

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnalle

Viitaten suulliseen kuulemiseeni etäyhteyden avulla toimikunnan 28.2.2018 pidetyssä kokouksessa, esitän pyydettyinä lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

I. Johdannoksi

Vuoden 1995 saamelaiskäräjälaki ja siihen liittynyt Suomen Hallitusmuodon muutos (nykyisin Suomen Perustuslain 121 §:n 4 momentti) perustuivat *itsehallinnon*, tarkemmin sanoen kulttuuri-itsehallinnon käsitteeseen. Itsehallinto tarkoittaa maantieteellisen tai muun ryhmän rajoitettua sisäistä autonomiaa kansallisvaltion rakenteiden sisällä. Ilmaisulla kulttuuri-itsehallinto annettiin viesti, että kyse ei olisi ainakaan ensi sijassa saamelaisalueen alueellisesta itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n otsikko ja myös 4 momentin sanamuoto kuitenkin viittaavat myös alueelliseen itsehallintoon ja mahdollistavat saamelaisten itsehallinnon vahvistamisen alueellisen itsehallinnon muodossa. Tämä vastaisi termin ”kulttuuri” vakiintunutta laajaa ymmärtämistä tuossa säännöksessä ja perustuslain 17 §:n perusoikeussäännöksessä, samoin kuin niiden taustalla olevissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, ennen muuta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklassa. Suomen valtiosäännön tunnustamien itsehallintojärjestelyjen joukossa saamelaisten itsehallinto tuli turvatuksi heikossa muodossa, verrattuna perinteiseen Ahvenanmaan itsehallintoon (mukaan lukien veto-oikeus eli estämisvalta monissa asioissa) tai kunnalliseen itsehallintoon (mukaan lukien verotusoikeus).

Minua kuullaan erityisesti vuoden 1995 jälkeen tapahtuneesta kansainvälisestä kehityksestä. Se on merkittävässä suhteissa ajanut vuoden 1995 kansallisten ratkaisujen ohi.

Pian vuoden 1995 jälkeen kansainvälisesti vakiintui ajatus, että alkuperäiskansat ovat kansainvälisen oikeuden tunnustaman kaikkien kansojen *itsemääräämisoikeuden* subjekti, siis paitsi alkuperäiskansa myös kansa kansainvälisen oikeuden mielessä. Tämä ajatus on murtautunut läpi kahdessa vaiheessa. Vuonna 1998 Kanadan korkein oikeus – siis kansallinen tuomioistuin – merkittäväällä tavalla osallistui kansainvälisen oikeuden kehittämiseen Quebecin provinssin itsenäistymispyrkimyksiä koskeneessa ratkaisussaan. Korkein oikeus ilmaisi, että yhden valtion alueella voi asua useita ”kansoja” kansainvälisen

oikeuden merkityksessä, ja että näillä kansoilla periaatteessa on kansoille kuuluva itsemääräämisoikeus. Se ei tarkoita oikeutta yksipuolisesti *julistaa* oman itsenäisen valtion perustamista vaan oikeutta päättää omista asioistaan ja, kansan niin halutessa, jopa *pyrkii* itsenäisen valtion perustamiseen, mutta neuvotellen ja kaikkien osapuolten osallistuessa neuvotteluihin vilpittömässä mielessä. Sekä liittovaltiolla että sen alueella asuvilla kansoilla on siis velvollisuus pyrkiä ratkaisemaan asiat neuvotteluteitse. Tämän lausuntoni yhteydessä tärkeintä on, että Kanadan korkein oikeus ilmaisi, etteivät kansoja ole vain liittovaltion koko väestö ja Quebecin maakunnan väestö vaan, että myös Quebecin alueella asuvat alkuperäiskansat ovat niitä kansoja, joilla on itsemääräämisoikeus.

Olin vuosina 1997-2004 YK:n KP-sopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean jäsen. Käsittelimme vuonna 1999 Kanadan määräaikaisraportin, mistä muodostui käänteentekevä komitean suhtautumisessa KP- ja TSS-sopimusten yhteiseen 1 artiklaan kansojen itsemääräämisoikeudesta. Sitä seurasi Meksikon, ja pian myös Norjan raportin käsittely. Aiempaa selvästi yksiselitteisemmin komitea alkoi nyt korostaa, että alkuperäiskansat ovat kansoja 1 artiklan kannalta ja niillä siksi on mm. oikeus päättää poliittisesta organisaatiostaan ja oman perinteisen asuinalueensa luonnonvaroista. Tämä perusajatus on useaan otteeseen toistettu myös Saamen kansan osalta, käsiteltäessä Norjan, Ruotsin ja Suomen määräaikaisraportteja. Kun kansojen itsemääräämisoikeus on kollektiivinen oikeus ja kun KP-sopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja koskee yksilöllisiä ihmisoikeusloukkauksia, komitea ei kuitenkaan käsittele valitusasioita yksin 1 artiklan nojalla vaan tukeutuu tuohon sopimusmääräykseen yksilöllisiä oikeuksia koskevien sopimuskohtien – tyypillisesti vähemmistöoikeuksia, mukaan lukien oikeus omaan kulttuuriin, koskevan 27 artiklan – tulkinnassa.

Käsitys alkuperäiskansoista kansojen itsemääräämisoikeuden subjekteina ei syntynyt Kanadan korkeimman oikeuden vuoden 1998 ratkaisusta tai YK:n ihmisoikeuskomitean vuoden 1999 kannanotoista Kanadan ja Meksikon maaraporttien käsittelyssä. Nuo ratkaisut tukivat vanhempaa kehityslinjaa, kun YK:n silloisen ihmisoikeustoimikunnan ns. alatoimikunta oli pitkään valmistellut alkuperäiskansaoikeuksien julistusta, jossa kysymys alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta oli keskeisin erimielisyyden aihe valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä. Kanadan korkeimman oikeuden ja YK:n ihmisoikeuskomitean linjaukset ratkaisivat tuon erimielisyyden, niin että YK:n yleiskokous lopulta vuonna 2007 hyväksyi alkuperäiskansajulistuksen. Sen 3 artiklan mukaan alkuperäiskansat ovat kansojen itsemääräämisoikeuden subjekti. Olen kirjallisessa tuotannossani käsitellyt sitä alkuperäiskansajulistuksen heikkoutta, että itsemääräämisoikeus sanonnallisesti julistetaan kaikille alkuperäiskansoille ilman että julistus samalla asettaisi kriteerejä sille, mitkä alkuperäiskansoiksi julistautuvat ryhmät oikeasti ovat ”kansoja” kansainvälisen oikeuden mielessä. Oman tulkintani mukaan alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklaa tulee lukea ikään kuin se kuuluisi: ”niillä alkuperäiskansoilla, jotka ovat kansoja kansainvälisen oikeuden mielessä, on kansojen itsemääräämisoikeus”. Tässä yhteydessä tämä varaus ei ole merkityksellinen, koska Saamen kansa on eräs maailmanlaajuisesti selkeimmistä esimerkeistä tilanteista, joissa alkuperäiskansan asema kansana on vakiintunut ja tunnustettu objektiivisten seikkojen pohjalta.

Alaviitteenomaisesti huomautan, että vuoden 1989 ILO:n yleissopimus 169 edustaa varhemmin alkanutta prosessia, johon nähden alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden nimenomainen tunnustaminen erillisenä oikeutena ei ehtinyt mukaan. ILO-sopimus ei sisällä itsemääräämisoikeuden käsitettä, mutta sen voi sanoa edustavan, mm. maaoikeuksien kautta, johdonmukaista pyrkimystä asiallisesti *toteuttaa* kansojen itsemääräämisoikeus muiden oikeusnimikkeiden alla, ilman että tuossa vaiheessa valtioilta olisi vaadittu alkuperäiskansojen tunnustamista kansojen itsemääräämisoikeuden subjekteina. Tuo läpimurto tapahtui vasta kymmenen vuotta myöhemmin. ILO-sopimus siis toteuttaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta läpäisevänä periaatteena, mutta ei muodollisesti tunnusta sitä erillisenä oikeutena.

Vuoden 2007 YK:n alkuperäiskansajulistus ei ole *asiakirjana* oikeudellisesti velvoittava valtiosopimus. Tästä ei kuitenkaan saa tehdä päätelmää, ettei sen *sisältö* joltakin tai kaikilta osin olisi mm. Suomea oikeudellisesti velvoittava. Julistus suurelta osin ilmaisee ihmisoikeussopimukseen tai tavanomaiseen kansainväliseen oikeuden perustuvan oikeustilan, ja myös osaltaan myötävaikuttaa tavanomaisen kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeussopimusten tulkintojen kehittymiseen. Julistuksen antoi YK:n yleiskokous, joka on kansainvälisen oikeuden kehittymisestä vastaava YK:n pääelin. Monien eri vaikutustapojen kautta alkuperäiskansajulistuksen sisältö tunnustetaan nykyisin kansainvälisen oikeuden oikeudellisesti sitovaa sisältöä ilmaisevana. Se vaikuttaa esimerkiksi kansallisten perustuslakien ja muiden lakien soveltamisessa, ILO-sopimuksen 169 ja YK:n ihmisoikeussopimusten tulkinnassa sekä Pohjoismaisen saamelaisopimuksen muotoutumisessa. Julistuksen sisällön oikeudellista vaikutusta ilmaisee mm. se kuinka Amerikan valtioiden ihmisoikeustuomioistuin tai YK:n ihmisoikeuskomitea toteuttaa sen sisältöä tulkitessaan oman toimivaltansa määrittävää ihmisoikeussopimusta, siis Amerikan valtioiden ihmisoikeussopimusta tai KP-sopimusta.

II. Saamelaiskäräjälain uudistaminen: kolme kysymystä

Palaan nyt saamelaiskäräjälakiin. Kansainvälisen oikeuden kehitys vuoden 1995 jälkeen nähdäkseni edellyttäisi lain uudistamista kolmessa keskeisessä asiassa, joilla kullakin voi olla heijastusvaikutuksia lain muihin ratkaisuihin. Nuo kolme asiaa voidaan liittää nykyisen lain 1, 3 ja 9 §:iin.

1) *Itsemääräämisoikeus*

Lain 1 §:ään tulisi sisällyttää Saamen kansan itsemääräämisoikeuden tunnustaminen periaatteellisenä ratkaisuna, jota kansainvälinen oikeus edellyttää Suomelta. Kun asialla on valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia, jotka puoltaisivat perussäännöksen ottamista Suomen Perustuslakiin on ehkä ennenaikaista kirjata saamelaiskäräjälain lähtökohdaksi Saamen kansan itsemääräämisoikeus erillisen oikeuden muodossa. Tuollainen säännös olisi aiheellista ottaa perustuslakiin. Jo ennen tuollaisen perustuslainmuutoksen säätämistä olisi

kuitenkin aiheellista ottaa saamelaiskäräjälakiin luonteeltaan neutraali viittaus kansojen itsemääräämisoikeuteen.

2) Jäsenyys (ns. saamelaismääritelmä)

Lain 3 § siitä, ketä saamelaiskäräjälaki kohtelee saamelaisena (ns. saamelaismääritelmä) tulee muotoilla vastaamaan Saamen kansan itsemääräämisoikeutta. Jos kansallisvaltio haluaa lainsäädännössään ilmaista kriteerit sen alueella elävän alkuperäiskansan jäsenyydelle, noiden kriteerien ja niiden lainsäädännöllisen kirjaamisen tulee olla alkuperäiskansan sataprosenttisesti hyväksymiä. On ristiriidassa kansojen itsemääräämisoikeuden kanssa, että valtio pidättää itsellään vallan määrätä, kuka on saamelainen. Kriteerit voidaan kirjata lakiin, mutta vain täydessä yhteisymmärryksessä saamelaisten kanssa. Ja saamelaisten kannan kuulemisessa on noudatettava voimassa olevaa lakia ja annettava Saamelaiskäräjien päättää saamelaisten kannasta. Valtion on kannettava vastuunsa siitä, miten se on lainsäädännössään järjestänyt saamelaisten edustautumisen ja päätöksenteon.

Kun saamelaiskäräjälain 3 §:ää muotoillaan uudelleen, sen tulee perustua neuvotteluihin ja yhteisymmärrykseen Suomen valtion ja Saamelaiskäräjien kesken.

Saamelaisuuden kriteerien ymmärtäminen osaksi Saamen kansan itsemääräämisoikeutta ei tarkoita syrjinnän tai mielivallan hyväksymistä. Päinvastoin, syrjinnän ja mielivallan kieltä tulisi mielestäni ottaa osaksi uudistettua säännöstä, ja tuon kiellon valvomisessa kansallisvaltion tuomioistuimilla voi mielekkäästi olla ratkaisijan valta. Saamen kansan itsemääräämisoikeutta kuitenkin paremmin vastaisi kotimaisen tai yhteispohjoismaisen erityistuomioistuimen malli taikka KHO:n erityinen kokoonpano, jossa olisi mukana yksi tai useampi saamelainen tuomari. Mutta jos oikeussuojan antaminen nykyiseen tapaan jätetään viime kädessä perusmuotoisen KHO:n asiaksi, sen tehtävän tulee rajoittua syrjinnän ja mielivallan estämiseen. Ratkaisu merkitsisi Saamen kansan itsemääräämisoikeuden kunnioittamista asettamalla tietty kynnyksen kansallisvaltion tuomioistuimen interventioille. Se ei vähimmässäkään määrin heikentäisi vaatimusta, että Saamelaiskäräjien on julkisen vallan käyttäjänä kunnioitettava kaikkien yksilöiden perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Päinvastoin, tuollainen ratkaisu tarkoittaisi vastuun uskomista sinne, minne se kuuluu. Muistutan siitä, että KHO ei yhdessäkään saamelaiskäräjien vaaliluetteloita koskevassa ratkaisussaan ole katsonut, että Saamelaiskäräjät (sen vaalilautakunta tai hallitus) olisi syyllistynyt syrjintään tai mielivaltaan.

Äsken esitetyn tueksi viittaan YK:n alkuperäiskansajulistuksen seuraaviin kohtiin:

- 3 artikla: Saamen kansalla on itsemääräämisoikeus.
- 4 artikla: Tähän itsemääräämisoikeuteen sisältyy oikeus päättää omista sisäisistä asioistaan.
- 9 artikla: Saamelaisilla yksilöillä on oikeus tulla tunnustetuiksi Saamen kansan jäseninä, "kansan omien perinteiden ja käytäntöjen mukaisesti" ja ilman syrjintää.

- 18 artikla: Saamen kansalla on oikeus säilyttää ja kehittää omat päätöksentekorakenteensa.
- 33 artikla: Saamen kansalla on oikeus määrittää oma identiteettinsä ja jäsenyytensä ehdot omien tapojensa ja perinteidensä mukaisesti.

Lisäksi haluan korostaa, että kansainvälinen oikeus tarjoaa kriteerejä sille, mikä on alkuperäiskansa, mutta ei sille, ketkä yksilöt kuuluvat alkuperäiskansaan. Tiivistäen: ILO-sopimuksen nro 169 artikla 1 sisältää kriteerejä mutta ei varsinaista määritelmää yhtäältä heimokansalle (1 kappaleen a-kohta) ja toisaalta alkuperäiskansalle (1 kappaleen b-kohta). Määräysten erona on alkuperäiskansan polveutuminen *ryhmänä* tiettyä aluetta ennen kolonisaatiota tai nykyisiä valtiollisia rajoja edeltävästä väestöstä, mikä kriteeri ei liity heimokansoihin. Saman artiklan 2 kappale sisältää kollektiivisen itseidentifikaation kriteerin: ryhmän omalla käsityksellä, pitääkö se itseään alkuperäis- tai heimokansana on perustavanlaatuinen merkitys sille, sovelletaanko ryhmään ILO-sopimusta. *ILO-sopimuksen 1 artikla sen paremmin kuin mikään muu kohta sopimuksessa ei sisällä yksilöllisen polveutumisen kriteeriä eikä yksilöllisen itseidentifikaation kriteeriä alkuperäis- tai heimokansan jäsenyydelle.*

YK:n alkuperäiskansajulistus ei määrittele alkuperäiskansan käsitettä, mutta useiden määräysten kautta kyllä tarjoaa kriteerejä käsitteellisen määritelmän johtamiselle siitä. Viittaa esimerkkeinä 5 artiklan määräykseen (“distinct political, legal, economic, social and cultural institutions”) ja 25 artiklan määräykseen yhteydestä maahan (alueeseen) ja sen luonnonvaroihin. Kuten jo edellä mainitsin, 9 artikla turvaa yksilöllisen oikeuden alkuperäiskansan jäsenyyteen ryhmän omien perinteiden ja tapojen mukaisesti, ja 33 artikla ilmaisee ryhmän oikeuden toimia asiassa päätöksentekijänä.

Alkuperäiskansan käsite ei esiinny rotusyrjinnän vastaisessa yleissopimuksessa, joka kieltää kaiken syrjinnän rodun, ihonvärin, polveutumisen tai kansallisen tai etnisen alkuperän takia. Sopimukseen ei sisälly määräystä yksilön itseidentifikaation merkityksestä ryhmään kuulumiselle, mutta siitä voidaan johtaa valtioon kohdistuva *kielto* kohdella ketään tietyn etnisen tms. ryhmän jäsenenä vastoin henkilön omaa tahtoa. Tällainen kielto seuraa historiallisesti natsi-Saksan rikoksista ihmiskuntaa vastaan. Olisi rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen vastaista, jos valtiot alkaisivat ilman yksilöiden omaa suostumusta tai valintaa jakaa heitä etnisiin ryhmiin. Sopimus ei sen sijaan anna tukea yksilön *positiiviselle* oikeudelle itse valintansa mukaan päättää haluamaansa ryhmään kuulumisesta. Rotusyrjinnän vastainen komitea on kahdella viimeisimmällä raportointikierroksella voimakkaasti korostanut Saamelaiskäräjien roolia omaa vaaliluetteloaan koskevassa päätöksenteossa. Vuoden 2017 johtopäätöksissään (CERD/C/FIN/CO/23) Suomelle komitea lausui:

15. In line with its general recommendation No. 23 (1997) on the rights of indigenous peoples, the Committee reiterates its recommendation that, in defining who is eligible to vote for Members of the Sami Parliament, the State party accord due weight to the rights of the Sami people to self-determination concerning their status

within Finland, to determine their own membership and to not be subjected to forced assimilation (see CERD/C/FIN/CO/20-22, para. 12).

Biologisoivat käsitykset yksilön polveutumishistoriasta alkuperäiskansan jäsenyyden perusteena eivät saa tukea kansainvälisestä oikeudesta. Ryhmän polveutumisella maan tai alueen nykyistä valtaväestöä edustavasta väestöstä eli alkuperäisyydellä valtaväestöön verrattuna on merkitystä alkuperäiskansan kollektiivisessa identifioimisessa, mutta kun tuo historiallinen kriteeri täyttyy, ryhmän jäsenyys on kulttuurisen ja sosiaalisen, useissa tapauksissa myös kielellisen tai uskonnollisen, yhteenkuulumisen varassa. Valtaväestöä edeltänyt alkuperäiskansa on säilynyt nykypäivään alkuperäiskansana kielensä, kulttuurinsa ja sosiaalisten instituutioidensa kautta eikä suinkaan geeniperimänsä takia. Yksilön polveutumishistoriaan tai geeniperimään perustuvat määrittely-yritykset epäonnistuvat, koska ne joko johtavat ”veren puhtautta” koskeviin epärealistisiin vaatimuksiin kaikkien tai ainakin monien esivanhempien kuulumisesta samaan ryhmään taikka päinvastaiseen ”tippakin riittää” -asetelmaan, jossa jo yhden esivanhemman osoittaminen esimerkiksi kymmenen sukupolven takaa riittäisi, ilman kielellistä tai kulttuurista yhteyttä ryhmään ja sen sosiaaliseen elämään-. Todettakoon, että ihmisellä on 1024 esivanhempaa kun mennään kymmenen sukupolvea taaksepäin, siis jonnekin vuoden 1770 tienoille saakka. Se että yksi näistä 1024 henkilöstä olisi ollut saamelainen (tai ns. lappalainen) ja loput 1023 ei-saamelaisia, ei tee tämän päivän esimerkkihenkilöstämme saamelaista. Jos henkilöllä on kymmenen sukupolvea sitten ollut yksi saamelainen esivanhempi eikä ainoassakaan myöhemmässä sukupolvessa muita saamelaisia esivanhempia, hänen yhteytensä saamelaisuuteen ja siis alkuperäiskansan kulttuuriseen ja sosiaaliseen jäsenyyteen on katkennut jo kymmenen sukupolvea sitten. Jos taas tuo kymmenen sukupolvea sitten elänyt esivanhempi ja tämän lapset olisivat säilyttäneet saamelaisuutensa, ei käytännössä ole mahdollista, etteivät he ja heidän jälkeläisensä olisi myös myöhemmissä sukupolvissa uudelleen ja uudelleen avioituneet muiden saamelaisten kanssa. Kymmenen sukupolvea sitten eläneellä saamelaisella saattaa olla nykyisin eläviä saamelaisia jälkeläisiä, mutta vain niissä sukuhaaroissa, joiden jäsenet ovat säilyttäneet yhteytensä Saamen kansaan ja saamelaisuuteen, mikä käytännössä on merkinnyt uusia saamelaisia esivanhempia myös myöhemmissä sukupolvissa.

Erikseen haluan mainita, että 3 §:n uudistamiseen liittyy vaikea ongelma siitä, missä määrin nykyinen ns. saamelaismääritelmä ja KHO:n siitä – osin lain sanamuodon ohitse – omaksumat tulkinnat siirtyvät osaksi uutta säännöstä, laadittiinpa se millaiseksi tahansa. Viittaan siihen, että nykyisen 3 §:n 3 kohdassa on menneisyyteen viittaava lauseke ”olisi voitu merkitä”. Pidän tärkeänä, että yhteisymmärrys uudesta säännöksestä saamelaisuuden kriteereistä tarkoittaa, että lain soveltaminen voi alkaa niin sanotusti puhtaalta pöydältä, ilman nykyisen ns. saamelaismääritelmän erimielisyyttä aiheuttavaa painolastia. Valtion on tunnustettava vastuunsa ja poistettava säätämänsä epäonnistuneeksi osoittautuneen nykyisen lain aiheuttamat ongelmat kestäväällä tavalla.

3) Neuvotteluvelvoite

Saamelaiskäräjälain 9 §:n säännös ns. neuvotteluvelvollisuudesta tulee uudistaa vastaamaan kansainvälistä kehitystä. Sen kirjoittamistavan lähtökohdaksi tulee omaksua Saamen kansan itsemääräämisoikeus, ja sen sisällössä tulee keskeisesti ottaa huomioon alkuperäiskansajulistuksessa ilmaistu käsite ”free, prior and informed consent” (FPIC) – siis *vapaan, ennakkollisen ja tietoon perustuvan suostumuksen* periaate (ks. 10, 11, 19, 28, 29 ja 32 artikla). Pelkkä muodollinen tai edes aito kuuleminen, taikka mahdollisuus tulla kuulluksi ei riitä. Säännöksen tulee ilmaista valtion ja saamelaisten asema tasavertaisina neuvottelukumppaneina, ja Saamen kansan asema kansojen itsemääräämisoikeuden subjektina. Siihen kuuluu riittävien voimavarojen turvaaminen Saamelaiskäräjien kannanmuodostukselle ja neuvotteluprosessille, samoin kuin perusvaatimus kaikkien valtion viranomaisten sitoutumista hakemaan vilpittömässä mielessä yhteisymmärrystä saamelaisten kanssa.

FPIC-käsitteeseen liittyy laaja kansainvälinen keskustelu ja operationalisointi YK-tasolla. Myös ILO-sopimuksen 169 valvontakäytäntö antaa ohjausta siihen, miten asiat tulisi kansallisella tasolla järjestää. Alkuperäiskansajulistuksessa FPIC-periaatetta koskeva *yleinen* 19 artikla ei sanamuodossaan turvaa alkuperäiskansalle veto-oikeutta suhteessa viranomaisten kaavailemiin toimenpiteisiin. Sen mukaan valtion on vilpittömässä mielessä kuultava alkuperäiskansaa ja toimittava sen kanssa yhteistyössä *saavuttaakseen* sen vapaan, ennakkollisen ja tietoon perustuvan suostumuksen (”States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent”). Asiallisesti veto-oikeus kuitenkin saattaa seurata kansainvälisen oikeuden (mm. KP-sopimuksen 27 artikla) keskeisestä periaatteesta, jonka mukaan toimenpiteet, jotka muodostuisivat alkuperäiskansan kulttuurin (ml. perinteiset elinkeinot) kieltämiseksi ovat yksiselitteisesti kiellettyjä (”shall not be denied”). Esittämällä tosiseikoin perustellun kannan, jonka mukaan tietty hanke muodostuisi kulttuurinsa kieltämiseksi, alkuperäiskansa voi FPIC-käsitteen alla hyväksyttävästi käyttää veto-oikeutta vastustamiensa hankkeiden suhteen. Lisäksi eräät alkuperäiskansajulistuksen *erityiset* määräykset ilmaisevat FPIC-periaatteen 19 artiklan yleistä määräystä vahvemmassa muodossa (ks. 10, 28 ja 29 artiklat). Esimerkiksi alkuperäiskansajulistuksen 10 artikla edellyttää vapaata, ennakkollista ja tietoon perustuvaa suostumusta väestösiirtoihin, ja pakkosiirrot ovat siten yksiselitteisesti kiellettyjä.

FPIC-käsitteen vaikutusta laajemmin kuin vain alkuperäiskansajulistuksen tulkinnassa osoittaa se, että YK:n ihmisoikeuskomitea on yhdessä ratkaisussaan viitannut siihen alkuperäiskansan suoranaisen veto-oikeuden perustana. Ratkaisu koski alkuperäiskansan asuinalueen pohjavesivarantojen kaupallista hyödyntämistä Perussa. KP-sopimuksen 27 artiklan nojalla ihmisoikeuskomitea totesi sopimusloukkauksen ja omaksui FPIC-käsitteeseen tukeutuen tulkinnan, joka asiallisesti merkitsee alkuperäiskansan veto-oikeuden vahvistamista:

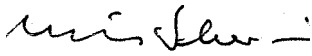
"The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community." *Ángela Poma Poma v. Peru* (1457/2006), kohta 7.6

Toimin Suomen Saamelaiskäräjien nimeämänä jäsenenä siinä asiantuntijaryhmässä, joka vuosina 2003-2005 laati ensimmäisen luonnoksen Pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Tuossa yhteydessä ehdotimme neuvotteluelvoitteen ja veto-oikeuden välisen jännitteen ratkaisemista siten, että neuvotteluelvoitetta koskevaan sopimuksen 16 artiklaan otettaisiin näin kuuluva 2 kappale:

"Valtioiden ei ilman asianomaisten saamelaiskäräjien suostumusta tule ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin tai sallia sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat merkittävästi vahingoittaa saamelaisten kulttuurin, elinkeinojen tai yhteiskuntaelämän perustavanlaatuisia ehtoja."

Vastaava säännös tulisi ottaa mukaan saamelaiskäräjälain 9 §:ään, yhdessä FPIC-käsitteestä seuraavien muiden muokkausten kanssa.

Kunnioitavasti Firenzessä 12.3.2018



Martin Scheinin, professori