

31.8.2017

Dnro 375/D.a.2/2017

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Asia Saamelaiskäräjälain uudistamisprosessin reunaehdot ja tavoitteet
Viite Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 6.9.2017

Työn lähtökohtana Saamelaiskäräjien vaalikauden toimintaohjelman kirjaukset ja tavoitteet

Saamelaiskäräjien vaalikauden keskeisin pitkän tähtäimen tavoite on saamelaisten itsemääräämisoikeuden kehittäminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tärkeässä asemassa on nimenomaan saamelaiskäräjälain uudistaminen. Muita Saamelaiskäräjien kuluva vaalikauden tärkeimpiä tavoitteita ovat muun muassa Pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifiointi ja YK:n alkuperäiskansajulistuksen tehokas täytäntöönpano. Viimeksi mainittujen kansainvälisten sitoumusten osalta tavoitteet käytännössä ovat osittain päällekkäisiä. On kuitenkin huomattava, että päällekkäisyyksistä huolimatta tavoitteilla on myös itsenäistä merkitystä, sillä velvoitteiden lopullinen sisältö saa usein täsmällisen muotonsa kontekstissaan vasta velvoitteita täytäntöön pantaessa tai sovellettaessa niitä tietyssä kontekstissa. Näin siis esimerkiksi tietyn kansainvälisen sopimuksen velvoitteen sisällön soveltamisen lopullinen sisältö voi olla toisenlainen erilaisissa soveltamisympäristöissä. Maailman alkuperäiskansojen tilanteen ja eri yhteiskuntien suurista eroista johtuen, pelkästään kansainvälisen, hyvin abstraktin normiston varassa olevan oikeudellisen velvoitteen toteuttaminen voi olla erittäin haasteellista. Tämän ovat myös suomalaisen yhteiskunnan viimeaikaiset, saamelaisia erityisesti koskettaneiden hankkeiden lopputulokset osoittaneet.

Näin ollen saamelaiskäräjälain sisällön uudistaminen on saamelaisten kannalta erittäin merkittävä uudistus. Jotta uudistuksen myötä Suomen lainsäädäntöön saataisiin sellaista uutta materiaalia, jonka myötä kansainvälisen tason velvoitteiden soveltaminen Suomen oloissa helpottuisi, on uudistuksen reunaehdot asetettaessa uudistuksen kriteerit asetettava siten, että uudistuksen jälkeen laki täyttäisi kaikki Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet sekä täyttäisi YK:n alkuperäiskansajulistuksessa ilmaistun tavoitetaso. Toisaalta uudistuksen yhteydessä tulisi ottaa huomioon myös toistaiseksi Suomea sitomattomien relevanttien velvoitteiden, kuten ILO 169 -sopimuksen sisältö. Ottaen huomioon lisäksi edellä todetun mukaisesti sen, että kansainvälisten velvoitteiden sisältö on tyypillisesti muodoltaan hyvin abstraktia, tulee saamelaiskäräjälakia uudistettaessa ottaa lain täsmällisen sisällön muotoilussa huomioon sekä kansainvälisten velvoitteiden sisältö ja tavoitteet että myös kansallisen tason kontekstit ja niihin liittyvät tiedostetut ongelmat, joita varten lain sisältöä käytännössä laaditaan. Toisin sanoen lain tulisi tästä näkökulmasta kyetä konkreettisesti tarjoamaan ratkaisuita Suomen kansallisen tason tunnistettuihin ongelmiin ja puutteisiin Saamelaiskäräjien toimintaan ja saamelaisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvissä asioissa.

Uudistuksen tavoitteet

Edellisen saamelaiskäräjälain uudistamista koskeneen hallituksen esityksen 167/2014 yleisperustelujen mukaan,

*Saamelaiskäräjälain tarkistamisen tavoitteena on parantaa saamelaisten kulttuuri-
itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.*

Edellä kuvatuista lähtökohdista uudistettavan lain sisällölle on asetettava tätä tasoa selkeämmät tavoitteet, jotka on hyväksyttävä sekä Saamelaiskäräjillä että Suomen valtion edustajien toimesta ennen neuvotteluprosessin käynnistämistä. Saamelaiskäräjien vaatimus uudistustyön tavoitteiksi on edellä todetun mukaisesti se, että saamelaiskäräjälaki uudistuksen jälkeen vastaisi Suomen voimassa olevien kansainvälisten velvoitteiden sisältöä eikä pois sulkisi myöskään ILO 169 -sopimuksen tai Pohjoismaisen saamelaissopimusluonnoksen hyväksymistä tulevaisuudessa. Toisaalta uudistettavan lain tulee mahdollistaa ratkaisuiden löytämisen sellaisiin kansallisen ja kansainvälisen tason ongelmakysymyksiin, joiden olemassaolo ja laatu on tiedostettu prosessiin lähdettäessä ja että ongelmat ovat laadultaan sen kaltaisia, että niiden ratkaiseminen tai ongelmien vähentäminen on ylipäänsä mahdollista saamelaiskäräjälakia uudistamalla. Suuri osa tällä hetkellä tiedossa olevista saamelaisia alkuperäiskansana koskettavista ongelmista suomalaisen yhteiskunnan sisällä liittyy saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen puutteisiin. Esimerkkeinä tällaisista itsemääräämisoikeuden sisällön puutteisiin liittyvistä ongelmista mainittakoon vastikään päätynyt Tenon kalastussopimuksen muutosprosessi sekä muun muassa tuoreessa muistissa olevien kansallisten lainsäädäntöhankkeiden kuten metsähallituslain ja kalastuslain uudistamisprosessit. Kaikkia mainittuja lainsäädännön uudistamistoimia yhdistää se, että niiden yhteydessä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia on heikennetty yksipuolisesti, kuuntelematta saamelaisyhteiskuntaa tai saamelaisten virallisen parlamentaarisen edustuselimen, Saamelaiskäräjien näkemyksiä. Kysymys näissä tilanteissa ei ole ratkaisevalla tavalla ja viime kädessä ollut Suomen valtion suorasta taloudellisten intressien suojelusta, vaan ennen kaikkea asenteesta saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta kohtaan. Valtion toiminta näiden prosessien yhteydessä ei ole herättänyt luottamusta saamelaisten näkökulmasta katsottuna. Näin ollen, jotta Suomen valtio osoittaisi vilpittömän halunsa ratkaista mm. edellä viitattujen ongelmien syntyminen tulevaisuudessa, on sen sitouduttava ennen saamelaiskäräjälain uudistamisen aloittamista täsmällisiin uudistuksen tavoitteisiin.

Saamelaisten osallistumisoikeuksia ja itsemääräämisoikeuden sisältöä kehittämällä edellä viitatuista kaltaisten tilanteiden syntyminen tulee estää. Näiden ongelmien olemassa olon tunnustaminen Suomen valtion taholta sekä ongelmiin ratkaisun tarjoava tavoitteen asettelu on edellytyksenä sille, että saamelaiskäräjälakia uudistamaan voidaan nimetä komitea.

Koska itsemääräämisoikeuden sisällön kehittämisessä on suurelta osin kyse tavoitteista, jotka Suomen valtio on suurelta osin jo hyväksynyt poliittisesti sitoviksi muun muassa hyväksymällä YK:n julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista, voidaan nyt kyseessä oleva saamelaiskäräjälain uudistus nähdä erityisenä osana julistuksen tehokasta täytäntöönpanoa. Eräs julistuksen sisältämistä keskeisimmistä periaatteista on niin sanottu ”vapaaseen tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate”, jonka soveltamista voidaan pitää osoituksena alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden tunnustamisesta. Koska periaatteen toteutuminen näin ollen kuuluu edellä viitattuihin Saamelaiskäräjien kaikkein keskeisimpiin tavoitteisiin, esittää Saamelaiskäräjät jo tässä vaiheessa ennen uudistusta valmistelevan komitean asettamista luonnoksen mainitun periaatteen toteuttamisen sisältävästä pykälästä, jonka sisällyttämistä uudistettavaan saamelaiskäräjälakiin Saamelaiskäräjät pitää uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena.

Saamelaiskäräjien esitys saamelaiskäräjälain uudeksi pykäläksi 9b

Saamelaiskäräjistä annetun asetuksen 1727/1995 1 §:n mukaisesti kolme pohjoisinta kuntaa sekä Sodankylän kunnan pohjoisosa muodostavat Suomen saamelaisten kotiseutualueen. Tällä alueella olevaa valtion maata tai luonnonvaroja ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu olennaista haittaa saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan, mukaan lukien saamelaisten perinteiset elinkeinot.

Sen selvittämiseksi, aiheuttaisiko I momentissa tarkoitettulle alueelle suunniteltu hanke tai toiminta olennaista haittaa, on hanketta tai toimintaa suunnittelevan tai hyväksyvän viranomaisen selvittettävä hankkeen tai toiminnan vaikutukset yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa, saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiseksi.

Koska viime vuosien aikana tapahtuneet saamelaisia erityisesti koskettaneet lainsäädännön uudistukset ovat osoittaneet, etteivät Suomen nykyisen oikeusjärjestyksen oikeusohjeet pysty tehokkaasti turvaamaan saamelaisten kannalta edes alkuperäiskansalle kuuluvia kaikkein olennaisimpia oikeuksia, pitää Saamelaiskäräjät edellä todetun kaltaisen kiellon ottamista osaksi uudistettavaa saamelaiskäräjälakia välttämättömänä.

Komitean sekä seurantaryhmän työn resursointi

Komitean tehokkaan toiminnan ja neuvottelevien osapuolten mahdollisimman yhdenvertaisen osallistumisen edellytyksenä on se, että Saamelaiskäräjille taataan komitean sekä komitean seurantaryhmän työskentelyä varten riittävät resurssit. Toisin sanoen komiteaan ja seurantaryhmään aktiivisesti osallistuvien henkilöiden kulut sekä tätä työtä varten rekrytoitavan asiantuntija-esittelijäsihteerin palkkauksesta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa valtion varoista. Saamelaiskäräjien nimeämän asiantuntija-esittelijäsihteerin tulee olla mahdollista osallistua komitean työskentelyyn oikeusministeriön asiantuntijoiden tavoin.

Komitean ja komitealle asetettavan seurantaryhmän työskentely

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan nimettävän komitean sekä komitean seurantaryhmän työn kannalta ja toisaalta työn lopputuloksen jatkokäsittelyn kannalta eduskunnassa on hyvä, että komitean tavoitteena on laatia yksimielinen esitys uudistettavan lain sisällöstä. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan näin laajan konsensuksen löytäminen periaatteellisesti merkittävien kysymysten osalta voi olla kuitenkin vaikeaa, joten Saamelaiskäräjät esittää, että mikäli komitean mietinnön sisällöstä ei saada aikaan täyttä yksimielisyyttä, voitaisiin mietintö tästä huolimatta viedä jatkovalmisteluun mahdollisen hallituksen esityksen valmistelemiseksi, mikäli mietinnön hyväksymisen kannalla on kahden kolmasosan enemmistö komitean jäsenistä. Oikeusministeriön ei kuitenkaan tule viedä komitean esitystä eteenpäin vasten Saamelaiskäräjien edustajien kantaa. Komitealla tulee myös olla mahdollisuus esittää muutoksia tarpeellisiksi katsomiinsa lakeihin, joiden muuttaminen on välttämätöntä saamelaiskäräjälain uudistamisen johdosta.

Seurantaryhmän työn osalta Saamelaiskäräjät ja oikeusministeriö sopivat seurantaryhmän täsmällisestä tehtävänannosta suhteessa komitean työhön. Saamelaiskäräjät pitää lisäksi välttämättömänä, sitä, että Saamelaiskäräjien nimeämä edustaja toimii seurantaryhmän puheenjohtajana.

Östersundissa elokuun 31. päivänä 2017

Tiina Sanila-Aikio
puheenjohtaja

Kalle Varis
vs. lakimiessihteer

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 31.8.2017 kuultuaan hallitusta.