Juha Joona
Oikeustieteen tohtori, Varatuomari LL.D., Researcer
University of Lapland, Arctic Centre
The Northern Institute for Minority and Environmental Law
Box 122, 96101 Rovaniemi
FINLAND
Tel. +358 40 5577221
juha.joona@ulapland.fi

Viite: Talousvaliokunta keskiviikko 28.02.2024 klo 11.00 / HE 100/2023 vp / Lausuntopyyntö

Pyydettynä lausuntona totean kunnoitavasti seuraa:

1. Saamelaiskärjien asema

Lausuntopyynnössä todetiin, että valiokunta käsittelee asiaa toimialansa näkökulmasta ja pyytää lausuntoa erityisesti elinkeinon harjoittamisen sekä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan sääntelyn, erityisesti 1. lakiehdotuksen 9, 9 a ja 9 b §:n osalta.

Vaikka hallituksen esityksessä olisi varsin paljon muutakin kommentoitavaa, keskityn siis seuraavassa vain edellä mainittuihin kysymyksiin

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että lain 9 §:ssä säädettävä toimivalta perustuu siihen, että saamelaiskäräjät edustaa saamelaista alkuperäiskansaa ja sillä on tällä perusteella erityinen oikeudellinen asema. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen ottaminen saamelaiskäräjälakiin perustuu tähän näkemykseen.

Lähtökohta, jonka mukaan alkuperäiskansalla on erityinen asema alueen maa- ja vesialueen käyttöön liittyen, on sinällään perusteltu. Tämä tulee esille esimerkiksi YK:n työjärjestön ILO:n alkuperäiskansasopimuksessa 169 vuodelta 1989. Tässä sopimuksessa on useita maa- ja vesialueiden käyttöön liittyviä määräyksiä ja lisäksi alkuperäiskansalla on oikeus hyötyä alueen luonnonvaroista. Vaikka Suomi ei ole ratifioinut ILO-sopimusta, on kuitenkin katsottu, että se kertoo kansainvälisen oikeuden sisällöstä alkuperäiskansoihin liittyen.

ILO-sopimus sisältää myös sen, mitä alkuperäiskansaan kuuluvilla henkilöillä tarkoitetaan. ILO-sopimuksen 1. artiklan mukaan alkuperäsikanaan kuuluvilla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka nykyisten valtiorajojen syntymisen ja valtaväestön saapumisen aikaan asuttivat aluetta ja ovat ainakin osittain säilyttäneet alkuperäsikansan perinteisiä instituutioita. Kun tätä lähtökohtaa Suomen olosuhteisiin, Saamelaiseen alkuperäsikansaan voivat kuulua vain sellaiset henkilöt, jotka polveutuvat aluetta viimeistään 1700-luvulla asuttaneista saamelaissuvuista. Lisäksi 1. artiklassa edellytetään, että tällaisten henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. Saamelaisten osalta tällaisia instituutioita ovat ainakin saamelaiset elinkeinot kuten poronhoito, metsästys- ja kalastus ja muut luonnonkäytön muodot.

Hallituksen esityksessä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi lähdetään kuitenkin siitä, alkuperäiskansakriteerit täyttävät sen sijaan vain ja ainoastaan ne henkilöt, jotka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Näin voi sanoa sillä perusteella, että saamalaiskäräjät voi edustaa ainoastaan niitä henkilöitä, jotka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja vain näillä henkilöillä on oikeus äänestää saamelaiskäräjien toimielimistä.

Asian tekee ongelmalliseksi erityisesti se, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityt henkilöt on merkitty kyseiseen luetteloon muilla perusteilla kuin niillä, joiden täyttyessä henkilön voidaan katsoa kuuluvan alkuperäiskansaan. Asian tausalla on Pohjois-Lapin alueella kesällä 1962 tehdyt haastattelut, joissa haastateltavilta kysyttiin, oliko vähintään yksi haastateltavan isovanhemmista oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Jos henkilö vastasi myöntävästi, hänet merkittiin tätä varten tehtyyn luetteloon.

Paitsi että nämä haastattelut tehtiin puutteellisesti ja hyvin pienellä alueella verrattuna alkuperäiseen saamelaisalueeseen, keskeinen ongelma on se, että tuolloin käytetty määritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä eikä tarkoituksena ollut määritellä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä. Moni Pohjois-Lappiin muuttaneen suomalaisen uudisasukkaan jälkeläinen oli oppinut alueella puhuttua kieltä ja tällaisen henkilön jälkeläiset saattoivat täyttää vuonna 1962 käytetyn kriteerin. Toisaalta mitään näyttöä kyseisen kriteerin täyttymisestä ei edellytetty. Oma ilmoitus oli riittävä.

Toisaalta kyseiseen luetteloon tulivat merkityksi myös vuoden 1852 rajasulun jälkeen Norjasta Suomeen muuttaneet porosaamelaiset. He olivat kuitenkin jo kolmas alueelle muuttanut väestöryhmä. Alueen alkuperäiset saamelaiset eli metsäsaamelaiset, joihin myös inarinsaamelaiset tuolloin luettiin, olivat asuttaneet alueetta satoja vuosia ennen muiden väestöryhmien saapumista.

Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1995, saamelaiskäräjien vaaliluetteloksi otettiin vuonna 1962 laadittu luettelo ja tämän luetteloon merkittyjen henkilöiden jälkeläiset. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että sellaisista henkilöistä, joiden ei tarvinnut täyttää mitään alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerejä muodostivat lainsäädännön tarkoittamassa alkuperäsikansan. Toisaalta ne henkilöt, jotka nämä kriteerit täyttivät, heillä ei ole ollut mahdollisuutta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Heidät jätettiin alkuperäiskansaan kuulumisen ulkopuolelle.

Vuoden 1962 luettelon ottaminen saamelaiskäräjien vaaliluetteloksi tarkoitti sitä, että väestöryhmän ikään kuin ”vaihtoivat paikkaa”. Niistä tulijoista, jotka olivat aiheuttaneet alueen alkuperäisille saamelaisille monenlaista haittaa ja vahinkoa tuli alueen alkuperäisasukkaita, joiden asemaa esimerkiksi alkuperäiskansoja koskevilla ihmisoikeussopimuksilla pyritään turvaamaan.

Tällä hetkellä tilanne on se, että noin 70 % vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä asuu muualla kuin Pohjois-Lapissa, pääasiassa Etelä-Suomen suurissa asutuskeskuksissa, alle 18-vuotiasta tämä prosenttiluku on 85 %. He ovat ensisijaisesti uusimaalaisia, savolaista, hämäläistä ym. syntyperää. Ainoa yhteys saamelaisutuun voi olla kuuden sukupolven päässä oleva vuoden 1962 haastatteluihin liittyvä esivanhempi.

Hallituksen esityksen tekee 9, 9a ja 9b §:n osalta hyvin ongelmalliseksi se, että saamelaiskäräjiltä puuttuu edellä mainitusta syystä legitimiteetti edustaa alkuperäsikansaa tässä asiassa. Toisaalta, niillä henkilöillä, joilla alkuperäiskansaan kuulumisen perusteella tulisi olla oikeus tuoda esille käsityksensä alueen maankäytöstä, heillä tätä mahdollisuutta ei ole.

On välttämätöntä, että on olemassa yhteisö/elin/organisaatio, joka tuo esille saamelaisen alueperäiskansa kannan erilaisissa maa- ja vesialueiden käyttöön liittyvissä asioissa. Nykyinen saamelaiskäräjät ei ole kuitenkaan puuttuvan legitimiteetin vuoksi tässä suhteessa oikea taho. Asiaa voidaan tarkastella, vertaamalla sitä Ruotsin vastaavaan lainsäädäntöön.

Ruotsin saamelaiskäräjälaissa (Sametingslag 1992:1433), ei ole vastaavaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta. Saamelaiskäräjät ei ole Ruotsissa myöskään se taho, jolla katsotaan olevan oikeus edustaa alkuperäsikansaa maa- ja vesialueiden käyttöön liittyen.

Kun Ruotsi selvitettiin ILO-sopimuksen ratifiointia 1990-luvulla, vuonna 1999 mietintönsä luovuttanut komitea[1] piti selvänä, että puhevaltaa saamelaisen maa- ja vesioikeudet ei voinut käyttää saamelaiskäräjät, vaan se kuulu paikallisille saamelaiskylille (sameby). Vain saamelaiskylän jäsenillä on oikeus maan omistus- ja hallintaoikeudesta riippumatta harjoittaa alueellaan poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta. Oikeus kuulua saamelaiskylään oli taas vain sellaisilla henkilöillä, jotka olivat saamelaista syntyperää (samisk härkomst). Sen sijaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityillä henkilöillä ei tällä perusteella ole edes oikeutta harjoittaa poronhoitoa eikä mitään muutakaan poronhoitoon liittyvää maankäyttömuotoa.

Esitys, jossa nykymuotoinen saamelaiskäräjät olisi se taho, jolla on oikeus edustaa alkuperäsikansaa ja valvoa sen intressejä on siis vaikeasti perusteltavissa. Kysymys on siis saamelaiskäräjiltä puuttuvasta legitimiteettiä edustaa alkueräiskansaa, mutta lisäksi myös sitä, miten tämä asia ymmärretään Ruotsissa. Oikeus neuvotella maankäyttöön liittyvistä kysymyksistä kuuluu niille saamelaisille, joille myös oikeudet kuuluvat. Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että esitetyille 9, 9a ja 9 b §:lle ei ole olemassa oikeudellisia perusteita.

Toisaalta on selvää, että saamelaiseen alkuperäsikansaan kuuluvilla henkilöillä tulee olla organisaatio, joka edustaa näitä henkilöitä ja valvoo heidän etujaan erilaisiin maankäyttöhankkeisiin liittyen. Asiassa on kaksi mahdollisuutta. Kysymys on joko siitä, että alkueräiskansakriteerit täyttävillä henkilöillä tulisi olla oikeus kuulua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon tai tulisi perustaa organisaatio, jonka jäsenistä edellytetään näiden kriteerien täyttyminen.

Hallituksen esitys on puutteellinen ja epäselvä

Ehdotetun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen mukaan viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa, jos tarkoituksena on muun muassa ”valmisteltaessa toimenpiteitä”, joilla ”voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa”. Neuvotteluvelvoite tarkoittaa myös muita saamelaisten ”asemaan ja oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä”.

Koska säädös tulisi koskemaan ”saamelaisten asemaa ja oikeuksia alkuperäsikansana” tämän voidaan tulkita koskevan lähes kaikkea hallinnon ja päätöksenteon piiriin kuuluvia asioita, koska ne kohdistuvat myös saamelaisiin. Asiassa on otettava huomioon, että asialla ei tarvitse myöskään olla erityistä merkitystä, vaan riittävää on, että sillä ”voi olla”. Tällöin kyseisen yhteistoiminta- ja kielteisten toimenpiteiden vähentämisvaikutuksen voidaan katsoa kuuluvan lähes kaikkeen toimintaan, jolloin prosessi pitää aloittaa. Kysymys ei ole myöskään pelkästään lainsäädännöstä ja hallinnosta vaan myös ”toimenpiteistä” eli teoista, esimerkiksi jonkin asian estämiseksi, muuttamiseksi tai edistämiseksi. Esitys ei siis koske vain päätöksentekoa vaan myös tosiasiallista toimintaa.

[1] Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige – Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konventieon 169.

Esitys veisi päätöksenteon ja siis myös tosiasiallisen toiminnan hyvin lähelle veto-oikeutta. Näin voi sanoa siitä huolimatta, että tästä asiasta ei nimenomaisesti säädetä säädöstekstissä. Käytännössä kysymys olisi kuitenkin monessa tapauksessa veto-oikeudesta koska esitetystä hankkeesta jouduttaisiin luopumaan tai että sitä joudutaan muuttamaan saamelaiskäräjien esittämällä tavalla.

Näin voidaan sanoa siitä syystä, että koska menettelystä on tehty varsin raskas ja aikaa viepää, ja monessa tapauksessa olisi epäselvää, onko laissa asetetut vaatimukset toteutettu, on yksinkertaisempaa mukautua esitettyihin vaatimuksiin, kuin pysyä alkuperäisissä tavoitteissa. Jos saamelaiskäräjien esittämiin vaatimuksiin ei suostuta, on vaarana, että prosessi pitkittyy, jolloin hankeen tavoitteet vaarantuvat. Jo nykyisen lain aikana on useasti ollut epäselvää, onko laissa oleva neuvotteluvelvoite toteutettu vaaditulla tavalla vai ei. Jos yhteistoiminta/kielteisten asioiden vähentämisvaikutusta ei ole toteutettu, kysymyksessä on menettelyvirhe. Tämä asia voi taas realisoitua vasta useamman vuoden kuluttua muutoksenhaun yhteydessä. Siihen asti on epäselvää, onko lain vaatimat edellytykset täytetty. Niin kauan kuin tätä kysymystä ei ole lainvoimaisesti ratkaistu, hanke ei voi edetä.

Vaikka esitetyssä säädöstekstissä ei nimenomaisesti edellytetäkään saamelaiskäräjien hyväksyntää hankkeelle, on kuitenkin mahdollista, että oikeuskäytännössä saamelaiskäräjien hyväksyntää tultaisiin edellyttämään. Näin voidaan sanoa siitä syystä, että lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan useissa yhteyksissä Akwé: Kon-ohjeisiin ja Free, Prior and Informed Consent –käsitteeseen, joilla tarkoitetaan sitä, että hankeen toteuttaminen edellyttää sitovaa ennakkohyväksyntää. Hallituksen esityksessä todetaan myös seuraavasti: ” Ehdotettujen menettelysääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate.” Vaikka itse säädöstekstissä ei siis nimenomaisesti todetakaan, että toimenpide edellyttää saamelaiskäräjien suostumusta, lain esitöiden mukaan esitetyillä säännöksillä kuitenkin tarkoitetaan tätä.

Yhteistoimintavelvoitteen yksityiskohtaiset perustelut ovat varsin laajat. Niistä ei kuitenkaan löydy yksityiskohtaisia tietoja siitä minkä vuoksi lakia halutaan muuttaa esitetyllä tavalla.

Toinen ongelma on säännösten epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus. Ylittyisikö ”vähäistä suuremman” haitan kynnys, jos saamelaiskäräjien määrärahoja tai kotisutualueen paliskuntien porolukuja päätettäisiin alentaa. Näin voidaan olettaa siitä syystä, että kyseisellä määrähalla ja poromäärillä voitaisiin katsoa olevan vähästä suurempi merkitys saamelaiskulttuurin ylläpitämisessä ja sen säilyttämisessä.

Kuntien oikeus kaavoittaa tulisi rajoitetuksi, mikäli alueita kaavoitettaisiin sellaiseen käyttöön, jonka katsottaisiin rajoittavan alueella harjoitettavaa poronhoitoa. Epäselväksi kuitenkin jää, missä tämä raja käytännössä kulkisi. Mikäli paliskunta tekisi päätöksiä, jotka lisäisivät paliskunnan osakkaitten velvollisuuksia, ne voisivat ilmeisesti koskea vain niitä paliskunnan osakkaita, jotka eivät ole saamelaisia. Mitä tarkoitetaan ”kielteisillä vaikutuksilla”, ”kehittää kulttuuria”, milloin tavoite on ”perusoikeuksien kannalta hyväksyttävä”, mikä on ”vähäistä suurempi haitta” jne.

Moni asia jää siis epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Nämä kysymykset olisi kuitenkin pitänyt selvittää yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tämä on nimenomaan lainvalmistelijan tehtävä, eikä niitä voida jättää lain soveltajalle.