

SámiSoster ry

PL 41

99870 Inari

info@samisoster.fi

LAUSUNTO

24.2.2021

Oikeusministeriö/saamelaiskäräjälain
muutosta valmisteleva toimikunta

Viite: kirjeenne 2.2.202, VN/5875/2019
VN/5875/2019-OM-56

SAAMELAISKÄRÄJÄLAIN MUUTTAMINEN

Saamelaisten valtakunnallinen sosiaali-, terveys- ja hyvinvointialan järjestö SámiSoster ry lausuu saamelaiskäräjälain muutostarpeista seuraavaa:

1. Saamelaiskäräjälain valmistelun historiasta ja sen yhteydestä lain uudistamiseen

Saamelaiskäräjät asetettiin vuonna 1995 laintasoisin säännöksin (L 974/1995) toteuttamaan ja kehittämään samaan aikaan perustuslaissa säädettyä (L 973/1995, 51 a §, nyk. 731/1999, 121.4 §) dynaamiseksi tarkoitettua saamelaisten kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa saamelaisten kotiseutualueella. Tätä saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta valmisteli aikanaan oikeusministeriön asettama nk. saamelaistyöryhmä, jonka piti toimeksiantonsa mukaan laatia ehdotus ”saamelaishallinnon perusteita koskevaksi perustuslain säännökseksi ja saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen korvaamiseksi lain tasoisilla säännöksillä”.¹ Työryhmä ehdotti sääntelykokonaisuutta, jonka varassa saamelaiset voisivat alkuperäiskansana aiempaa paremmin vaikuttaa kieleensä ja kulttuuriinsa liittyvään päätöksentekoon. Sääntelykokonaisuus sisälsi perustuslain säännökset saamen kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella ja saamelaisten (saamelaiskäräjien) oikeudesta tehdä aloitteita eduskunnalle sekä lain saamelaiskäräjistä.

Perustuslain säännöksen tarkoituksena oli luoda valtiosääntöoikeudellinen perusta tälle itsehallinnolle sekä mahdollistaa saamelaishallinnon tehtävien ja toimivallan järjestäminen lainsäädännössä suhteessa kuntien ja valtion hallintoon. Saamelaistyöryhmä tarkoitti itsehallinnon dynaamiseksi prosessiksi niin, että saamelaiset voisivat itse kehittää sitä omista lähtökohdistaan saamelaiskäräjälakiin ja muuhun lainsäädäntöön myöhemmin lisättävillä säännöksillä. Siksi työryhmä ehdotti perustuslakiin säännöstä saamelaisten aloiteoikeudesta

¹ Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Saamelaistyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki 1994.

eduskunnassa, jotta saamelaiskäräjät voisi saada riittävän tehokkaasti eduskunnassa vireille itsehallinnon kehittämiseen tähtäviä lainsäädäntöhankkeita. Aloiteoikeuden mukaan Suomen hallituksella ei olisi ollut harkintavaltaa aloitteen sisällön eikä sen osalta, annetaanko aloite eduskunnalle.

Saamelaistyöryhmän mietinnön pohjalta laaditun hallituksen esityksen (248/1994 vp) ehdotukset perusteluineen vastasivat pitkälti työryhmän ehdotuksia yhtä perustavaa laatua olevaa poikkeusta lukuun ottamatta: säännökset saamelaiskäräjien aloiteoikeudesta oli poistettu. Eduskunta hyväksyi aikanaan lakikokonaisuuden pääosin hallituksen esittämässä muodossa.

Eduskuntaan ulottuvan aloiteoikeuden poistaminen hallituksen esityksestä johti saamelaistyöryhmän valmisteleman sääntelykokonaisuuden ja sitä kannattelevan ajatusrakennelman hajoamiseen.² Näin dynaamiseksi tarkoitettun itsehallinnon tosiasiallisia toteuttamis- ja kehittämisedellytyksiä heikennettiin ratkaisevalla tavalla jo ennen lainsäädännön voimaantuloa. Lakikokonaisuus toteutui siten torsona. Saamelaishallinnossa ei lopulta muuttunut juuri mikään.³ Saamelaiskäräjien asema nostettiin lain tasolle, kuten oli tarkoituskin, mutta muutoin se jäi pääosin saamelaisvaltuuskunta-asetuksen mukaisten säännösten varaan ja siten asemaltaan ja tehtäviltään saamelaisvaltuuskunnan kaltaiseksi neuvoa-antavaksi elimeksi.⁴ Tämä todetaan selvästi myös hallituksen esityksen (248/1994 vp) perusteluissa, joiden mukaan saamelaiskäräjälain tarkoituksena on käytännössä säilyttää keskeiset osat saamelaisvaltuuskunnan asemasta ja tehtävistä (s. 23). Lisäksi esityksessä todetaan, että saamelaiskäräjien toimivalta pysyy sikäli samantapaisena kuin saamelaisvaltuuskunnan toimivalta, että käräjät on pääasiassa kansallisille viranomaisille aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava toimielin (s. 18 ja 25).

Selvimmän saamelaisvaltuuskuntaa koskevien säännösten seuraaminen saamelaiskäräjälakia valmisteltaessa ilmenee hallituksen esityksen (HE 190/1995 vp, s. 1–2) perusteluista. Kyseinen esitys jouduttiin antamaan jälkikäteen eduskunnalle sen takia, että saamelaiskäräjiä koskevan varsinaisen lakiesityksen (HE 248/1994 vp) valmistelussa jäi huomaamatta se oleellinen seikka, että saamelaiskäräjiä ei sen itsehallinnollisen luonteen vuoksi voi pitää valtion viranomaisena eikä osana valtionhallintoa. Siksi valtionhallintoa koskevia säännöksiä

² Saamelaistyöryhmän ehdottaman sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on analysoitu seikkaperäisesti Juha Guttormin väitöskirjassa: Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375. Rovaniemi 2018, s. 198–208.

³ Tätä osoittaa osaltaan myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämä kannanotto, joka sisältyy valiokunnan antamaan mietintöön lakikokonaisuutta koskevasta hallituksen esityksestä. Mietinnössään valiokunta toteaa, ettei ehdotukseen saamelaiskäräjälaiksi sisälly mitään sellaisia säännöksiä, joiden antamisen edellytyksenä olisi samassa yhteydessä ehdotetun perustuslain säännöksen hyväksyminen (PeVM 17/1994 vp, s. 1)

⁴ Asialliselta kannalta saamelaiskäräjälain 2 luvun mukaisista käräjien uusista tehtävistä vain toimintakertomuksen laatiminen valtioneuvostolle (7 §) ei kuulunut saamelaisvaltuuskunnan tehtäviin. Kaikkia muita luvussa mainittuja tehtäviä – saamelaisten edustaminen (6 §), määrärahojen jakaminen (8 §) ja neuvottelut (9 §) – saamelaisvaltuuskunta hoiti aikanaan ilman niitä koskevaa erityistä sääntelyä. Saamelaiskäräjälain säätämisen myötä nämä tehtävät tulivat laintasoisen sääntelyn piiriin, mutta asiallisesti ottaen saamelaiskäräjät jatkoi tehtävien hoitamista saamelaisvaltuuskunnan aikana vakiintuneen käytännön mukaisesti, kuten myös hallituksen esityksen 248/1994 vp perusteluissa edustamisen ja määrärahojen jakamisen osalta todetaan (s. 25).

ei voi soveltaa saamelaiskäräjiin ilman, että saamelaiskäräjistä annetussa laissa on niihin osoittavat viittaussäännökset.

Saamelaisvaltuuskunta oli oikeudelliselta asemaltaan valtionhallintoon kuuluva pysyvä komitea, jonka toiminnassa noudatettiin valtionhallinnon toimielimiä koskevia säännöksiä muun muassa kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja virkamiesten asemasta. Saamelaisvaltuuskunnan tukena ei ollut perustuslain säännöstä saamelaiskäräjien tapaan. Kun saamelaisvaltuuskunta-asetuksen säännöksiä pidettiin ohjenuorana saamelaiskäräjälakia valmisteltaessa, seurasi siitä olettaus, että valtionhallinnon säännöksiä edellä mainituista asiakokonaisuuksista voidaan soveltaa sellaisenaan saamelaiskäräjiin saamelaisvaltuuskunnan tavoin. Olettaus oli virheellinen, minkä takia eduskunta joutui lisäämään kertaalleen hyväksymäänsä saamelaiskäräjälakiin ennen sen voimaantuloa säännökset kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta ja tarkentamaan virkamiesten asemaa, eläkeoikeutta sekä salassapito- ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä (L 1725/1995). Saamelaiskäräjälain säännökset ovat yhä nykyisinkin monin paikoin saamelaisvaltuuskunta-asetuksen säännösten kaltaisia.

Saamelaisvaltuuskunnan ja sitä koskevan asetuksen juuret ovat puolestaan vuonna 1973 valmistuneen saamelaiskomitean mietinnössä.⁵ Komitean tehtävänä oli selvittää saamelaisten kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia oloja sekä tekemään sen pohjalta tarpeellisiksi katsottavat ehdotukset kiinnittäen huomiota siihen, miten saamelaiskysymysten hoito olisi vastaisuudessa hallinnollisesti järjestettävä. Komitea ehdotti erityisen saamelaislain säätämistä, johon sisältyi muun muassa erillinen luku saamelaishallinnosta. Ehdotuksen mukainen saamelaishallinto olisi saanut varsin laajat valtuudet päättää monista saamelaisille kuuluvista asioista. Saamelaishallinnon keskeisenä toimielimenä olisi toiminut komitean ehdotuksen mukaan saamelaisten keskuudestaan vaaleilla valitsema saamelaisparlamentti.

Komitea järjesti syksyllä 1972 saamelaisparlamentin koevaalit. Onnistuneiden koevaalien innoittama saamelaiskomitea ehdotti valtioneuvostolle väliaikaisen saamelaishallinnon asettamista pikaisesti. Komitea totesi kirjelmässään valtioneuvostolle, että se tulee mietinnössään ehdottamaan saamelaishallinnon järjestämistä lakisäätteenä tarkoittaen tällä ehdottamaansa saamelaislakia. Kun tarvittavaa lainsäädäntöä asiasta ei vielä ollut komitea piti tarpeellisena asettaa siinä vaiheessa saamelaishallinto väliaikaisin järjestelyin. Tämä tapahtuisi komitean ehdotuksen mukaan käyttämällä hyväksi jo valittua koeparlamenttia, joka komitean näkemyksen mukaan voisi toimia siihen asti, kunnes saamelaishallinnosta säädettäisiin laintasoisin säännöksiin, kuitenkin enintään vuoden 1976 loppuun asti, jolloin olisi toimitettava uudet saamelaisparlamentin vaalit. Kirjelmänsä lopuksi komitea esitti väliaikaisen saamelaishallinnon asettamista vuoden 1973 alusta alkaen valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Sitä varten komitea liitti kirjelmänsä laatimansa ehdotuksen valtioneuvoston päätökseksi väliaikaisesta saamelaishallinnosta. Saamelaiskomitean ehdotus valtioneuvostolle johti tuloksiin, sillä tasavallan presidentti hyväksyi asetuksen

⁵ Saamelaiskomitean mietintö 1973:46. Helsinki 1973.

saamelaisvaltuuskunnasta marraskuussa 1973. Asetus pohjautuu saamelaiskomitean edellä mainittuun ehdotukseen valtioneuvoston päätökseksi väliaikaisesta saamelaishallinnosta.

SámiSoster ry katsoi tarpeelliseksi selostaa tässä seikkaperäisesti saamelaiskäräjälain valmistelun historiaa tämän lain muuttamista valmistelevalle toimikunnalle sen takia, että toimikunnan on syytä tiedostaa, mitä lain valmistelussa aikanaan tapahtui ja että voimassa olevan lain säännökset pohjautuvat keskeisiltä osin alun perin 1970-luvulta peräisin olevien väliaikaisiksi järjestelyksi tarkoitettujen saamelaishallinnon säännöksiin ja silloin päätettyyn hallintomalliin. Ne ovat siten lähes 50 vuotta vanhoja ajalta, jolloin saamelaisten oikeusasema oli sekä kansallisen lainsäädännön – erityisesti perustuslain – että kansainvälisen oikeuden mukaan aivan jotakin muuta kuin nykypäivänä.

2. Saamelaisten itsehallinnon dynaaminen luonne ja sen toteutuminen

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lakikokonaisuuden keskeisenä tavoitteena on luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka turvin he voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa päätöksentekoon heidän omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä asemaansa alkuperäiskansana koskevissa asioissa. Saamelaisten itsehallinnolle oli tarkoitus antaa saamen kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema (HE 190/1995 vp, s. 1). Itsehallinto sisältää näin paitsi poliittisen järjestelmän niin myös pyrkimyksen lisätä sen avulla saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia vähitellen. Tähän liittyy keskeisesti kysymys itsehallinnon luonteesta. Lakikokonaisuuden perustelujen mukaan itsehallinto tarkoitettiin dynaamiseksi niin, että saamelaiset voisivat itse kehittää sitä (HE 248/1994 vp, s. 16). Sen vuoksi saamelaiskäräjälain säätämällä ei pyritty heti sen voimaantulosta alkaen määrittelemään tyhjentävästi itsehallinnon piiriin kuuluvat asiat ja niihin liittyvät saamelaiskäräjien toimivallan rajat ja lukita siten itsehallinto tietynkaltaiseksi staattiseksi järjestelmäksi, vaan aikomuksena oli luoda itsehallinnolle ajan mittaan konkreettista sisältöä kehittämällä ennen kaikkea saamelaiskäräjälain säännöksiä, mutta myös muuta lainsäädäntöä. Sitä kautta oli määrä vahvistaa saamelaiskäräjien asemaa itsehallinnon keskeisenä toimijana ja toteuttajana.

Itsehallinnon dynaamisen luonteen vahvisti myös eduskunta hyväksyessään aikanaan itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden. Vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunta edellytti hallituksen selvittävän, miten voitaisiin saamelaiskäräjien yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia edelleen kehittää ja turvata saamelaiskäräjille riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseksi (EV 14.2.1995 – HE 248/1994 vp). Saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä ei ole kuitenkaan näihin päiviin mennessä kokonaisvaltaisesti selvitetty eduskunnan edellyttämällä tavalla puhumattakaan, että Suomen hallitus olisi pyrkinyt lakiesityksin ja hallinnollisin toimenpitein suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti kehittämään saamelaisten osallistumismahdollisuuksia asemaansa alkuperäiskansana kuuluvissa asioissa.

Saamelaisten itsehallinnosta on muodostunut hallitusvallan passiivisuuden vuoksi paikalleen jähmettynyt staattinen järjestelmä vastoin itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden

tavoitteita ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden dynaamista luonnetta korostavaa kansainvälisen oikeuden tulkintalinjaa. Tätä osoittaa parhaiten saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman muuttumattomuus siitä annetussa laissa. Siihen ei ole tehty sen yli 25 vuotta kestäneenä voimassaoloaikana yhtäkään itsehallinnon kehittämistä merkitsevää muutosta. Samana aikana on uudistettu esimerkiksi saamelaisten itsehallinnon jonkinlaisena esikuvana toimivan kunnallisen itsehallinnon perusteita koskeva kuntalaki (410/2015). Saamelaiskäräjien tosiasiallisia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia ei ole lisätty myöskään muualla laissa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Saamelaiskäräjillä on siten yhä nykyisinkin lähinnä neuvoo-antava asema edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin.⁶

Saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskeva vallitseva laintulkinta lähtee siitä käsityksestä, että itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus ja etenkin sen toimivaltuudet määriteltiin ja vahvistettiin pääosin jo saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995. Tulkinnan mukaan tällä lainsäädäntötoimella saavutettiin perustuslain säännöksen edellyttämä vähimmäistaso itsehallinnon toteuttamisessa. Sen jälkeen perustuslain säännöstä on tulkittu siitä lähtökohdasta, että se paremminkin mahdollistaa itsehallinnon kehittämisen kuin velvoittaa julkista valtaa sellaiseen toimintaan hallinnossa ja lainsäädännössä. Tämä ilmenee erityisesti hallituksen, mutta myös eduskunnan pyrkimyksenä soveltaa perustuslain säännöstä minimaalisella tavalla tavallisia lakeja valmisteltaessa ja säädettäessä.⁷

Toisin kuin Suomen lainsäädännössä, kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen on saanut viime vuosikymmeninä yhä enenevässä määrin painoarvoa näiden kansojen oikeusaseman kehittämisessä. Tällainen kehityssuunta ilmenee konkreettisesti YK:n vuonna 2007 hyväksymästä julistuksesta alkuperäiskansojen oikeuksista sekä vuoden 2017 alussa parafoidusta pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta, joiden periaatteellisena pohjana on itsemääräämisoikeus. Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kannanotoissaan alkaneet painottaa entistä voimakkaammin alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen, mukaan lukien aiempaa

⁶ Ks. saamelaisten itsehallinnon kehityksestä tarkemmin Guttorm, Juha: Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvattu saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375. Rovaniemi 2018, s. 390–401.

⁷ Edellisellä vaalikaudella istuneen hallituksen tulkinta ilmenee konkreettisella tavalla eduskunnalle tuolloin annetusta ja sittemmin rauenneesta hallituksen esityksestä eduskunnalle 14/2018 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys sisältää tavanomaiseen tapaan arvion sen suhteesta perustuslakiin sekä säätämisyjärjestyksestä. Arvio käsittää myös erillisen alaluvun saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Siinä hallitus viittaa ensin saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteluihin saamelaishallinnon ja muun julkisen hallinnon välisistä toimivaltasuhteista (HE 248/1994 vp, s. 20). Sen jälkeen esityksessä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainitusta hallituksen esityksestä antamiin mietintöihin 17/1994 vp ja 1/1995 vp, joissa valiokunta toteaa muun muassa säännöksen olevan luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon. Johtopäätöksensä näistä esitöistä hallitus toteaa, että ”perustuslain säännös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta ei siis näyttäisi asettavan julkiselle hallinnolle ehdotonta velvoitetta laajentaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa siitä, mitä siitä nyt säädetään erityisesti saamen kielilaissa tai saamelaiskäräjistä annetussa laissa”, ja jatkaa ”vaikka saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin katsotaan kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ei tämän ole kuitenkaan käytännössä katsottu tarkoittavan sitä, että perinteisiin elinkeinoihin liittyvät hallintotehtävät olisi siirrettävä valtion viranomaiselta Saamelaiskäräjille tai että Saamelaiskäräjille olisi annettava tehtäviin rinnakkainen toimivalta.” (HE 14/2018 vp, s. 499–500)

tehokkaampaa osallistumista perinteisten asuma-alueitten ja niillä sijaitsevien luonnonvarojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon.⁸ Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus onkin tällä hetkellä vahvasti kehittyvä kansainvälisen oikeuden normi.

3. Toimikunnan toimeksianto ja yhdistyksen muutosehdotukset lakiin

Saamelaiskäräjälain muuttamista valmistelevan toimikunnan toimeksianto on kunnianhimoinen ja samalla oikealle asiakirjaperustalle asetettu pyrkimys kunnioittaa ja edistää saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista itsemääräämisoikeuden pohjalta. SámiSoster ry:n mielestä nyt olisi korkea aika uudistaa saamelaiskäräjälakia tämän lausunnon 1 ja 2 luvuissa todetuista syistä nimenomaan lausuntopyynnössä mainittujen kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen, tuoreimpien kansainvälisen oikeuden kehitysvirtausten ja Suomen perustuslain saamelaissäännösten perustalta. Tämä edellyttäisi erityisesti lain 2 luvun perusteellista uudelleen arviointia, sillä se on 1 lukuun sisältyvän saamelaismääritelmän ja 4 luvun mukaisten vaalilautakunnan toimivaltaa koskevien säännösten ohella saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta lain tärkein luku.

Kun toimikunnan toimeksiannon mukaan tarkoituksena on – kunnianhimoisista viittauksista kansainvälisen oikeuden asiakirjoihin huolimatta – valmistella vain ”tarpeelliset muutokset” saamelaiskäräjälakiin ja kun työlle asetettu määräaika päättyy jo kuluvan vuoden toukokuun puolivälissä, on yhdistyksen mielestä syytä epäillä toimikunnan mahdollisuuksia valmistella periaatteellisesti merkittäviä muutoksia lakiin. Siksi yhdistys ei katso aiheelliseksi esittää tässä yhteydessä konkreettisia ehdotuksia lain 2 luvun säännösten uudistamiseksi. Sen sijaan yhdistys esittää, että lain muutoshankkeessa toteutettaisiin seuraavat välttämättömimmät muutokset:

3 § – Saamelaismääritelmä

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) toimeenpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea julkaisi helmikuussa 2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluettelon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa.⁹ Niissä oli kyse KHO:n vuosina 2011 ja 2015 antamista päätöksistä, joilla se hyväksyi saamelaiskäräjien vaaliluettelon 93 henkilöä vastoin saamelaiskäräjien toimielinten tahtoa. Ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO:n ratkaisut ovat vaikuttaneet sekä valittajien että heidän saamelaisyhteisönsä oikeuksiin osallistua vaaleihin sen instituution valitsemiseksi, jonka sopimusvaltio on tarkoittanut turvaamaan saamelaisille tosiasiallisen sisäisen itsemääräämisoikeuden sekä saamelaisen alkuperäiskansan oikeuden omaan kieleen

⁸ Tällaisista kannanotoista voidaan mainita YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean Suomeen kohdistuvat päätelmät vuodelta 2017 (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017, s. 4–5). Tätä aiemmin myös KP-sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea suositteli Suomea koskevassa kuudennessa raportissaan Suomen hallitusta edistämään saamelaisten oikeuksien toteutumista vahvistamalla heidän edustuksellisten instituutioiden kuten saamelaiskäräjien päätösvaltaa (CCPR/C/FINCO/6, 22 August 2013, artiklat 1, 26 ja 27, s. 4).

⁹ Nro CCPR/C/124/D/2668/2015 ja nro CCPR/C/124/D/2950/2017.

ja kulttuuriin. Komitea katsoi, että KHO ei ollut perustanut tulkintaansa kohtuullisiin ja objektiivisiin kriteereihin. Niiden sijasta KHO nojasi valtaosassa ratkaisuihinsa "kokonaisharkintaan" sivuuttaen saamelaiskärjäläisissä säädettyt objektiivisuuskriteerit.

Mainituilla perusteilla ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO:n ratkaisut loukkasivat saamelaisen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta (KP-sopimuksen 1 artikla), poliittisia osallistumisoikeuksia (sopimuksen 25 artikla) ja oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan (sopimuksen 27 artikla). Komitea painotti ratkaisuihinsa saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Komitean toteamat sopimusloukkaukset merkitsevät samalla saamelaisten ihmisoikeuksien loukkaamista.

Ihmisoikeuskomitea katsoi, että Suomen tulee antaa täysimittainen hyvitys yksilöille, joiden KP-sopimuksella turvattuja oikeuksia on loukattu. Siten Suomi on velvollinen muun muassa arvioimaan uudelleen saamelaiskärjälain 3 §:n varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan KP-sopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Edelleen komitea kehotti Suomea ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin estääkseen vastaavat sopimusloukkaukset.

On huomattava, että ihmisoikeuskomitea ei ottanut kantaa siihen, oliko joku 93 henkilöstä saamelainen, vaan että tämän seikan arviointi kuuluu ensi sijassa saamelaisille itselleen. Sivuttamalla saamelaisille kuuluvan arviointivallan KHO loukkasi saamelaisten ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuskomitean kannanotoilla ei näytä olevan vaikutusta KHO:n ratkaisutoimintaan, sillä se jatkoi syksyllä 2019 antamissaan ratkaisuihinsa "kokonaisharkinnan" linjallaan. Vallitseva tilanne on nyt yhdistyksen näkemyksen mukaan täysin kestävä. KHO käyttää saamelaisille kansana ja alkuperäiskansana kuuluvaa kansainvälisen oikeuden turvaamaa sisäistä itsemääräämisoikeutta "kokonaisharkintaan" nojaten. Menettelyn seurauksena saamelaiskäräjien vaaliluettelossa on kahdenlaisia henkilöitä: heitä, jotka saamelaiset ovat oman edustuselimensä kautta tunnistanee ja hyväksyneet yhteisönsä jäseniksi, ja heitä, jotka KHO on vastoin saamelaisten tahtoa hyväksynyt kuuluvaksi saamelaisyhteisöön vaaliluettelon kautta. KHO:n omaksuman linjauksen takia jälkimmäinen ryhmä kasvaa vaali vaalilta, sillä ryhmään kuuluvien henkilöiden jälkeläiset hyväksytään automaattisesti vaaliluetteloon. KHO:n ratkaisut "kokonaisharkintaan" perustuen ja vastoin YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistusta eivät ole yhdistyksen mielestä hyväksyttävissä oikeusvaltiona itseään pitävältä Suomelta. Sen tien päässä saattaa hämöttää tilanne, jossa saamelaiset ovat vähemmistönä omassa edustuselimessään.

SámiSoster ry katsoo, että saamelaismäärittelmä¹⁰ pitäisi muuttaa saamelaisten sisäistä itsemääräämisoikeutta ja heidän tahtoaan kunnioittaen, ja niin, etteivät KHO:n hyväksymien

¹⁰ Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys nk. sote-uudistusta koskevasi lainsäädäntökokonaisuudeksi (HE 241/2020 vp). Esitykseen kuuluu muun muassa esitys saamen kielilain muuttamiseksi. Siinä ehdotetaan poistettavaksi sanotun lain 3 §:ään sisältyvä viittaus saamelaiskärjälain 3 §:n mukaiseen saamelaismäärittelmään. Perustelujen mukaan tämä viittaussäännös on ongelmallinen, sillä saamelaiskärjälain mukainen

93 henkilöiden jälkeläiset tule automaattisesti merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon tulevissa vaaleissa. Jatkuessaan vallitseva tilanne heikentää saamelaisten mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämäänsä. Tällainen saamelaisia pakkosulauttava kehityssuunta pitää saada ajoissa pysäytetyksi. Kyse on viime kädessä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Ihmisoikeuskomitean edellyttämän saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen tarkoittaa yhdistyksen mielestä sitä, että saamelaisilla on oikeus perustuslain mukaisesti ryhmänä päättää, keitä heidän etniseen ryhmäänsä kuuluu ja ketkä ovat siten saamelaisia. Tästä periaatteellisesta lähtökohdasta seuraa, että laissa säädetyllä saamelaismääritelmällä tulee olla saamelaisten yhteisöllinen (saamelaiskäräjien) hyväksyntä (vrt. FPIC) ja että määritelmän soveltaminen ja sisällöllinen tulkinta kuuluu ensi sijassa saamelaisille (saamelaiskäräjien toimielimille) itselleen. Yksilön subjektiiviselle itseidentifikaatiolle tulee antaa jokin painoarvo, mutta se ei voi syrjäyttää saamelaisten ryhmähyväksynnän, sillä perustuslaissa turvatut kielelliset ja kulttuuriset oikeudet on turvattu saamelaisille etnisenä ryhmänä.

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän perusoikeutena turvatun oikeusturvan (PL 21 §) takaamiseksi hakemukseensa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kielteisen päätöksen saaneella henkilöllä tulisi olla silti oikeus saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen (KHO) ratkaisuvallasta tulisi kuitenkin näissä tapauksissa rajata syrjintään ja mielivallan käyttämiseen (vrt. PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös) viittaavien sekä muutoin selvästi lainvastaisten päätösten tutkimiseen ja ratkaisemiseen. Tuomioistuimen ratkaisuvallastaan ei pitäisi kuulua sen seikan arviointi ja tosiasiallinen ratkaiseminen, kuka on saamelainen ja voi siten äänestää ja asettua ehdokkaaksi saamelaiskäräjien vaaleissa.

määritelmä on läheisesti sidoksissa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemiseen ja vaalilautakunnan asiassa tekemään päätökseen (s. 1063–1064). Esityksen perusteluista voi saada sen käsityksen, että saamelaismääritelmä sisältyy saamelaiskäräjälakiin yksinomaan saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatimista varten. Näin ei asia kuitenkaan ole. Saamelaismääritelmä otettiin Suomen lainsäädäntöön ensimmäisen kerran vuonna 1973 annetussa asetuksessa saamelaisvaltuuskunnasta (824/1973, 1.2 §), josta se periytyi hieman tarkistettuna lakiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) vuonna 1991 ja edelleen muutettuna saamelaiskäräjälakiin vuonna 1995. Asetus saamelaisvaltuuskunnasta puolestaan pohjautui saamelaiskomitean valmistelemaan (KM 1973:46) ehdotukseen saamelaislaiksi, mikä ilmenee hallitusneuvos Stig Segercrantzin laatimasta saamelaisvaltuuskunta-asetuksen perustelumuihistosta (5.11.1973). Saamelaislakiluonnos sisälsi muun ohessa ehdotuksen saamelaismääritelmäksi, jota koskevan säännöksen (1.1 §) perustelujen mukaan määritelmää tarvittiin, "jotta tätä lakia voitaisiin soveltaa". Perusteluissa todetaan edelleen, että "saamelaisista ehdotetaan pidettäväksi erillistä rekisteriä Tilastokeskuksen toimesta mm. saamelaisvaalien toimittamista varten" (s. 170). Saamelaiskomitean ehdottama saamelaislaki oli tarkoituksellisesti laajempi kuin asetus saamelaisvaltuuskunnasta. Saamelaislailla pyrittiin kokonaisvaltaisella tavalla parantamaan saamelaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja. Edellä mainitut lainvalmisteluasiakirjat osoittavat sen, ettei saamelaismääritelmän tarkoituksena ollut alun pitäen ainoastaan mahdollistaa saamelaisvaalien järjestäminen, vaan se oli laajemmin sidoksissa pyrkimykseen turvata saamelaisten oikeudet kokonaisvaltaisesti. Tätä lähtökohtaa ei muutettu saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995 eikä sitä ole kumottu tai muutettu myöhemminkään. Saamelaismääritelmällä on siten saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä huomattavasti laajempi merkitys saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamisessa. Määritelmä osoittaa sen ihmisryhmän, jolle perustuslaissa ja sen nojalla säädetyissä laeissa saamelaisille turvatut oikeudet kuuluvat.

Edellä selostetuista lähtökohdista yhdistys katsoo, että

saamelaiskäräjälain mukaisen saamelaismääritelmän pääperusteena tulisi olla perustuslain mukaisesti jatkossakin saamen kieli ensiksi opittuna kielenä, mutta se ei yksin riitä todistamaan henkilön saamelaisen syntyperän. Perustuslaki turvaa saamen kielen lisäksi myös saamelaisten kulttuurin. Siksi määritelmään pitäisi sisältyä kieliperusteen lisäksi kulttuuriseen jatkuvuuteen nojaava peruste, joka sitoo henkilön etnisesti tämän päivän elävään saamelaisyhteisöön ja -kulttuuriin.

Yhdistys toteaa, että yksiselitteisen ja -tulkintaisen määritelmän aikaansaaminen on vaikea tehtävä. Senkin takia saamelaisilla itsellään pitäisi olla viime sijainen oikeus tulkita määritelmää käytännössä. Yhdistys on joka tapauksessa sillä kannalla, että nykyisestä määritelmästä tulisi poistaa 2 kohdan mukainen lappalaisperuste ja lisäksi muuttaa 3 kohtaan sisältyvä epämääräinen ilmaisu ”olisi voitu” muotoon ”on voitu”.

Eräät aiemmin esitetyt muutokset lakiin – pykälät 7–9

Eduskunnassa vuonna 2014 kaatuneeseen hallituksen esitykseen (167/2014 vp) saamelaiskäräjälain muuttamiseksi sisältyy eräitä yhdistyksen mielestä kannatettavia muutosehdotuksia. Vastaavan sisältöiset ehdotukset sisältyvät myös vuonna 2018 toimineen saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietintöön.¹¹ Niiden osalta perusvalmistelu on siten jo tehty, joten ne ovat helposti uudistettavissa nyt istuvan toimikunnan mietinnössä.

Ensimmäinen näistä koskee saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa sääntelevää lain 5 §:ää. Sen 1 momenttia ehdotettiin tarkistettavaksi niin, että siinä korostettaisiin saamelaisten itsehallinnon dynaamista luonnetta ja sen toteuttamiseksi saamelaiskäräjistä kehitettäisiin aktiivinen alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen pyrkivä toimija. Yhdistyksen mielestä ehdotus on hyvin linjassa itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteiden kanssa.

Yhdistys tukee myös ehdotusta

toimintakertomuksen laatimista koskevan lain 7 §:n tarkistamiseksi niin, että saamelaiskäräjät antaisi vuosikertomuksen valtioneuvoston sijasta suoraan eduskunnalle. Samansisältöinen ehdotus sisältyi jo tässä lausunnossa aiemmin mainitun saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen saamelaistyöryhmän mietintöön vuodelta 1994 (s. 44, 47, 63, 69–70, 85 ja 89). Työryhmän ehdotuksen mukaan kertomus olisi sisältänyt katsauksen siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä sekä miten saamelaisia erityisesti koskevat perustuslain säännökset, ja eduskunnan ja sen

¹¹ Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnan mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 28/2018. Oikeusministeriö 2018.

erityisvaliokuntien kannanotot ovat toteutuneet lainvalmistelutyössä, lainsäädännössä, hallinnossa ja talousasioissa (s. 44 ja 69–70). Samantapaisesti kertomusta perustellaan myös lakikokonaisuutta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp, s. 25). Yhdistys esittää, että saamelaiskäräjälain muuttamista valmisteleva toimikunta ottaa nämä perustelut huomioon omassa valmistelutyössään.

Edelleen yhdistys pitää oikeasuuntaisena ehdotusta

lain 9 §:n mukaisen neuvotteluelvoitteen muuttamiseksi astetta velvoittavammaksi yhteistoimintavelvoitteeksi painottaen siten nykyistä enemmän neuvottelujen yhteistyöpohjaista luonnetta. Muutoksella haluttiin vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Yhdistys katsoo, että tämä ehdotus on yhdensuuntainen kansainvälisen oikeuden tuoreimpien tulkintalinjausten kanssa. Lisäksi yhdistys toteaa, että muutos palvelee myös pyrkimystä edistää saamelaisten ja valtiiovallan välistä tasaveroiseen asemaan, molemminpuoliseen kunnioitukseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvaa kumppanuutta, jota lähtökohtaa korostetaan parafoidussa pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa, ja yleisemmin ILO 169-yleissopimuksessa ja YK:n alkuperäiskansajulistuksessa.

Yhdistys huomauttaa kuitenkin, ettei ehdotettu muutos lain 9 §:ään toteutuessaan merkitse sitä, että neuvotteluissa olisi päästävä yhteisymmärrykseen tai saatava saamelaiskäräjien suostumus aiotulle toimenpiteelle, vaan neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättäisi nykyiseen tapaan viime kädessä edelleen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta mietinnössään 12/2014 vp (s. 7) toteaa. Valiokunta lausuu lisäksi samassa yhteydessä, ettei saamelaiskäräjillä ole neuvotteluissa ns. veto-oikeutta.

Kun saamelaisilla ei ole oikeutta osallistua viranomaisille kuuluvan toimivallan käyttämiseen, ei heillä ole myöskään oikeutta osallistua tosiasiallisella ja vaikuttavalla tavalla asioiden valmistelun ohjaamiseen ja johtamiseen. Näin koko päätöksentekoprosessi pysyisi siten edelleen kaikilta osin asianomaisten viranomaisten käsissä. Yhdistyksen mielestä yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyllä on saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta todellista merkitystä vain, jos saamelaiset saavan sen avulla kulttuurimuotonsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvät keskeiset pyrkimyksensä läpi viranomaisten päätöksenteossa.

4. Muita muutosehdotuksia

8 § – Määrärahojen jakaminen

Saamelaiskäräjälain 8 §:ssä säädetään saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen valtion varojen jakamisesta. Säännöksen soveltaminen valtion talousarvioon vuodesta 2002 alkaen sisältyvän **saamenkielisten sosiaali- ja terveystalouksien** turvaamiseksi tarkoitetun määrärahan (nyk. mom. 33.60.36) hallinnointiin on vuosien saatossa osoittautunut ongelmalliseksi kysymykseksi. Tällä määrärahalta ei ole varsinaista säädöspohjaa, vaan sen olemassaolo perustuu valtion talousarvioon vuosittain otettuun määräykseen, jonka mukaan määrärahaa saa käyttää ”valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjälain 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille” edellä mainittujen palvelujen järjestämiseksi.

Lain 8 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan saamelaiskäräjät päättää saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jaosta saamelaisjärjestöille ja -yhteisöille sekä yksityisille saamelaisille. Perusteluissa viitataan valtion vuoden 1994 talousarviossa saamelaisvaltuuskunnalle sen päätettäväksi jo myönnettyyn määrärahaan ja todetaan, että tältä osin kyse on vain jo olemassa olevan päätösvallan siirtämisestä saamelaisvaltuuskunnalta saamelaiskäräjille ja siitä, että asiasta säädettäisiin laissa (HE 248/1994 vp, s. 25). Tässä yhteydessä mainitulla määrärahalta tarkoitettiin saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen toiminnan tukemiseen valtion talousarviossa osoitettua nk. saamelaiskulttuurimäärärahaa, josta myönnetään avustuksia saamelaistaiteilijoille sekä saamelaisjärjestöille ja muille -yhteisöille. Edelleen säännöksen perusteluissa todetaan, että säännös ei koske saamelaisten kotiseutualueen kunnille vastaavanlaisiin tarkoituksiin myönnettyjä määrärahoja.

Esittäessään ensimmäisen kerran mainitun määrärahan lisäämistä valtion talousarvioon vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriö perusteli ehdotustaan viittaamalla saamelaiskäräjälain yleistä toimivaltaa koskevan 5 §:n säännöksiin. Ministeriö arvioi myös saamelaiskäräjien tuntevan parhaiten saamelaisväestön sosiaali- ja terveystalouksien tarpeet ja menettelytavat palvelujen aikaansaamiseksi tälle väestölle. Edelleen ministeriö totesi ehdotuksessaan, että kyse ei ole sellaisesta avustuksesta, joka osoitettaisiin kunnille niiden normaalin valtionapujärjestelmän kautta.¹²

Vuoteen 2006 asti kyseisen määrärahan hallinnointi perustui saamelaiskäräjien ja kuntien välillä sovittuun menettelyyn, jonka mukaan kunnat tekivät ensin saamelaiskäräjille esityksensä kunakin vuonna määrärahalta järjestettävistä palveluista. Sen jälkeen esityksistä neuvoteltiin käräjien ja kuntien välillä. Lopuksi käräjien sosiaali- ja terveystalouksien hyväksyi neuvottelujen tulosten pohjalta määrärahan käyttösuunnitelman, jonka Lapin

¹² Kyseisiin sosiaali- ja terveysministeriön perusteluihin viitataan useissa saamelaiskäräjien asiakirjoissa, kuten käräjien muistiossa tasavallan presidentti Sauli Niinistölle hänen Inarin vierailunsa yhteydessä saamelaisten kansallispäivänä 6.2.2017 (puheenjohtajan 5.2.2017 hyväksymä).

lääninhallitus valtionapuviranomaisena sittemmin vahvasti. Saamelaiskäräjien vahvaa toimivaltaa asiassa perusteltiin tuolloin saamelaiskäräjälain 5 §:n ja 8 §:n säännöksillä.

Saamelaiskäräjät kuitenkin muutti edellä kuvattua järjestelyä vuonna 2007 Lapin lääninhallituksen tuolloin Inarin kunnan oikaisuvaatimuksesta antaman ratkaisun vuoksi käräjien ja kuntien väliseen yksityisoikeudelliseen sopimusjärjestelyyn perustuvaksi menettelyksi.¹³

Inarin kunnan oikaisuvaatimus ei itse asiassa koskenut lainkaan määrärahan hallinnointiin liittyvää menettelyä. Lääninhallitus jätti oikaisuvaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, että Inarin kunnalla ei ollut oikeutta tehdä asiassa oikaisuvaatimusta. Lääninhallituksen päätöksen perusteluista ilmenee kuitenkin se syy, mikä johti saamelaiskäräjien ratkaisuun muuttaa avustuksen hallinnointiin liittyvää menettelyään. Lääninhallitus viittasi ratkaisunsa perusteluissa valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 2 momenttiin ja totesi, että sen oikaisuvaatimuksen vuoksi tekemä päätös perustuu siihen, että saamelaiskäräjien ja saamelaisalueen kuntien yhdessä valmisteleman määrärahan käyttösuunnitelman on katsottu syntyneen saamelaiskäräjien ja kuntien välisenä sopimusjärjestelynä. Valtionavustuslain 7.2 §:n mukaan valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtioavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Edelleen siinä todetaan, jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta varten muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, avustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (HE 63/2001 vp, s. 40–41) mukaan momentin tarkoituksena on varmistaa, että valtionavustuksen saaja huolehtii asianmukaisesti valtionavustuksen valtionavustuspäätöksen mukaisesta käyttämisestä niissä tapauksissa, joissa avustus asiallisesti siirretään käytettäväksi toisen tahon hankkeessa tai toiminnassa. Momentissa edellytetty sopimus on hallituksen esityksen mukaan yksityisoikeudellinen sopimus. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että avustuksen siirtämistä muun kuin saajan käytettäväksi koskeva ehto tulee ottaa avustuspäätökseen aina silloin, kun eduskunnan talousarviopäätöksessä on tätä edellytetty. Valtionavustuspäätöksen mukainen saaja on valtioapuviranomaiseen nähden julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Edelleen lääninhallitus viittasi hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan avustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen avustusta on avustuspäätöksessä sallittu käyttää, välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Avustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa valtionapuviranomaisena eikä sillä siten ole valtionapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Varojen siirtäminen on ymmärrettävä sopimusoikeudellisena järjestelynä.

Johtopäätöksenään lääninhallitus katsoi ratkaisussaan, että sen käsityksen mukaan kyseisessä valtionavustuksessa on kyse lähinnä edellä selostetusta valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisesta tilanteesta, jossa valtionavustus on myönnetty saajalle eli saamelaiskäräjille käytettäväksi valtion talousarviopäätöksen edellyttämällä tavalla saamelaisalueen kuntien toimintaan tai hankkeisiin. Näin ollen lääninhallituksen ja saamelaiskäräjien välinen oikeussuhde on julkisoikeudellinen, kun taas kuntien ja saamelaiskäräjien oikeussuhde on yksityisoikeudellinen eli saamelaiskäräjien ja kuntien väliseen sopimusjärjestelyyn perustuva.

Lääninhallitus totesi ratkaisussaan, että määrärahan hallinnointiin liittyvää järjestelyä käyttösuunnitelmiseen perustuu osin saamelaiskäräjälain tulkintaan. Se viittasi siinä yhteydessä lain 8 §:n säännökseen todeten kuitenkin samalla, että kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös ei koske saamelaisten kotiseutualueen kunnille myönnettyjä määrärahoja. Lääninhallitus tulkitsi saamelaiskäräjien ja

¹³ Lapin lääninhallituksen päätös Inarin kunnan oikaisuvaatimuksesta saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi tarkoitetun vuoden 2007 valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen (11.7.2007, LLH-2007-00066/So-62).

saamelaisalueen kuntien yhteiseen valmisteluun perustuvan määrärahan käyttösuunnitelman syntyneen näiden tahojen välisenä sopimusjärjestelyinä.

Lapin lääninhallitus ei ratkaisussaan suoranaisesti kehottanut saamelaiskäräjiä ja kuntia tarkistamaan käytäntöään (eikä sillä ollut ehkä siihen toimivaltaakaan), vaan ainoastaan esitti oman tulkintansa kyseisestä järjestelystä valtionavustuslain säännöksiin nojaten. Sosiaali- ja terveysministeriön saamelaiskäräjille osoittamassa valtion talousarvioon nojaavassa määrärahan myöntöpäätöksessä on selvästi määrätty, että määrärahasta myönnettävien valtionavustusten hallinnointi tapahtuu valtionavustuslain säännösten mukaisesti. Sen lain säännökset näyttävät johtavan edellä selostettuun Lapin lääninhallituksen omaksumaan tulkintaan, joka on taasen ristiriidassa saamelaisten perusoikeuksien ja niiden toteuttamista varten asetun itsehallinnon tavoitteiden kanssa.

Määrärahan hallinnointia koskevan järjestelyn muuttuminen sopimus pohjaiseksi Lapin lääninhallituksen tekemän ratkaisun vuoksi merkitsi selvää heikennystä saamelaiskäräjien asemaan ja siten myös saamelaisten itsehallintoon. Yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa osapuolet ovat periaatteessa keskenään tasavertaisessa asemassa, mitä kunnat ovat tiettävästi pyrkineet käyttämään hyväkseen. Aiempi järjestely turvasi saamelaiskäräjille lopullisen ratkaisuvallan ja mahdollisti myös saamelaisten omien näkemysten ja tarvemäärittelyn paremman huomioon ottamisen. Saamelaisten itsehallinto toteutui käyttösuunnitelmaan perustuneessa järjestelyssä varsin esimerkillisellä tavalla. Sopimusperusteinen menettelytapa on edelleen voimassa, kuitenkin sillä muutoksella, että valtionapuviranomaisena toimii Lapin aluehallintovirasto vuonna 2010 toteutetun aluehallintouudistuksen yhteydessä lakkautetun lääninhallituksen sijasta.¹⁴

SámiSoster ry huomauttaa, että valtaosa varsinaisista saamenkielisistä sote-palveluista järjestetään saamelaisten kotiseutualueen kunnissa kyseisellä määrärahalta. Siitä myönnettävien avustusten perusteista puuttuu kuitenkin edelleen selkeä säädöspohja, mikä ylläpitää määrärahan tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta. Määräraha perustuu edelleen yksinomaan valtion talousarvion määräykseen ja se myönnetään aina vuodeksi kerrallaan. Tähän epäkohtaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunta viime vaalikaudella kaatuneesta sote- ja maakuntauudistusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp) antamassaan lausunnossa. Valiokunnan mielestä ei voi pitää tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin vuodesta 2002 lukien osoittama erillisrahoitus on vastaisuudessaakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta (PeVL 26/2017 vp, s. 61).

Myös nyt istuvan eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevassa uudessa sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä viitataan tähän määrärahaan. Esityksen mukaan uudistuksen yhteydessä ei ole tarkoitus tehdä muutoksia nykyiseen tilanteeseen (HE 241/2020 vp, s. 1102), joten asiaan ei ole näillä näkymin tulossa korjausta tuonkaan lainsäädännön

¹⁴ Asiakokonaisuutta on selvitetty ja arvioitu perusteellisemmin Juha Guttormin väitöskirjassa vuodelta 2018 (ks. tämän lausunnon alaviite nro 2), s. 257–267.

kautta. Määrärahan olemassaolon perusteiden ohella myös sen käyttöön liittyvän hallinnonin säädöspohja on ongelmallinen Lapin lääninhallituksen laintulkinnasta huolimatta, mikä vaikeuttaa saamelaiden itsehallinnon toteutumista.

Mikäli sote-uudistus toteutuu hallituksen esittämässä muodossa, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut siirtyvät kunnilta uudistuksen myötä perustettaville hyvinvointialueille. Tämä merkitsee samalla sitä, että vastaisuudessa saamelaiskäräjät sopii kyseessä olevan määrärahan käyttämisestä saamelaisalueen kuntien sijasta Lapin hyvinvointialueen kanssa. Yhdistyksen mielestä niin nykyisessä kuin tulevassakin järjestelyssä on molemmilla osapuolilla roolinsa. Nämä roolit on perusteltua hahmottaa niin, että saamelaiskäräjät saamelaiden itsehallinnon keskeisenä toimijana määrittelee ja priorisoi palvelutarpeet ja suunnittelee tarpeita vastaavat konkreettiset palvelut. Lapin hyvinvointialueen tehtävänä on puolestaan järjestää käytännössä saamelaiskäräjien tahdonmuodostuksen mukaiset palvelut alueellaan ja sovittaa ne muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmäänsä. Yhdistys katsoo kuitenkin, että saamelaiden itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi varsinainen toimivalta määrärahan jakamisessa tulisi turvata laintasoisin säännöksin saamelaiskäräjille. Tästä lähtökohdasta SámiSoster ry esittää toimikunnalle, että

saamelaiskäräjälain 8 § perusteluineen muutetaan niin, että sen soveltamisen piiriin tulee myös tässä puheena oleva saamenkielisten ja saamelaiskulttuurin mukaisten sote-palvelujen turvaamiseksi valtion talousarviossa osoitettu erillismääräraha. Tällöin saamelaiskäräjillä olisi viimekätinen toimivalta määrärahan käyttämisessä.

Kun Lapin hyvinvointialueen tehtävänä olisi järjestää ja tuottaa myös edellä tarkoitettut saamelaiset sote-palvelut alueellaan, tulisi saamelaiskäräjien neuvotella hyvinvointialueen kanssa määrärahalta järjestettävistä palveluista ennen kuin se tekee päätöksen määrarahasta myönnettävistä avustuksista hyvinvointialueelle. Yhdistys pitää tärkeänä myös sitä, että saamelaiskäräjät huolehtii riittävästä ruohonjuuritason asiantuntemuksesta palvelutarpeiden tunnistamisessa ja palvelujen suunnittelussa.

Lisäksi yhdistys esittää, että määrarahasta myönnettävien valtionavustusten perusteista säädetään lain tasolla, esimerkiksi eduskunnassa nyt käsiteltävänä olevaan sote-lakikokonaisuuteen liittyvässä hyvinvointialueen rahoitusta koskevassa laissa.

Edelleen yhdistys esittää, että saamelaiskäräjät toimii Lapin aluehallintoviraston sijaista määrarahasta myönnettävien avustusten valtionapuviranomaisena kuten käräjät on itse eri yhteyksissä esittänyt.

Myös valtionavustuslakia tulisi näiden muutosten yhteydessä tarkistaa tarpeellisilta osin, ettei lakien välille pääse syntymään ristiriitatilannetta.

14 § – Muut toimitukset

Alkuperäisessä saamelaiden itsehallintoa koskevassa perustuslain 51 a §:ssä samoin kuin saamelaiskäräjälain 1 §:ssä käytettiin ilmaisua ”kieltä ja kulttuuria koskeva kulttuuri-itsehallinto”. Tämä ilmaisu muutettiin uuden perustuslain 121.4 §:ssä ”kieltä ja kulttuuria koskevaksi itsehallinnoksi”. Vastaava muutos tehtiin saamelaiskäräjälain 1 §:ään vuonna 2002 (L 1279/2002). Ilmaisun ”kulttuuri-itsehallinto” jäi kuitenkin tuolloin ilmeisesti epähuomiossa vielä lain 14 §:ään. Yhdistys esittää, että tämä epäkohta korjataan saamelaiskäräjälakia muutettaessa.

4 luku – Saamelaiskäräjien vaalit

Lopuksi SámiSoster ry esittää toimikunnalle, että se tutustuu edelliset saamelaiskäräjävaalit toimeenpanneen vaalilautakunnan saamelaiskäräjien hallitukselle tekemiin vaalien toimeenpanemiseen liittyviin kehittämissuunnitelmiin. Yhdistys tukee vaalilautakunnan ehdotuksia ja esittää, että toimikunta ottaa ne huomioon ehdotuksessaan saamelaiskäräjälain muuttamiseksi. Vaalilautakunnan ehdotukset ovat luettavissa tästä linkistä: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/a359d6c3-0179-4097-9492-3670af2d5ebf/ESITYS_20200612100100.pdf



Pekka Aikio
puheenjohtaja



Ristenrauna Magga
toiminnanjohtaja

Lausunnon valmisteli:
Juha Guttorm, erityisasiantuntija,
OTT, HTM