kansainvälisen oikeuden tasolla viime vuosikymmeninä tapahtuneen kehityksen, jonka suhteen aiempi saamelaiskäräjälaki on vanhentunut ja jopa ristiriidassa. Tämä on olennainen lähtökohta. Yhtä tärkeänä pidän saamelaisten ja suomalaisten suhteiden kehitystä, jota ongelmallisen lainsäädännön aiheuttama vellonta koko 2000-luvun alkupuolen ajan on vahingoittanut ja tuonut mukanaan jopa vihapuhetta saamelaisia kohtaan. Jos asiaa ei ratkaista, tilanne uusiutuu jokaisella tulevalla hallituskaudella.

Saamelaisten ja suomalaisten suhteissa on viime vuosina tapahtunut runsaasti myös myönteistä kehitystä, jota saamelaistenkin vaikuttajien tekisi mieli nostaa paremmin esille. Se jää kuitenkin kiistan jalkoihin, kun näkemykset kärjistyvät tarpeettomasti. On selvää, että myös valtion, saamelaiskäräjien ja kolttasaamelaisten kyläkokouksen yhteisellä totuus- ja sovintokomissiolla on paljon huonommat toimintaedellytykset, jos lakimuutosta ei saada kuntoon. Monen saamelaisen mielestä valtio nyt toisella kädellään suorastaan sabotoi saamelaisten itsemääräämistä, toisella kädellään ojentaa “totuutta ja sovintoa”. Nykyinen ratkaisematon tilanne vaikuttaa siis kielteisesti niin Suomen kuvaan maailmalla, suomalaisten ja saamelaisten suhteisiin kuin saamelaisen yhteiskunnan omaan kehitykseenkin. Lakiesityksen hyväksyminen olisi merkittävä askel uuteen vaiheeseen Suomen saamelaispolitiikassa.

Käsittelen lausunnossani pääosin lakiesityksen 9§:ää, mutta teen alussa viittauksia muihinkin kohtiin, jotka kuuluvat tavallaan ”samaan pakettiin”. Esimerkiksi voidaan sanoa, että 9§ on suuri ja tärkeä kysymys, mutta sen vaikutus voi jäädä vähäisemmäksi, jos 2§ ei ole kunnossa.

Pykälä 3§ taas antaa aiempaa selkeämmät edellytykset ennakoida ja toteuttaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta.

1§ Lain tarkoitus
Lakiesityksessä korostetaan aivan oikein saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, jolle kuuluu itsemääräämisoikeus saamelaisten kotiseutualueella omien kieltensä ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon avulla. Ilmaisu ”omaa kieltään” on vanhahtava, kun nykyisin puhutaan useista saamen kielistä Suomen puolellakin.

2§ Valtion taloudellinen vastuu
Saamelaiskäräjien rooli ja valtion taloudellinen vastuu on määritelty selkeästi. Uusi muotoilu ”*riittävä* määräraha” on tarpeen, sillä erityisesti 2000-luvun alkupuolella saamelaiskäräjien rahoitus ei lisääntynyt siitä huolimatta, että velvoitteet ja työt lisääntyivät. 2010-luvun loppupuolella saamelaiskäräjien rahoitukseen saatiin tuntuva korotus. Tätä pidetään heijastuksena saamelaiskäräjien aseman vakiintumisesta suhteessa valtionhallintoon: Saamelaiskäräjistä on tullut valtion näkökulmasta luotettava ja tunnollinen toimija, joka hoitaa sille asetetut tehtävät resurssien sallimassa rajoissa kiitettävästi. Tästä osoituksena on saamelaiskäräjien hallinnon kasvaminen ja resurssien lisääntyminen aikana, jolloin valtio muuten on kiristänyt toimintojaan. Määrärahan riittävyyteen tulisi kuitenkin kaiken aikaa kiinnittää huomiota.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Tämän pykälän uudistusehdotus on erittäin merkittävä Suomen saamelaispolitiikan kannalta kolmella tasolla. Pyrkimyksenä on korjata Suomen ryvettynyt maine oikeusvaltiona, onhan sitä huomautettu useaan kertaan ja useissa elimissä kansainvälisten sopimusten rikkomisesta. Esityksen tavoitteena on toteuttaa YK:n ihmis-oikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Toiseksi lakiesityksen hyväksyminen on tärkeä alussa mainitsemani kiistan ja julkisen vellonnan, toisin sanoen saamelaisten ja suomalaisten suhteiden osalta. Kolmanneksi lakimuutos vahvistaisi saamelaisten itsemääräämistä, jonka monet saamelaiset kokevat tällä hetkellä hyvin näennäiseksi, kun saamelaiskäräjät itse ei saa määritellä edes sitä, kuka voi tulla merkityksi sen vaaliluetteloon.

Lakiehdotuksen mukaan tämä oikeus kuuluu selkeästi saamelaisten itsemääräämisoikeuden piiriin. Kyse on ennen kaikkea äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa, ei siitä, ketä on pidettävä saamelaisena. Uudistus tekee Suomen saamelaismäärittelyn samantyyppiseksi kuin muissa Pohjoismaissa, ja määrittelyssä käytettävien objektiivisten edellytysten muotoilussa onkin huomioitu parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen yhteispohjoismainen määräys. Saamelaisoikeuksien kehitys on polkenut paikallaan viimeisten 20 vuoden ajan, kun harhaanjohtava ”mutta kuka onkaan saamelainen” -argumentti on toiminut saamelaisoikeuksien vastustajien valttikorttina saamelaiskysymysten jarruttamisessa. Tämä argumentti on perustunut nimenomaan sille tosiasialle, että ulkopuoliset ovat antaneet itselleen oikeuden määritellä saamelaisuutta, jolloin saamelaisten itsemääräämineen ei ole toteutunut.

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite sekä 9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Ehdotuksessa aiempi neuvotteluvelvoite on muuttunut yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi. Esitys on tervetullut, koska se tarkentaa menettelytapaa. Muutoksen ei toivoisi jäävän vain nimityksen asteelle, vaan toteutuvan haluna vilpittömään ja oikea-aikaiseen neuvotteluun, joka sisältää jo suunnitteluvaiheen osallistamisen. Neuvotteluvelvoite on kuulunut saamelaiskäräjälakiin vuodesta 1995 alkaen, mutta sitä ei ole jalkautettu alemmille portaille eli liian ylimalkaisena se ei ole toiminut kovin hyvin. Neuvotteluvelvoite eri tahojen on

vaihdellut erittäin paljon niin, että jotkut osapuolet ovat ottaneet sen vakavasti, kun taas joistakin neuvotteluprosesseista on läpinäkyvyys saattanut puuttua täysin.

Saamelaiskäräjät hoitaa erittäin laajaa kirjoa yhteiskunnan eri toimialoja, ja siinä, missä valtiolla on niiden toimintaan suuri koneisto, saamelaiskäräjillä voi olla vain yksi ihminen eri tasoilla. Siksi pyrkimys yhtenäisiin käytäntöihin eri aloilla helpottaisi toimintaa ja säästäisi resursseja. Neuvottelu on aito silloin, kun osapuolilla on vielä mahdollisuus vaikuttaa prosessin kulkuun. Siihen liittyy myös mahdollisuus valmistautua tilanteeseen ajoissa, mikä ei useinkaan ole toteutunut. Neuvottelematta jättäminen tai huono neuvottelutapa on vallankäyttöä ja sellaisenaan eräs syrjinnän muoto.

Siksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite lakiehdotukseen kirjatussa muodossaan olisi huomattava parannus saamelaisten oikeuksiin. Kun velvoitteet on kirjattu lakiin, ongelmatapauksissa voidaan pyytää perusteluja ja sanoa, että tämä tapa ei täytä 9§:n edellyttämiä ehtoja. Saamelaiskäräjälain uudessa versiossa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta on avattu paljon yksityiskohtaisemmin. Näin muotoutuu tarkempi ja yhdenmukaisempi kuva siitä, mitä joustava ja oikea-aikainen neuvottelutapa voi olla. Laki myös vaikuttaisi kaikilla sektoreilla sekä näkyisi myös saamelaisvaikuttajien arjessa ja hyvinvoinnissa.

Kaiken kaikkiaan lakiesitys tukee periaatetta saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta, joka edellyttää saamelaisten aineellisen kulttuurin turvaamista maankäytössä siten, että heidän mahdollisuutensa harjoittaa kulttuuria säilyvät. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus), jolle Suomessa on annettu kansallisen lain asema, pyrkii monen muun ihmisoikeussopimuksen kanssa turvaamaan saamelaisille kulttuurin elinkelpoisena säilymisen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sen määrittelemään kulttuurinsuojaan kuuluu oikeus perinteisiin elinkeinoihin. Perus- ja ihmisoikeudet (esim. KP-sopimuksen 27 artikla) sitovat suoraan viranomaisia ja muita julkista valtaa käyttäviä tahoja, vaikka niistä ei olisi säännelty erityislainsäädännössä.

Alkuperäiskansan oikeuksien toteutumisen arvioinnissa on olennaista saamelaisten kanssa käytävä tehokas ja aito neuvotteluprosessi, samoin kilpailevan maankäytön kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa otetaan huomioon kaikki jo toteutunut ja suunnitteilla oleva maankäyttö kyseisen saamelaisyhteisön alueella. Molemmat on otettu lakiehdotuksessa huomioon mielestäni riittävässä mitassa. Neuvottelujen pyrkimyksenä tulee siis olla saavuttaa yhteisymmärrys tai saamelaisyhteisön suostumus. Tämä ei tarkoita yksipuolista veto-oikeutta, kuten on uhkakuvana esitetty. Tällaisesta en näe merkkejä lakiehdotuksessa, joka ei ole puuttumassa esimerkiksi kunnalliseen itsehallintoon kaavoituksen, maankäytön tai rakentamisen osalta. Se, että tavoitteena on “saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa”, korostaa sitä, että saamelaiskäräjät otettaisiin neuvotteluihin mukaan jo varhaisessa vaiheessa paremman tuloksen varmistamiseksi. Näin saamelaiskäräjät pääsee lausumaan näkemyksiään ja ennen kaikkea osallistumaan prosessiin siinä vaiheessa, kun perustavia suunnitelmia ja linjanvetoja tehdään.

Muistutukseksi: Oikeusministeriö on laatinut muistion neuvotteluvelvollisuutta koskevista hyvistä käytännöistä. Muistio koskee saamelaiskäräjien kanssa käytäviä, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluita, mutta sitä on esitetty myös muiden saamelaistahojen kanssa tehtäviin neuvotteluihin. Muistion mukaan neuvotteluiden tavoitteena tulee olla ennakkosuostumuksen saaminen. Tämä edellyttää 1) oikea-aikaisuutta, 2) aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen, 3) yhteisymmärrykseen pyrkimistä, 4) riittävää, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista, 5) riittävästi aikaa perehtyä ja muodostaa virallinen kanta asiaan, 6) vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista tai painostuksesta sekä 7) yhteisesti laadittua pöytäkirjaa.

Saamelaiskäräjät, Kolttien kyläkokous ja Saamelaispaliskunnat ry ovat linjanneet tehokkaisiin menettelytapoihin liittyen, että kaikkien maankäyttöä ja heikentämiskieltoa koskevien menettelyiden on perustuttava saamelaisten aseman tunnustamiseen oikeuksien haltijoina, ei sidosryhminä. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon varmistaminen sisältää kaksi osaa: saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ja arviointiin perustuvan tehokkaan neuvottelumenettelyn huomattavan haitan arvioimiseksi. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tulee sisältää sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöllisten vaikutusten arviointi sekä vaikutusten arviointi suhteessa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana (vaikutukset oikeuksiin). Todellisten vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen edellyttää, että saamelaiskäräjille tulee turvata riittävät resurssit tehokkaan osallistumisen varmistamiseksi kunkin prosessin ajaksi.

Velvoitteen täsmentäminen antaa toivoa siitä, että jatkossa yhä enemmän saamelaiskäräjien kanssa neuvoteltaisiin ”vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista”. Neuvottelun ei tulisi olla vain muodollinen asia, vaan saamelaisille olisi annettava todellinen mahdollisuus vaikuttaa samalla kun tavoitteena on vilpittömän yhteisymmärryksen hakeminen.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n suhteen minulla ei ole huomautettavaa.

Oulussa 25.2.2024

Veli-Pekka Lehtola
Saamelaisen kulttuurin professori
veli-pekka.lehtola@oulu.fi
+358405780492