



29.6.2020

Dnro 588/D.a.2/2020

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Asia: Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta
Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö VN/5698/2019

1. Edellinen hallituksen esitys ja sen valmistelu

Hallituksen esitys rakennusperinnön suojelemiseksi annetun lain muuttamisesta oli vireillä jo edellisellä hallituskaudella, mutta ei edennyt eduskuntaan. Saamelaiskäräjät lausui tuolloisesta esityksestä¹ 10.9.2018 (liite 1).

Keskeiset muutosehdotukset tuolloin olivat luopuminen ympäristöministeriön roolista alustus- ja muutoksenhakuviranomaisena, valituslupajärjestelmän käyttöönotto valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja mahdollisuus tietyin edellytyksin poiketa rakennussuojelupäätöksestä. ELY:n nykyiset tehtävät oli määrä siirtyä perustettavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Esityksessä ehdotettiin nykyisen suojelupäätöstä koskevan lausumisoikeuden (7.1 §) lisäksi Saamelaiskäräjille oikeutta lausua suojelusta poikkeamisesta, kun kyse on saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevasta saamelaisesta rakennusperinnöstä (10 b §, 2 mom.). Esityksen mukaan em. päätöksen kuitenkin tekisi Valtion lupa- ja valvontaviranomainen (10 b §, 2. mom.) Lisäksi Saamelaiskäräjille esitettiin muutoksenhakuoikeutta Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen suojelu- ja suojelusta poikkeamispäätöksiin silloin, kun kyse on saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevasta saamelaisten rakennusperinnöstä (21 §, 2. ja 3. mom.). Lain oli tarkoitus astua voimaan 1.1.2020.

Saamelaiskäräjät lausui tuolloin, ettei esityksessä tuoda esiin sitä, miten saamelaisten itsemääräämisoikeus ja kulttuuri-itsehallinto on tarkoitus järjestää, eikä Saamelaiskäräjät pitänyt esitystä hyväksyttävissä olevana. Saamelaiskäräjät huomautti, että TSS-, KP- sopimuksen, alkuperäiskansajulistuksen, alkuperäiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjan, perustuslain ja saamelaiskäräjälain nojalla saamelaisen kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö, hallinnointi ja sitä koskeva päätöksenteko kuuluvat saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja itsehallintoon, ja siten Saamelaiskäräjien tehtäviin.

Saamelaiskäräjät ei hyväksynyt saamelaisen itsehallintoon kuuluvien tehtävien siirtämistä valtion viranomaiselle. Sen sijaan, Saamelaiskäräjät esitti, että lakiin lisätään saamelaisen rakennusperinnön osalta yhteispäätösmenettely² sekä yleiset kehittämis- ja ohjaustehtävät osoitetaan Saamelaiskäräjille (ja Kolttien kyläkokoukselle). Saamelaiskäräjät totesi, että mikäli esityksiä ei oteta huomioon, tulee siitä antaa Saamelaiskäräjille selvitys, järjestää oikea-aikaisesti saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut ja arvioitava, onko Saamelaiskäräjien osallistumisoikeus lainvalmisteluun todellisuudessa toteutunut.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut järjestettiin 15.10.2018. Vaikka hallituksen esityksen yleisperusteluita saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnon osalta täydennettiin neuvottelun jälkeen, ei Saamelaiskäräjien keskeisiä esityksiä otettu huomioon hallituksen esityksen

¹ Ympäristöministeriön lausuntopyyntö VN/3164/2018, 21.6.2018.

² Suojelusta päättäisi saamelaiskäräjät yhdessä viranomaisen kanssa ja vastaavasti kolttien kyläkokous kolttasaamelaista rakennusperintöä koskevista asioissa.

jatkovalmistelussa, eikä Saamelaiskäräjät saanut sille hyväksyttäviä perusteluja: Ympäristöministeriö perusteli esitysten huomiotta ottamista sillä, että päätöksentekovastuun tulee olla yhdellä viranomaisella. Tämä siitakin huolimatta, ettei esitys yhteispäätösmenettelystä loisi päällekkäisyyttä viranomaisten toimivaltasuhteisiin, koska Saamelaiskäräjillä olisi toimivalta päättää suojelusta ainoastaan saamelaisen rakennusperinnön osalta. Lisäksi ympäristöministeriö toi kantanaan esille sen, että saamelaisten itsehallinto toteutuu esityksessä sillä, että Saamelaiskäräjät voisi tehdä suojeluesityksen, hakea muutosta ja viranomaisten olisi kuultava Saamelaiskäräjiä. Ympäristöministeriö ei myöskään hyväksynyt esitystä saamelaista rakennusperintöä koskevien yleisten kehittämis- ja ohjaustehtävien siirtämisestä Saamelaiskäräjille, koska kyse on ympäristöministeriön mukaan ministeriötason tehtävistä, joita ei ole mahdollista siirtää. Ympäristöministeriö viittasi perustuslain 68 §:n 1 momentin toteutumiseen sekä valtioneuvoston asetukseen 1286/2015. Näiltä osin Saamelaiskäräjät viittaa tuoreeseen valtioneuvoston tutkimukseen (Heinämäki et al. 2017³; 42, 509-510):

”Saamelaiskäräjälakia koskeva hallituksen esityksen (1994) mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä. Esityksen katsottiin erityisesti heijastavan ILO sopimus 169:n 7 artiklaa, joka takaa alkuperäiskansoille oikeuden päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat niiden elämää, mm. instituutioita sekä niiden asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaan taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystä.

”Kysymys ei ole siitä, annetaanko saamelaisille oikeuksia vaan siitä, että heidän oikeusasemansa on jo turvattu perustuslaissa ja kansainvälisessä oikeudessa. Suomen valtio on näin ollen velvoitettu laittamaan täytäntöön saamelaisten itsehallinto alemmassa lainsäädännössä.”

”Itsemääräämisoikeuden mukainen osallistuminen ei saa olla pelkästään muodollista kuulemista, lausuntojen pyytämistä tai työryhmiin osallistumista, vaan se edellyttää aktiivista ja nykyistä tasa-arvoisempaa yhteistyötä saamelaisten ja viranomaisten välillä.”

Riippumatta siitä, ratifioiko Suomi ILO sopimus 169:n tai Pohjoismaisen saamelaissopimuksen, Suomella on velvollisuus edistää saamelaisten perustuslailla turvatun kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon konkreettista toteutumista ja myös saamelaisten asemaan alkuperäiskansana - perustuvien perustuslaista sekä kansainvälisistä sopimuksista ilmi käyvien oikeuksien toteutumista muutoin. Keskeisimpänä elementtinä on oikeus saada itse päättää kieltään ja kulttuuriaan koskevista asioista sekä saamelaisten todellinen mahdollisuus hallinnoida kieltään ja kulttuuriaan heidän kulttuurinsa säilymisen ja kehittämisen sekä heidän alkuperäiskansa-asemansa kannalta parhaaksi katsomallaan tavalla.

³ Leena Heinämäki, Christina Allard, Stefan Kirchner, Alexandra Xanthaki, Sanna Valkonen, Ulf Mörkenstam sekä Nigel Bankes, Jacinta Ruru, Jérémie Gilbert, Per Selle, Audra Simpson ja Laura Olsén. 2017. *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017. Valtioneuvoston kanslia, 25.1.2017.

2. Valmistelussa oleva hallituksen esitys ja siitä järjestetty saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu

Hallituksen esityksen valmistelua jatkettiin kuluvalle hallituskaudella, pääosin samansisältöisenä. Koska Valtion lupa- ja valvontavirastoa ei perustettukaan, hallituksen esityksessä ELY-keskusten tehtävät jäisivät ELY-keskuksille.

Hallituksen muokatusta esityksestä järjestettiin saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 22.6.2020. Saamelaiskäräjät toisti esityksensä saamelaisten itsehallinnon kehittämisestä samansisältöisinä kuin lausunnossaan 10.9.2018, mutta ympäristöministeriö ei hyväksynyt niitä tälläkään kertaa. Tällä kertaa ympäristöministeriö perusteli Saamelaiskäräjien esitysten huomiotta jättämistä sillä, ettei kyseessä ole rakennusperintölain kokonaisuudistus, vaan välttämättömien muutosten tekeminen lakiin. Neuvottelussa ympäristöministeriö kuitenkin totesi, ettei kokonaisuudistuksen ajankohdasta ole tietoa ja se riippuu siitä, ollaanko aluehallinnon uudistusta viemässä eteenpäin tällä vaalikaudella. Ympäristöministeriön mukaan kaikki viittaa siihen, ettei tällä vaalikaudella kokonaisuudistusta tulisi. Ympäristöministeriö totesi myös kantanaan, ettei aikataulusyistä hallintoa ole mahdollista tarkastella ja virkamiehet tulevat korostamaan lain kiireellisen korjaamisen tarvetta jatkovalmistelussa.

Saamelaiskäräjät tiedusteli neuvottelussa, mihin neuvottelussa voidaan sitten vaikuttaa, kun em. asia ei ole ympäristöministeriön mukaan sellainen. Ottaen huomioon neuvottelujen tavoitteen yhteisymmärrykseen pyrkimisestä sekä kulttuuriperinnön keskeisen roolin saamelaiskulttuurille ja sen luonteen itsemääräämisoikeuden ytimessä, tulee arvioitavaksi myös se, voidaanko 9 §:n katsoa täyttyneen. Neuvottelujen kautta Saamelaiskäräjillä tulisi kuitenkin olla aito mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotusten valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta (PeVI 5/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että valmisteltaessa lainsäädäntöä, joka liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin, saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa tulisi varmistaa alusta lähtien (PeVL 21/2007 vp ja PeVL 40/2009 vp). Saamelaiskäräjät ei ole lausumispyyntöjen ja neuvottelujen järjestämisen lisäksi osallistunut muutoin lain valmisteluun.

Saamelaiskäräjät myös huomauttaa, että Saamelaiskäräjät on jo kaksi vuotta sitten nostanut esille tarpeen tarkastella saamelaisten itsehallinnon kehittämistä rakennusperintösuojelulain muutoksen valmistelussa. Näin ollen kiireellisyysperuste ei ole hyväksyttävä syy jättää lainsäädännöstä kumpuavien velvoitteiden huomiotta jättämistä lain valmistelussa. Kulttuuriperintöön liittyvä lainsäädäntö liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin. Saamelaiskäräjät toteaaakin, ettei kokonaisuudistuksen nojalla voida em. veloitetta sivuuttaa ko. lainkohtien valmistelussa.

3. Lopuksi

Saamelaisten kulttuuriperintö on saamelaisille mm. taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa⁴⁵, saamelaisten alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklassa sekä edelleen alkupe- räiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjassa vuodelta 2014, jossa Suomi vahvisti sitoumuksensa alkuperäiskansajulistuksen noudattamiseen, turvatun itsemääräämisoikeuden ja Suo-

⁴ KP-sopimuksen toimeenpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on vahvistanut, että sopimuksen 1 artikla koskee myös alkuperäiskansoja.

⁵ Edelleen molempien em. sopimusten 3 artikla velvoittaa sopimusosapuolia edistämään kansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja kunnioittamaan tätä oikeutta YK:n peruskirjan määräysten mukaisesti.

men perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon ydintä, johon kuuluvia tehtäviä hoitaa Saamelaiskäräjät (laki Saamelaiskäräjistä, 5 §). Alkuperäiskansajulistuksen 11 artiklan 1 kohta⁶, 12 artiklan 1 kohta⁷ sekä erityisesti julistuksen 31 artikla 1 kohta⁸ turvaavat saamelaisten oikeuden ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä näihin liittyvää henkistä omaisuuttaan. Näin ollen saamelaisen kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö, hallinnointi ja sitä koskeva päätöksenteko kuuluvat Saamelaiskäräjien tehtäviin.

Saamelaiskäräjät pitää mahdottomana hyväksyä, ettei tälläkään uudistuksella ole tarkoitus edistää Saamelaiskäräjien itsehallintoasemaa, vaikka kulttuuri-itsehallinto oli jo sitä perustettaessa tarkoitettu dynaamiseksi ja jota saamelaiset voisivat itse kehittää. Kulttuuri-itsehallinnon konkreettinen sisältö toimivaltarajoineen oli tarkoitus kirjata lakiin ympäröivän lainsäädännön kehittyessä osittaisin uudistuksin (HE 248/1995⁹). Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskevissa asioissa perustuslaissa turvattu kulttuuri-itsehallinto. Säännöksellä pyritään siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle (ibid.).

Hallituksen esityksessä Saamelaiskäräjille ja koltta-alueella lisäksi Kolttien kyläkokoukselle esitettyä lausumisoikeutta voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuuntaisena muutoksena, mutta ei riittävänä, jotta saamelaisten kansallisessa lainsäädännössä sekä kansainvälisissä sopimuksissa ja alkuperäiskansajulistuksessa turvatut perus- ja ihmisoikeudet, itsemääräämisoikeus ja itsehallintoasema voisivat tosiasiallisesti toteutua. Lakiesityksen perusteluista puuttuu lisäksi selvitys ELY-keskusten ja ympäristöministeriön toimivallan sekä Saamelaiskäräjien ylläpitämän kulttuuri-itsehallinnon välisestä toimivaltasuhteesta saamelaisten kulttuuriperintöä koskien, mitä on pidettävä hallituksen esityksen yhtenä merkittävänä puutteena, kun ottaa huomioon, että kulttuuriperintö kuuluu keskeisellä tavalla saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja itsehallintoasemaan.

⁶ Alkuperäiskansajulistuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan ”Alkuperäiskansoilla on oikeus harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan. Tähän sisältyy oikeus ylläpitää, suojella ja kehittää niiden kulttuurien aiempia, nykyisiä ja tulevia ilmenemismuotoja, kuten arkeologia ja historiallisia kohteita, esineitä, malleja ja seremonioita, tekniikkaa sekä kuvataiteita ja esittäviä taiteita ja kirjallisuutta”.

⁷ Alkuperäiskansajulistuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan ”Alkuperäiskansoilla on oikeus ilmaista, harjoittaa, kehittää ja opettaa hengellisiä ja uskonnollisia perinteitään, tapojaan ja seremonioitaan, oikeus ylläpitää, suojella ja käyttää rauhassa uskonnollisia ja kulttuurikohteitaan, oikeus käyttää seremoniaesineitään ja määrätä niiden käytöstä sekä oikeus vainajiansa ruumiiden tai niiden jäännösten kotiuttamiseen.”

⁸ Alkuperäiskansajulistuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan ”Alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä tieteesä, teknologiansa ja kulttuuriensa eri ilmenemismuotoja, mukaan lukien inhimilliset ja geneettiset voimavarat, siemenet, lääkkeet, tieto eläinten ja kasvien ominaisuuksista, suullinen perinne, kirjallisuus, muotoilut, urheilu sekä perinteiset pelit ja leikit sekä kuvataiteet ja esittävät taiteet. Niillä on myös oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää tähän kulttuuriperintöön, perinnetietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihinsa liittyvää henkistä omaisuuttaan.”

⁹ HE 248/1995, osio 3.1 Esityksessä on lähtökohtana, että Suomen saamelaisten itsemääräämisoikeutta heitä erityisesti koskevissa asioissa pyritään kehittämään edelleen etno-poliittisen ratkaisun ja siihen liittyvien erityisten oikeuksien perustalta lähinnä saamelaisten kotiseutualueella.

Tästä lähtökohdasta saamelaisten hallinnollis-poliittista asemaa esitetään turvattavaksi perustuslain ja lain tasoisin säännösin. Saamelaisilla alkuperäiskansana olisi saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskevissa asioissa perustuslaissa turvattu kulttuuri-itsehallinto. Säännöksellä pyritään siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoito turvattaisiin valtion varoin. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä. Kulttuuri-itsehallinnon keskeisenä elimenä toimisi saamelaisten kansanvaltainen edustajisto saamelaiskäräjät, joka perustettaisiin lailla saamelaisvaltuuskunnan sijaan.

Saamelaiskäräjät pitää lisäksi huolestuttavana sitä, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoaseman kannalta keskeistä lainsäädäntöä kehitetään suuntaan, joka loisi uusia esteitä parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen kulttuuriperintöä koskevan 22 artiklan 2 momentin¹⁰ toimeenpanemiseksi. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lainsäädäntöä tulee pikemminkin kehittää Norjan tilannetta vastaavaan suuntaan, jossa saamelaisten kohteiden osalta poikkeuksen myöntää saamelaiskäräjät (Hallituksen esitys, s. 27).

On kuitenkin tarkoituksenmukaisinta tässä yhteydessä, että valtion viranomaisen ja Saamelaiskäräjät yhdessä päättäisivät suojelusta, jolloin päätöksenteko perustuu kaikkiin saatavissa oleviin tietoihin sekä mahdollisimman laajaan asiantuntijuuteen. Tällaisella ratkaisulla voitaisiin turvata saamelaisten itsemääräämisoikeus ja kulttuuri-itsehallinto myös suhteessa saamelaisena pidetyn rakennusperinnön määrittelyyn, jota ei nykyllaissa ole, eikä sitä siihen esitetä. Kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö, konkreettinen sisältö, sen arvo sekä sen suojelemiseksi tarvittavat toimenpiteet määräytyvät kulttuurisista lähtökohdista käsin, mistä syystä saamelaisten kulttuuriperintökohteiden tunnistaminen, saati niistä päättäminen, voi olla jopa mahdotonta kulttuurin ulkopuolisille.

Suojelupäätös ja siitä poikkeaminen ovat ne keskeiset rakennusperintösuojelulain keinot, joilla rakennusperintökohteita käytännössä suojellaan, ja siksi ne ovat keskeisiä paitsi saamelaisten kulttuuriperinnön suojelun turvaamiseksi, myös saamelaisten itsehallintoaseman ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi. ELY-keskus ei voi ottaa hoitaakseen Saamelaiskäräjien itsehallintoon kuuluvia tehtäviä, eikä se olisi saamelaisten kulttuuriperinnön suojelun ja rakennusperintösuojelulain tarkoituksen toteutumisenkaan vuoksi tarkoituksenmukaista. Hallituksen esityksen mukainen ratkaisu ei kuitenkaan ole aiemmin ilmenevistä syistä mahdollinen. Saamelaisten kulttuuriperinnöstä päättäminen on saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja itsehallintoaseman ydintä, ja se tulee sisällyttää Saamelaiskäräjien esittämällä tavalla rakennusperintösuojelulakiin.

Enontekiöllä 29.6.2020

Merk.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Anni-Helena Ruotsala
ympäristösihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 29.6.2020.

Liitteet

Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain muuttamisesta 10.9.2018 (dnro 353/D.a.2/2018).

¹⁰ ”Saamelaiskäräjät, tai viranomaiset yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa, saamelaiset museot tai muut saamelaiset laitokset vastaavat saamelaista kulttuuriperintöä koskevista asioista. Valtion tai muun julkisen laitoksen hallussa olevan saamelaisen kulttuuriperinnön hallinnointi kuuluu Saamelaiskäräjille taikka museoille tai laitoksille yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Valtiot edistävät saamelaisen kulttuuriomaisuuden palauttamista ja hallinnointia kolmannen kappaleen mukaisesti.”