

Asia: HE 100/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Kiitän mahdollisuudesta lausua työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta. Olen konfliktien ja luonnonvarojen hallinnan legitimitetin tutkijana erikoistunut saamelaisten oikeuksia ja luonnonvarapolitiikkaa koskeviin kysymyksiin Suomessa ja Ruotsissa, ja tarkastelen lakiesityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen näistä näkökulmista.

Saamelaiskäräjälain uudistusta ja sen yhdenvertaisuutta koskevassa keskustelussa on korostunut kysymys yksilöiden välisestä yhdenvertaisuudesta koskien oikeutta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon (lain 3§). Hallituksen esitys sisältää kaksi olennaista muutosta pykälän nk. objektiivisiin kriteereihin:

1. Niin kutsutun ”lapinverokriteerin” poistaminen (nyk 3.2§)
2. Kielikriteerin laajentaminen neljanteen polveen (3.1§)

Näistä keskustelu on koskenut erityisesti lapinverokriteerin poistoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut (lausunto PeV 26.1.2023 koskien Marinin hallituksen samansisältöistä esitystä), että lapinverokriteerin poistaminen vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisista kriteereistä ei ole syrjivä. Lausunnon mukaan ”lakimuutos ei ole yhdenvertaisuuslain, Suomen perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen, vaan pikemminkin muutos, joka on perusteltu”. Yhdyn lausunnossa sanottuun.

Tuon alla esiin sitä laajempaa kontekstia, jossa yhdenvertaisuus ja sen turvaaminen tulee juuri tämän lakiuudistuksen yhteydessä ymmärtää. Saamelaisten itsehallintoa koskeva sääntely poikkeaa lähtökohdiltaan tavanomaisesta lainsäädännöstä olennaisesti siinä, että sääntelyn kohteena ei ole yksittäinen kansalainen tai hänen oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa vaikuttava toiminta, vaan kollektiivisten oikeuksien turvaaminen. Nämä kollektiiviset oikeudet koskevat saamen kansaa ja sen asemaa kansainvälisen oikeuden ja Suomen perustuslain tunnistamana ja tunnustamana alkuperäiskansana. Saamelaiskäräjälaki on säädetty turvaamaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvat kollektiiviset oikeudet itsemääräämiseen, kulttuuriin ja perinteisten alueidensa maankäyttöä koskevaan vaikuttamiseen.

Yhdenvertaisuus eri Pohjoismaissa asuvien saamen kansan jäsenten välillä

Alkuperäiskansan itsemääräämisoikeus koskee myös oikeutta itsemäärittelyyn kansan jäsenyyden osalta. Yhdistyneiden kansakuntien alkuperäiskansojen julistuksen (UNDRIP) 33 artiklassa todetaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Lisäksi alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen (ks hallituksen esityksen perustelut tältä osin kokonaisuudessaan, ja myös UNDRIP 3,4, 5, 8 ja 9 §.). Koko muu itsemääräämisoikeuden toteutuminen rakentuu tämän oikeuden pohjalle, jonka tarkoitus on turvata alkuperäiskansojen olemassaolo ja estää sulautuminen valtaväestön kulttuuriin. Vaikka saamelaiskäräjälaki ja sen uudistus koskee vain Suomen puolta Saamenmaasta, siinä käsitellään tätä kansainvälisen oikeuden turvaamaa itsemääräämisoikeutta koko saamen kansan osalta.

Lakiuudistusta koskevassa keskustelussa yhdenvertaisuus on ensisijaisesti ymmärretty Suomen kansalaisten väliseksi asiaksi. Saamen kansan näkökulmasta keskeinen kysymys on pikemminkin saamen kansan sisäisen yhdenvertaisuus yli valtakunnanrajojen, eli siis yhdenvertaisuus Suomen, Ruotsin ja Norjan puolella asuvien saamelaisten välillä. Hallituksen esitys parantaa saamen kansan sisäistä yhdenvertaisuutta, koska se yhdenmukaistaa vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereitä maiden välillä. Erityisen tärkeää on lapinverokriteerin poistaminen. Sellaista ei ole - eikä koskaan ole ollut - Norjan tai Ruotsin vastaavassa lainsäädännössä, koska se ei vastaa saamelaisten tapaa tunnistaa yhteisönsä jäsenet.

Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjät ja niiden edeltäjät ovat jo 1950-luvulta alkaen pitäneet kielikriteeriä ainoana relevanttina ja hyväksyttävänä objektiivisena kriteerinä määrittää saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittävät henkilöt. Suomen saamelaiskäräjät ei ole koskaan hyväksynyt nyt voimassa olevaa lakia, vaan on johdonmukaisesti vaatinut lapinverokriteerin poistamista. Lain uudistaminen hallituksen esityksen mukaisesti on ratkaisu tällä hetkellä vallitsevaan kestäättömään tilanteeseen, jossa Suomi on saamelaisten itsehallintoa koskevalla lailla vuosikymmenien ajan loukannut sitä itsemääräämisoikeutta, jonka turvaamiseksi laki säädettiin. Hallituksen esityksellä on saamelaiskäräjien hyväksyntä, ja edeltävän hallituksen samansisältöisen esityksen puolesta on kirjallisesti ilmaissut kantansa myös Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjien välinen saamelainen parlamentaarinen neuvosto. Hallituksen esitys on näin ollen perusteltu saamen kansaan kohdistuvan ihmisoikeusloukkauksen lopettamiseksi sekä sen itsemääräämisoikeuden ja sisäisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Todettakoon, että Suomen hallitus on jo hyväksynyt kielikriteeriin ainoana vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisena kriteerinä, kun se hyväksyi pohjoismaisen saamelaissopimuksen. Suomi on parafoinut Ruotsin ja Norjan hallitusten sekä Suomen, Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjien kanssa neuvotellun sopimuksen ja hallitus ilmoitti jo vuonna 2016 uudistavansa saamelaiskäräjälain sopimuksen mukaisesti. Saamelaiskäräjälain 3 pykälän uudistaminen ja

lapinverokriteerin poistaminen on näin ollen perusteltua ja välttämätöntä myös Suomen muille sopimusosapuolelle tekemän sitoumuksen ja pohjoismaisen saamelaissopimuksen toteuttamiseksi.

Vaaliluettelossa olevien yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa maankäyttökysymyksiin 9 § neuvotteluelvoitteen puitteissa

Kansainvälisen oikeuden ja Suomen perustuslain sisältämä alkuperäiskansojen oikeus kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen edellyttää, että valtio turvaa saamelaisille ja heiden itsehallintoelimelleen tehokkaat vaikuttamismahdollisuudet saamelaisten kulttuuria ja oikeuksia koskevassa päätöksenteossa. Saamelaiskäräjien ja sen vaaliluetteloon kuulumisen merkitys tulee ymmärtää tässä valossa: mahdollisuus vaikuttaa kieliä ja kulttuuria koskevaan päätöksentekoon on molempien keskeinen tarkoitus, raison d'être. Tämä koskee saamelaiskäräjien sisäistä päätöksentekoa, mutta vähintään yhtä olennaisesti viranomaisten saamelaisiin ja heidän oikeuksiinsa kohdistuvia päätöksiä.

Saamelaiskäräjälain osalta tästä säädetään 9 pykälässä, joka koskee viranomaisten (ja HE:ssä myös muita julkisia hallintotehtäviä hoitavien) neuvotteluelvollisuutta saamelaiskäräjien kanssa. Hallituksen esityksessä säännöksen nimi muutetaan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteeksi ja sen sisältöä tarkennetaan vastaamaan kansainvälisen oikeuden sisältöä. Nämä muutokset ovat perusteltuja.

Vaaliluetteloa koskevan 3 pykälän yhdenvertaisuuden arviointi edellyttää, että sitä luetaan yhdessä lain 9 pykälän kanssa. Olennaista on se, onko vaaliluetteloon merkityillä yhdenvertaiset mahdollisuudet vaikuttaa viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien päätöksentekoon saamelaisia koskevissa, 9 § piiriin kuuluvissa asioissa.

Sekä säännöksen nykyinen muotoilu että hallituksen esityksen perustelut (luku 7.1) korostavat maankäyttöä ja luonnonvarojen hyödyntämistä koskevia toimenpiteitä yhtenä keskeisimmistä yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen piiriin kuuluvista kysymyksistä. Alkuperäiskansojen kulttuurissa ja oikeuksien turvaamisessa keskeistä on juuri suhde maahan ja luonnonvaroihin, erityisesti kansan perinteisten alueiden luonnonolosuhteisiin perustuvien elinkeinojen ja niiden edellyttämien maa- ja vesialueiden kautta. Säännös koskee lisäksi myös muita kieleen, kulttuuriin ja esimerkiksi terveydenhoitoon liittyviä viranomaisten toimenpiteitä.

Sekä nykyisessä laissa että hallituksen esityksessä neuvotteluelvoitteelle on määritetty maantieteelliset rajat. Neuvotteluelvoite koskee vain lain 4 pykälässä määritellyllä saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa vaikuttavia toimenpiteitä. Yhdenvertaisuuden turvaaminen saamelaisia koskevassa päätöksenteossa liittyy siis erottamattomasti siihen, mitkä kunnat tai niiden osat sisältyvät laissa määritettyyn saamelaisten kotiseutualueeseen. Tämä on loogista ja perusteltua siitä näkökulmasta, että saamelaiskäräjälain lähtökohta ja tarkoitus on

turvata kulttuuria ja oikeuksia, jotka perustuvat nimenomaan alkuperäiskansojen erottamattomaan suhteeseen perinteisiin maa-alueisiinsa.

Yhdenvertainen mahdollisuus tulla merkityksi vaaliluetteloon ei siis yksin johda yhdenvertaisuuteen vaaliluetteloon merkittyjen kesken, jos laki ei turvaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttaa saamelaisten oikeuksien ja kulttuurin kannalta keskisiin kysymyksiin vaaliluetteloon merkittyjen omalla kotiseudulla.

Jos esimerkiksi Enontekiö olisi laissa rajattu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelle Enontekiön saamelaiset eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa Utsjoen ja Inarin saamelaisiin nähden, vaikka heillä olisikin oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon. Samoin kolttien yhdenvertaisuus ei toteutuisi yhdenvertaisesti, jos koltta-alue olisi rajattu ulos saamelaiskäräjälain tarkoittamasta kotiseutualueesta. Neuvotteluvollisuus ainoastaan Utsjoen ja Inarin kunnan aluetta koskevissa päätöksissä turvaisi Enontekiön saamelaisten oikeuksia yhtä vähän kuin Turun kaavoitukseen osallistuminen turvaisi helsinkiläisten kunnallisdemokratiaa koskevia oikeuksia. Voi myös kysyä, olisiko turkulaisten oikeuksien mukaista, että heidän alueensa maankäyttöasioista päätettäessä osalla helsinkiläisiä olisi turkulaisten kanssa yhtäläiset oikeudet osallistua ja vaikuttaa näihin päätöksiin.

Lapinveropykälä on kuitenkin aiheuttanut juuri tällaisen tilanteen: henkilön on mahdollista tulla merkityksi vaaliluetteloon ja siten päästä vaikuttamaan saamelaisten itsehallintoa saamelaisten kotiseutualueella toteuttavan saamelaiskäräjien toimintaan sillä perusteella, että hän on kyseisen alueen ulkopuolella aikoinaan asuneen, lapinveroa maksaneen henkilön jälkeläinen.

Lapinveropykälän poistamista vastustavista tahoista merkittävä osa korostaa edustavansa juuri sellaisten historiallisten lapinkylien jälkeläisiä, joiden alueet eivät kuulu laissa määriteltyyn saamelaisten kotiseutualueeseen (esim Merja Mattilan lausunto PeV 22.1.2023, ja www.metsäsaamelaiset.fi, erityisesti kartat). Lapinverokriteerin säilyttäminen yhdenvertaisuuteen vedoten olisi siis johdonmukaista vain, jos laissa määriteltyä saamelaisten kotiseutualuetta laajennettaisiin kaikkiin niihin nykyisen kotiseutualueen eteläpuolisiin kuntiin, joissa lapinverokriteerin perusteella vaaliluetteloon merkittyjen esi-isiä on asunut. Tällöin myös neuvotteluvolvoite ja Suomea sitovat, alkuperäiskansoja ja niiden maankäyttöä koskevat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet laajentuisivat koskemaan näillä alueilla – eli esimerkiksi Sallassa, Savukoskella tai Sodankylän eteläosissa - tapahtuvaa maankäyttöä.

Tällainen saamelaisten kotiseutualueen laajentaminen ei ole perusteltua, koska se edellyttäisi lapinveropykälän säilyttämistä, mikä yllä todettiin saamelaiskäräjien kannan ja siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden vastaiseksi. Edellä esitetyn tarkoituksena on sen sijaan korostaa sitä, että vaaliluetteloon kuulumisen merkityksellisyys liittyy erottamattomasti lakiin sisältyvään maantieteelliseen alueeseen. Lapinverokriteeriä puolustavissa kansanedustajien puheenvuoroissa ei ole tietääkseni kuitenkaan esitetty saamelaisten kotiseutualueen laajentamista ja

siten 9 § neuvotteluvetoitteen ulottamista kattamaan yhtäläisesti kaikkien ko. kriteerin perusteella vaaliluetteloon otettujen kotikuntia.

Alkuperäiskansojen oikeuksiin on saamelaisalueen eteläpuolisissa maankäyttöpäätöksissä kuitenkin jo vedottu Soklin kaivoksen kohdalla. Kaivoksen ympäristö- ja vesitalouslupaa koskevassa valituksessaan KHO:lle Kemin-Sompion paliskunta vetosi KP-sopimuksen 27 pykälään esittäessään, että suunniteltu kaivos uhkaa poronhoitoa perinteisenä elinkeinona. Päätöksensä poronhoitoa koskevissa perusteluissa (2022:38, s. 334) KHO toteaa, että saamelaiskäräjälaissa määritelty kotiseutualue ei määritä KP-sopimuksen soveltamisaluetta, vaan 27 pykälän ”mukaiset oikeudet koskevat saamelaisia ja kolttia siitä riippumatta, sijaitseeko hanke tai aiheutuvatko sen vaikutukset saamelaiskäräjästä annetun lain 4 §:ssä tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella tai kolttalain 2 §:ssä tarkoitettulla koltta-alueella”. KHO kumosi luvan (muihin kuin poronhoitoon liittyvin perustein), ja palautti asian kokonaisuudessaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. KHO totesi että ”lupa-asiaa uudelleen käsiteltäessä tulee osana hankkeen vaikutuksia asianmukaisesti selvittää ja arvioida, onko hankkeella vaikutuksia alkuperäiskansojen perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.” Asian käsittely on edelleen kesken.

Kulttuurin edistäminen ja maankäyttöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen

Saamelaiskäräjälain ja erityisesti sen 3 § uudistuksen vastustamisessa keskeisenä perusteluna ovat olleet ne kielteiset vaikutukset, joita siitä arvioidaan seuraavan yhtäältä kulttuurin harjoittamiselle ja elvyttämiselle ja toisaalta paikallisten ihmisten mahdollisuuksille vaikuttaa maankäyttöä koskevaan päätöksiin.

Saamelaiskäräjälain uudistaminen hallituksen esityksen mukaisesti ei kuitenkaan millään tavoin heikennä hallituksen ja eduskunnan mahdollisuuksiin niin halutessaan tukea esimerkiksi lapinverokirjoihin merkittyjen jälkeläisille tai historiallisiin lapinkyliin liittyviä asioita ajaville henkilöille ja ryhmille tärkeitä kysymyksiä saamelaisten kotiseutualueen eteläpuolella. Hallitus voi niin halutessaan esimerkiksi esittää erillisen organisaation ja lainsäädännön luomista tämän alueen ryhmille niiden kulttuurin ja perinteiden edistämiseksi, tai rahoittaa kuolleiden kielten parissa tehtävää työtä. Näiden tavoitteiden ja saamelaiskäräjälain uudistamisen välillä ei ole ristiriitaa, koska kuten todettua, laki ja saamelaiskäräjien rooli itsehallintoelimenä ei koske näitä maantieteellisiä alueita (tai kuolleita kieliä).

Lapinveropykälän poistaminen hallituksen esityksen mukaisesti ei myöskään millään tavoin rajoita valtion mahdollisuuksia niin halutessaan vahvistaa saamelaisten kotiseutualueen tai sen eteläpuolisten kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maankäyttökysymyksissä. Pohjoisen maa- ja metsätalouden ja maankäyttökongressin 25 vuotta tutkineena haluan korostaa, että toisin kuin asiasta käydyistä julkisista keskusteluista voi luulla, saamelaisten kotiseutualueen tai sen eteläpuolisten kuntien maankäyttöä koskevissa kysymyksissä on ratkaisevassa

roolissa aivan muu lainsäädäntö kuin saamelaiskäräjiä koskeva laki tai sen vaaliluetteloa koskeva säännös. Saamelaiskäräjälain uudistaminen ei rajoita valtion mahdollisuuksia nykytilanteeseen verrattuna millään tavalla, mitä tulee saamelaisten kotiseutualueen, sen eteläpuolisten kuntien tai koko Lapin alueella asuvien paikallisten ihmisten vaikutusmahdollisuuksien tai perinteisten elinkeinojen turvan parantamiseen maankäyttökysymyksissä. Niiden edistämisessä keskeisiä lainsäädännön kehittämishankkeita olisivat esimerkiksi:

- Porolaidunten suojan vahvistaminen poronhoitolaissa; erityisesti PHL 2.2§ uudistaminen siten, että poronhoidolle erityisesti tarkoitetun alueen valtion mailla poronhoidolle aiheutuva ”merkittävä haitta” ja sen ylittymiskynnys määritellään tarkemmin, sekä parannetaan sitä koskevan kiellon toimeenpanoa ja vaikuttavuutta esimerkiksi 53 § neuvotteluvollisuutta vahvistamalla.
- Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun sisällyttäminen metsähallituslakiin siten, että suunnitelmalle määritellään sisällölliset tavoitteet ja minimikriteerit, ja paikallisille asukkaille ja muille relevanteille tahoille turvataan vastaavat osallistumisoikeudet kuin esimerkiksi kunnan kaavoituksessa.
- Kuntien kaavoituksen roolin vahvistaminen mm. metsätalouden ja kaivostoiminnan ohjaamisessa maankäyttö- ja rakennuslakia uudistamalla.
- Kysymys Finnmarkslovenin ja sen nojalla perustetun Finnmarkin komission (FeFo) kaltaisen, kaikki paikalliset asukkaat tietyllä alueella kattavan maiden yhteishallintaelimen perustamisesta saamelaisten kotiseutualueelle, tai vastaavan oman elimen perustamisesta myös sen eteläpuolisten kuntien alueelle.

Toisin kuin saamelaiskäräjälaki ja sen 3 pykälä, nämä ja muut maankäyttölainsäädännön uudistukset ovat kaikkien paikallisten osallistumisoikeuksien sekä konfliktien ennaltaehkäisyn ja ratkaisemisen kannalta avainasemassa, ja ne edistäisivät merkittävästi maankäyttöä koskevaa oikeudenmukaisuutta. Toivonkin, että niin hallituksella, eduskunnalla kuin kaikilla muillakin toimijoilla on tämänkaltaisiin uudistuksiin enemmän voimavaroja saamelaiskäräjälain uudistuksen toteuduttua hallituksen esityksen mukaisesti.

Knivstassa 9.3.2024

Kunnioittavasti,

Kaisa Raitio

YTT, ympäristökommunikation dosentti

Ruotsin maatalousyliopisto SLU

Uppsala