

Juha Joona
Oikeustieteen tohtori, Varatuomari LL.D., Researcher
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: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö 21.2.2024 (HE 100/2023)

Pyydettyinä lausuntona totean kunnoitavasti seuraa:

Lausuntopyynnössä ei tarkemmin yksilöidä, mistä asiasta tulisi erityisesti lausua. Keskityn seuraavassa varsinaisesti vain kahteen kysymykseen eli saamelaismääritelmään (3 §) sekä yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuuteen (9, 9 a ja 9 b §:t).

1. Suomen mykyisen saamelaismääritelmän tausta

Perustuslain mukaan (17,3 §) saamelaisella tarkoitetaan alkuperäiskansaansa kuuluvaa henkilöä. Saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän osalta tämä tarkoittaa sitä, että saamelaismääritelmän tulisi olla sisällöltään sellainen, että henkilöt, jotka pitävät itseään saamelaisina ja täyttävät alkuperäiskansaansa kuulumisen kriteerit tulee hyväksyä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Alkuperäiskansaansa kuuluvien henkilöiden määrittely sisältyy vuodelta 1989 olevaan YK:n alkuperäiskansoja koskevaan yleissopimukseen 169. Sen 1. artiklan mukaan alkuperäiskansaansa kuuluvilla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka nykyisten valtiorajojen syntymisen ja valtaväestön saapumisen aikaan asuttivat aluetta ja ovat ainakin osittain säilyttäneet alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. Kun tätä lähtökohtaa sovelletaan Suomeen, saamelaiseen alkuperäiskansaansa voivat kuulua vain sellaiset henkilöt, jotka polveutuvat aluetta viimeistään 1700-luvulla asuttaneista saamelaisuvuista. Lisäksi 1. artiklassa edellytetään, että tällaisten henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita.

Hallituksen esityksessä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi lähdetään kuitenkin siitä, alkuperäiskansakriteerit täyttäisivät ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon lain 3 §:n 1. mom. 1 ja 3. kohtein perusteella. Kumpikaan näistä kriteereistä ei liity alkuperäiskansan määrittelyyn.

Asian taustalla 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 varsinaiseen saamelaisalueeseen, keskeinen ongelma on se, että tuolloin käytetty määritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä eikä tarkoituksena ollut määritellä alkuperäiskansaansa 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 vuosien 1852-1910 välisenä aikana Norjasta Suomeen muuttaneet porosaamelaiset. He olivat kuitenkin jo kolmas alueelle muuttanut väestöryhmä. Alueen alkuperäiset saamelaiset eli metsäsaamelaiset, joihin myös inarinsaamelaiset tuolloin luettiin, olivat asuttaneet aluetta satoja vuosia ennen muiden väestöryhmien saapumista. Kuten monista historiallisista lähteistä tulee esille suomalaiset uudisasukkaat ja alueelle varsin myöhäisessä vaiheessa porosaamelaiset aiheuttivat alueen alkuperäisille saamelaisille vastaavia ongelmia kuin mitä alkuperäiskansat ovat kohdanneet eri puolella maailmaa. He menettivät alueensa ja heidän elinkeinonsa joutuivat suuriin vaikeuksiin.

Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1995, saamelaiskäräjien vaaliluetteloksi otettiin kuitenkin vuonna 1962 laadittu luettelo sekä tämän luetteloon merkittyjen henkilöiden jälkeläiset. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että henkilöiden, joiden ollut tarvinnut osoittaa mitään alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerejä muodostivat lainsäädännön tarkoittamassa merkityksessä alkuperäiskansan. Toisaalta suuri enemmistö niistä, jotka nämä kriteerit täyttivät ja pitivät itseään saamelaisina, jäivät ulkopuolelle. Ainoaan osa inarinsaamelaisista pääsi luetteloon, mutta osa heistäkin jäi ulkopuolelle.

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

Kuitenkin, kun saamelaiskäräjälaki säädettiin, lakiin sisällytettiin nk. lappalais- eli polveutumisperuste (3 §:n 1. mom. 2. k.). Tämä lainkohta olisi mahdollistanut sen, että myös alueen alkuperäiset saamelaiset olisi hyväksytty vaaliluetteloon. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Kun ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidettiin vuonna 1999, saamelaiskäräjät ja KHO hylkäsi käytännössä kaikki tällä perusteella hakeneet. Näin siitäkkin huolimatta, että kyseinen lainkohta on täysin selvä ja riidaton. Lisäksi kaikilla hakijoilla oli arkistoviranomaisen antama todistus, että he täyttävät kyseisen lainkohdan vaalituksen. Monet tällä perusteella hakeneet myös asuvat edelleen saamelaisen perinteisillä asuinalueilla ja harjoittavat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja kuten metsästystä, kalastusta ja poronhoitoa. He siis täyttävä molemmat ILO-sopimuksessa olevaista kriteereistä.

Koska polveutumisperuste on kuitenkin laissa, on mahdollista, että KHO muuttaa linjansa. Tästä syystä hallituksen esityksessä esitetään, että kyseinen lainkohta poistetaan. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan erityisesti YK:n Ihmisoikeuskomitean ja Rotusyrjintäkomitean täytäntöönpanoa valvovan CERD:n kannanotoilla. Hallituksen esityksessä näistä kannanotoista annetaan kuitenkin hyvin puutteellinen kuva.

2. Rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvovan CERD-komitean kanta Suomen saamelaismääritelmään

Hallituksen esitys tarkoittaisi sitä, että nykyisestä saamelaismääritelmästä poistettaisiin polveutumisperuste eli 3 §:n 1. mom. 2. kohta. Esityksen mukaan asian taustalla YK:n Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 antamat päätökset, joissa valittajina olivat aikaisemmat saamelaiskäräjien puheenjohtajat Näkkäläjärvi ja Sanila-Aikio. Lisäksi viitataan rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvovan CERD-komitean kannanottoihin erityisesti vuodelta 2022.

Sekä Ihmisoikeuskomitean että CERD:n kannanotoista Suomen saamelaismääritelmään annetaan hallituksen esityksessä puutteellinen, jopa virheellinen kuva. Kuten edellä todettiin, kun ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidettiin, KHO hylkäsi käytännössä kaikki polveutumisperusteella hakeneet (KHO 1999:55). Näitä päätöksiä kuitenkin kritisoiitiin ja vuonna 2003 antamassaan päätöksessä CERD katsoi, että KHO:n linjaus oli tässä suhteessa liian rajoittava. Tämä sama kanta toistettiin myös CERD:n vuonna 2009 antamassa päätöksessä.

KHO:n päätökset, joilla se oli hylännyt saamelaiskäräjälain 3 §:n 2. kohdan nojalla hakeneet, olivat siis ristiriidassa Suomen ratifioiman rotusyrjintäsopimuksen kanssa. KHO:n olisi tullut tämän seurauksena hyväksyä hakijat polveutumisen perusteella, mutta se päätyi eräänlaiseen kompromissiin. Se hyväksyi osan tällä perusteella hakeneista perustelemalla asiaa ”kokonaisharkinnalla” Vuosina 2011 ja 2015 se hyväksyi 97 henkilöä tällä perusteella. KHO:n presidentti Kari Kuusiniemi on todennut julkisuudessa, että hakijoiden hyväksyminen nk. kokonaisharkinnan perusteella oli vastaus CERD:n kannanottoon. Vaikka päätösten perusteluja voidaankin kritisoida siitä, että saamelaiskäräjälaissa ei säädetä mitään tällaisesta kokonaisharkinnasta, itse päätökset olivat sisällön osalta saamelaiskäräjälain 3 §:n sekä Ihmisoikeuskomitean ja CERD:n kantojen mukaisia.

Tämän jälkeenkin CERD on ottanut kantaan Suomen saamelaismääritelmään (mm. vuosina 2012 ja 2017). Tällöin se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa rotusyrjintäsopimukseen, joka on Suomen ratifioima kansainvälinen ihmisoikeussopimus, vaan se ainoastaan viittasi YK:n alkuperäiskansajulistukseen, joka on ensisijaisesti poliittinen asiakirja.

Oleellista asiassa on kuitenkin se, että suhteessa Suomea oikeudellisesti velvoittavaan rotusyrjintäsopimukseen, CERD:n kanta oli tämän jälkeenkin se, että KHO:n päätös, jonka mukaan henkilöä, joka täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 2. kohdassa olevan polveutumisperusteen – eli polveutui alueen alkuperäisistä saamelaisista (vuoden 1762 maakirjaan merkitystä saamelaisesta) – on suhteessa rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava.

Vuonna 2022 CERD (C/106/D/59/2016) otti suoraan kantaa polveutumisperusteeseen. Tässä päätöksessä todetaan seuraavasti (kohta 9.8.):

“The Committee finally notes that the purpose of the subjective and objective requirements of Section 3 of the Sami Parliament Act is to ensure the representativeness of the Sami Parliament for the Sami as an indigenous people. In that context, the use of a decent-based distinction as an objective criterion in the specific circumstances of the current case is reasonable and justified by that purpose and is compatible with other human rights obligations”.

CERD siis toteaa tässä nimenomaisesti, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa alkuperäiskansaa. Tässä yhteydessä polveutumisperusteen käyttö objektiivisena kriteerinä oli komitean mukaan perusteltua ja sopuissuissa muiden ihmisoikeuksien kanssa.

3. Ihmisoikeuskomitean kanta Suomen saamelaismääritelmään

Vuonna 2019 annetuissa kahdessa Ihmisoikeuskomitean päätöksessä kritiikki kohdistuu siihen (kohta 6.11.), että KHO ei ole noudattanut lain sanamuotoa vaan perustellut päätöstä muilla tätä koskevilla lainkohdilla. Ihmisoikeuskomitean päätöksessä todetaan: ”Korkein hallinto-oikeus on erityisesti jättänyt vaatimatta useimmissa tapauksissa vähintään yhden objektiivisen perusteen täyttymistä ja soveltanut sen sijaan ”kokonaisharkintaa”. Näistä syistä korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta ei perustunut kohtuullisiin ja objektiivisiin perusteisiin”. Tältä osin voidaan todeta, että kysymys on ainoastaan

perusteluista. Itse lopputulos on lain sanamuodon mukainen. Jokaisella valittajalla oli arkistoviranomaisen todistus siitä, että hän täyttää lain polveutumisperusteen eli 2. kohdan vaatimuksen. Ihmisoikeuskomitean päätöksessä ei myöskään miltei osin kritisoida kyseistä lainkohtaa tai edellytetä sen muuttamista.

Tässä yhteydessä Ihmisoikeuskomitea viittaa myös saamelaiden ”itsemäärittämisoikeuden keskeiseen ulottuvuuteen määrätä siitä ketkä ovat saamelaisia”. Kyseisessä kohdassa viitataan Ihmisoikeuskomitean ratkaisuun *Lovelace v. Canada*. Tämä tapaus sekä toinen vastaava tapaus eli *Kitok v. Ruotsi* oli tuotu esille jo aikaisemmin (kohta 6.5).

Tämän jälkeen komitea toteaa, että ”YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti ja että ”YK:n julistuksen 9 ja 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäiskansayhteisöön ja -kansakuntaan kyseisen yhteisön ja kansakunnan tapojen ja perinteiden mukaan. Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata mitään syrjintää”.

Tältä osin voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset. *Lovelace* tapauksessa oli kysymys *Lovelace*-nimisen intiaanin oikeudesta asua *Tobique*-reservaatissa. *Ivan Kitokin* tapauksessa oli taas kysymys hänen oikeudestaan kuulua paikalliseen saamelaiskylään (*sameby*) eli poronhoitoa harjoittavaan yhteisöön. Molemmissa tapauksissa kysymys on siis varsin eristyneestä ja pienestä yhteisöstä, jossa elinkeinoja harjoitetaan ja resursseja käytetään yhteiseen lukuun. Tätä taustaa vasten on siis selvää, että myös muilla yhteisöön kuuluvilla on intressi sen suhteen, kenet hyväksytään yhteisön jäseneksi.

Hallituksen esityksessä tämä tulkitaan siten, että saamelaiskäräjien enemmistöllä (11 henkilöä) olisi ”ryhmähyväksynnän” – tai ”ryhmäidentifikaation” – perusteella päättää siitä kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Jos asia olisi näin, kysymys täytyisi olla myös siitä, että jos nykyinen vähemmistö menestyisi niin hyvin, että saavuttaisi enemmistön, tämä uusi enemmistö voisi poistaa aikaisempaan enemmistöön kuuluvat henkilöt vaaliluettelosta. Asia ei voi olla näin. Kyseisissä päätöksissä päin vastoin edellytetään, että ketään ei syrjitä.

Molemmat YK:n komiteat kritisoivat siis nimenomaan sitä, että KHO on perustellut päätöksiään ”kokonaisharkinnalla” eikä se ole siis noudattanut saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuotoa. Kysymys ei ole siis siitä, että vaadittaisiin polveutumisperusteen poistamista kuten hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, vaan päinvastoin sen soveltamista lain sanamuodon mukaan. Kritiikki kohdistuu siis siihen, että KHO on hylännyt polveutumisperusteella hakeutuneita henkilöitä, eikä siihen, että se on hyväksynyt tällaisia henkilöitä. Vuoden 2022 päätöksessä CERD vielä erikseen ottaa esille sen, että polveutumisperuste on hyväksyttävä ja ihmisoikeuksien mukainen kriteeri koska kysymys on alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden määrittelystä. Vaikka hallituksen esityksessä mainitaan useita kertoja kyseinen CERD:n päätös, tämä kyseinen kohta jätetään mainitsematta.

Molemmat komiteat viittaavat myös siihen, että YK:n alkuperäiskansajulistuksen 9 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäiskansayhteisöön ja -kansakuntaan kyseisen yhteisön ja kansakunnan tapojen ja perinteiden mukaan. Tältä osin voidaan todeta, että saamelaisuuden keskeinen kriteeri on polveutuminen eli siis se, että henkilö on saamelaista sukua/syntyperää. Lain mukaan riittävää on, että henkilö polveutuu vähintään yhdestä saamelaisesta esivanhemmasta, mutta on tietysti selvää, että jos henkilö polveutuu 1700-luvulla eläneestä saamelaisesta, hänellä on todennäköisesti kymmeniä saamelaisia esivanhempia. Lisäksi mitä varhaisemmasta saamelaisesta hän polveutuu, sitä selvemmin hän polveutuu alueen alkuperäisestä saamelaisväestöstä, mikä on siis alkuperäiskansaan kuulumisen välttämätön edellytys.

Muina saamelaisten tapoihin ja perinteisiin liittyvinä perusteina voidaan mainita asuminen saamelaisten perinteisillä asuinalueilla ja metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon harjoittaminen. Moni lappalaisperusteella vaaliluetteloon hakeutunut on viitannut siihen, että hän harjoittaa näitä saamelaiskulttuurin piiriin kuuluvien perinteisiä saamelaiselinkeinoja. Kysymys on siis siitä, että myös YK:n alkuperäiskansajulistuksen edellyttämät tavat ja perinteet edellyttävät polveutumisperusteella hakaneiden hyväksymistä.

4. Muutoksenhakulautakunta

Hallituksen esityksessä esitetään perustettavaksi erityinen muutoksenhakulautakunta, ”joka täyttäisi perustuslaissa itsenäiselle ja riippumattomalle lainkäyttöelimelle säädetyt edellytykset ja että menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia”.

Lautakunnassa olisi päätoiminen puheenjohtaja, sivutoiminen lakimiesjäsen ja kaksi ”saamelaisten olosuhteiden tuntemusta edustavaa asiantuntijajäsentä”. Esityksen mukaan ”asiantuntijajäsenen ei katsota aiheuttavan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, kun otetaan huomioon, että kysymys ei ole intressisidonnaisuudesta vaan erityisasiantuntemusta omaavista jäsenistä”. Asiantuntijajäsenen tulisi olla perehtynyt ”saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden ulottuvuuksiin” ja ”lisäksi hän vahvistaisi kansainvälissä yhteyksissä korostetun ryhmähyväksynnän saavuttamista laissa säädettyjä objektiivisia kriteereitä soveltaen päätetylle lopulliselle vaaliluettelolle”.

Valtioneuvosto asettaisi lautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Kysymys olisi siis siitä, että vaikka lautakunnan nimittäisi muodollisesti valtioneuvosto, käytännössä saamelaiskäräjien enemmistö päättäisi sen jäsenyydestä. Lautakunta olisi siis samassa asemassa kuin vaalilautakunta, joka sekin on saamelaiskäräjien enemmistön nimittämä.

Vaalilautakunnan toiminta on herättänyt kysymyksiä. Se on poistanut KHO:n hyväksymiä henkilöitä vaaliluettelosta ja mm. estänyt edellisissä vaaleissa eniten ääniä saaneen henkilön ehdokkuuden vuoden 2023 vaaleissa. Vaalilautakunta on myös kieltäytynyt merkitsemästä henkilöitä vaaliluetteloon, vaikka kyseisillä henkilöillä on ollut asiaa koskeva KHO:n lainvoimainen päätös. Vaikka saamelaiskäräjillä on vaalivuonna kahdeksan kuukautta aikaa käsitellä vaalilautakuntaan tehdyt hakemukset, päätökset tulevat käytännössä aina niin myöhään, että KHO ei ehdi käsitellä valituksia ennen vaaleja. Tällöin henkilö ei pysty äänestämään, vaikka hänet hyväksyttäisiinkin vaaliluetteloon. Niin tehtiin myös vuoden 2023 vaalien yhteydessä. Lisäksi vaalilautakunnan käytännöstä löytyy useita päätöksiä, joissa henkilö on hakenut vastaavilla perusteilla, mutta ainoastaan osa on hyväksytty ja osa hylätty.

Koska nimittäminen muutoksenhakulautakuntaan edellyttää saamelaiskäräjien enemmistön hyväksyntää, olisi siis mahdollista, että kyseinen elin ei olisi niin riippumaton kuin mitä tällaiselta elimeltä voidaan edellyttää. Mikäli tällaisen elimen perustamista voidaan pitää perusteluna, voitaisiin nimittäminen toteuttaa esimerkiksi siten, että oikeusministeriö määräisi oikeuslaitoksen esittämän virkatuomarin toiminaan vaalien yhteydessä sivutoimisesti tällaisen elimen puheenjohtajana.

5. Yhteistoiminta- ja neuvotteluveto

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 neuvotteluvetoittien ottaminen saamelaiskäräjälakiin perustuu tähän näkemykseen.

Lähtökohta, jonka mukaan alkuperäiskansalla on erityinen asema alueen maa- ja vesialueen käyttöön liittyen, on sinällään perusteltu. Hallituksen esityksen tekee 9, 9a ja 9b §:n osalta ongelmalliseksi se, että saamelaiskäräjien legitimitetti edustaa alkuperäiskansaa tässä asiassa voidaan kyseenalaistaa. Toisaalta, niillä henkilöillä, joilla alkuperäiskansaan kuulumisen perusteella tulisi olla oikeus tuoda esille käsityksensä alueen maankäytöstä, heillä tätä mahdollisuutta ei ole.

Lisäksi voidaan viitata siihen, miten tämä kysymys ymmärretään Ruotsissa. Yhteisen oikeushistorian ja yhteisen lainsäädännön vuoksi Ruotsia voidaan pitää tässä suhteessa parhaana vertailukohteena. Ruotsin saamelaiskäräjälaissa (Sametingslag 1992:1433), ei ole vastaavaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoa. Saamelaiskäräjät ei ole Ruotsissa myöskään se taho, jolla katsotaan olevan ensisijainen oikeus edustaa alkuperäiskansaa maa- ja vesialueiden käyttöön liittyen.

Kun Ruotsi selvitettiin ILO-sopimuksen ratifiointia 1990-luvulla, vuonna 1999 mietintönsä luovuttanut komitea¹ piti selvänä, että puhevaltaa saamelaisen maa- ja vesioikeudet ei käytä saamelaiskäräjät, vaan se kuulu paikallisille saamelaiskylille (sameby). Vain saamelaiskylän jäsenillä on oikeus maan omistus- ja hallinto-oikeudesta riippumatta harjoittaa 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 nykyinen saamelaiskäräjät olisi se taho, jolla on oikeus edustaa alkuperäiskansaa ja valvoa sen intressejä on siis vaikeasti perusteltavissa. Lisäksi oikeutta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon halutaan rajata. Lisäksi voidaan viitata siihen, että Ruotsissa - joka on tässä suhteessa paras vertailukohta - lähdetään siitä, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityillä henkilöillä ei ole tällä perusteella mitään oikeutta saamelaisen maa- ja vesioikeuksiin. Tätä taustaa vasten on myös ymmärrettävää, että myös oikeus edustaa saamelaisia maa- ja vesioikeuksien käyttöön liittyvissä kysymyksissä kuuluu Ruotsissa muille organisaatioille kuin saamelaiskäräjille.

6. Yhteistoiminta- ja neuvotteluveto tulkinnanvaraisuudesta

Ehdotetun velvoitteen 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". Neuvotteluveto tarkoittaa myös muita saamelaisen "asemaan ja oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä".

Koska säädös tulisi koskemaan "saamelaisen asemaa ja oikeuksia alkuperäiskansana" 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 konventionen 169.

Esitys veisi päätöksenteon ja siis myös tosiasiallisen toiminnan hyvin lähelle veto-oikeutta. Näin voi sanoa siitä huolimatta, että tästä asiasta ei nimenomaisesti todeta. 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, olisi yksinkertaisempaa mukautua esitettyihin vaatimuksiin, kuin pysyä alkuperäisissä tavoitteissa. Jos vaatimuksiin ei suostuta, on vaarana, että prosessi pitkittyy, jolloin hankeen tavoitteet vaarantuvat. Jo nykyisen lain aikana on useasti ollut epäselvää, onko laissa oleva neuvotteluveto 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.

Toinen ongelma on säännösten epämääräisyys ja tulkinnanvaraisuus. Ylittyisikö ”vähäistä suuremman” haitan kynnyks, jos saamelaiskäräjien määrärahoja tai kotiseutualueen 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. Nämä käsitteet olisi tullut avata lainvalmistelussa ja viimeistään hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.