

Maa- ja metsätalousministeriölle

Metsähallituslakityöryhmälle

Viitaten käyttämäni puheenvuoroon työryhmän kuulemistilaisuudessa Inarissa 28.11.2013, tuon esille täydentäviä kommentteja, jotka koskevat erityisesti saamelaiskäräjien esitystä luonnonvarojen hallinnon järjestämisestä saamelaisten kotiseutualueella

Toimeksiannon tarkoitus ja toteutus

Toimeksiannon mukaan työryhmän työn tarkoitus on miten saamelaisten kotiseutualueella valtionmailla voidaan yhtäältä turvata saamelaisen alkuperäiskansan mahdollisuudet ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoaan ja perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta ottaa huomioon paikalliset elinolosuhteet ja niiden kehittämistarpeet. Mielestäni työryhmän tulisi selvittää kuten onko ILO:n alkuperäiskansasopimuksen ratifioinnin esteitä olemassa ylipäätöksensä.

Mikäli esteitä on, seuraavaksi tulisi selvittää mitä näiden esteiden poistamiseksi tulisi tehdä (liite: erillinen muistio). Suomen Eduskunta käsitteli ILO:n alkuperäiskansasopimuksen n:o 169 ratifiointia vuonna 1990, jossa todettiin, että sopimuksen ratifiointi edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta (HE 306/1990 vp, s.7).

Uusimpien tieteellisten tutkimusten (mm. Enbuske 2008 ja Joona 2013) perusteella tätä voidaan täydentää toteamalla, että saamelaisten oikeudet on järjestetty yhdenvertaisesti muiden kanssa. Saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta on saatu tietoa selvitysmies oikeustieteen tohtori Juhani Wirilanderin lausunnosta: Maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella.

Lausunnossaan Wirilander totesi, että yksittäisillä lappalaisperheillä on ollut joko yksin tai yhdessä toisten kanssa nykyiseen omistajanhallintaan rinnastuva oikeus eli omistusoikeus veromaihinsa, joita ovat olleet kalavedet, pyyntipaikat, laidunmaat ja muut erityiseen käyttöön otetut alueet. Sen sijaan ei ole näyttöä kollektiivisesta omistuksesta eli siitä, että lapinkylä olisi omistanut alueensa. (Wirilander 2001, s.63).

Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä (HE 306/1990 vp) mainittu ratifioinnin este on siten poistunut tai ainakin siirtänyt puhevallan pois saamelaiskäräjiltä ja kunnalta sillä onhan kyseessä vain tiettyjen perheiden ja sukujen oikeuksista valtion maahan, ei siis kollektiivisesta omistuksesta mitä saamelaiskäräjät sanoo edustavansa.

Tähän totean, että saamelaiskäräjät ei voi meitä yksittäisiä saamelaisia yrittäjiä edustaa, joten katson, että työryhmän edustavuus ja sen lopputulos tulee edustamaan sellaisien tahojen näkemyksiä jotka eivät ole todellisia asianosaisia ja siten esitys loukkaa yksityisten saamelaisten yrittäjien - ja oikeudenomistajien varallisuuden arvoisia etuuksia ja perustuslaillista omaisuuden suojaa.

Kommentti saamelaiskäräjien esityksestä työryhmälle

Saamelaiskäräjät lähtee siis esityksessään maa- ja metsätalousministeriölle siitä, että saamelaisille on alkuperäiskansa statuksen perusteella tunnustettava käytännössä vahvan omistajan puhevaltaa käyttävän asianosaisen asema saamelaisalueen valtionmaiden, vesien ja luonnonvarojen käytöstä päätettäessä. Perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella puhevalta nostaa myös saamelaisille heidän perinteiset elinkeinot, metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon heidän ohjaaman erityiskohtelun piiriin.

Perustuslaista ei voida johtaa tällaista eikä mikään historiallinen seikka tue tällaista vaatimusta. Kaikki valtionmaahan kohdistuva päätöksentekoon liittyvä valmistelu ohjattaisiin kulkemaan saamelaiskäräjien kautta ja saamelaiset saisivat sellaisen aseman joka vastaa ehdotonta määränemmistöä kaikissa päätöksissä eli he voivat päättää mistä haluavat omien intressiensä mukaisesti. Heidän antamastaan sitovasta lausunnosta ei saisi valittaa ja sitä valvoisi ainoastaan liikelaitos Metsähallitus.

Tällainen päätöksentekomalli sivuuttaa kokonaan ihmisten perusoikeudet ja omaisuuden käyttöön kuuluvista oikeuksista päättämisen. Myös saamelaisten perusoikeuksia loukattaisiin eikä vain kolmansien. Sellaiseen ei ole mitään perustetta eikä se ole oikeudellisesti hyväksyttävää. Vaatimus estäisi myös saamelaisilta omistukseen kuuluvan vallan käytön omissa asioissa.

Periaatteessa muut lakisääteiset toimitukset jäisivät voimaan mutta heidän olisi pakko sovittaa toimintansa saamelaiskäräjien ehtoihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että saamelaiskulttuurin turvaamiseksi kaikkien muiden kuin saamelaisten on joustettava oikeuksistaan. Perusteeksi tällaiselle puhevallan siirrolle on esitetty perustuslain 17 § ja sen 3 momentti. Kyseinen perustuslain 17 § jäi perusoikeussääntelyn yhteydessä puutteelliseksi ja se on saatava vastaamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslaista ei voida johtaa elinkeinon omistusoikeutta tai mitään siihen rinnastettavaa. Edellä olevan perusteella käräjien esitys lähtee edelleen siitä virheellisestä lähtökohdasta, ikään saamelaisten kollektiivinen maanomistus olisi jo nyt voimassa olevaa oikeutta ja tältä pohjalta metsähallituslaissa saamelaisia edustavalle saamelaiskäräjille tulisi tunnustaa asianosaisasema kaikissa maankäyttöön liittyvistä kysymyksistä päätettäessä.

Käräjien esitys työryhmälle ei siis perustu omistusoikeuden selvittelyyn katkeamattomana ketjuna ja tapahtumasarjana eri vuosisadoilta tähän päivään asti vaan puhtaasti etnopolitiittisiin seikkoihin. Käräjien ehdotus saamelaiskulttuuria koskevine heikentämiskieltoineen käsitää luonnonvarasuunnitelman, hakkuu suunnitelmat ja metsätalouden periaatteet, valtion maan myynnin, oston ja vuokrauksen periaatteet, luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien hyväksymiset, jne., eli kaiken sellaisen toiminnan millä säädellään valtion maan käyttöä ja hoitoa. Tehtävillä päätöksillä voidaan rajoittaa jopa yksityisten henkilöiden korkeimman oikeuden vahvistamia kalastusoikeuksia valtion vesillä samoin kuin muiden paikallisten asukkaidenkin. Metsästystä voidaan rajoittaa lähes mielin määrin ja antaa esim. tietyille saamelaisille huomattavia lisäoikeuksia muihin nähden saamelaisen kulttuurin ja luontaiselinkeinojen nimissä. Ainut raja näihin rajoituksiin näyttää olevan se, että oikeuksia ei lakkauteta kokonaan.

Käräjien ajamassa mallissa näyttää olevan niin, että päätöksistä ei ole edes valitusoikeutta koska ne olisivat periaatepäätöksiä. Tämä loukkaa oleellisesti niiden historiallisten Lapinkylien perillisten oikeutta, joiden veromaiden päälle tällaisia rajoituksia laitetaan, näin ollen sellaista voidaan pitää perustuslain vastaisena. Kaiken lisäksi tällaisten käräjien ajamien päätösten vaikutukset heijastuvat varmuudella myös yksityismaalle sillä jos esimerkiksi Inariin laitetaan kymmeneksi vuodeksi metsänhakkuukiello porolaitumien turvaamiseksi, aiheuttaa se sen, että metsäyhtiöt poistuvat alueelta ja se lopettaa myös yksityisten puunmyynnin siihen paikkaan. Vastaavia esimerkkejä voisi ottaa esille vaikka kuinka paljon.

Saamelaiskäräjien esityksen perusteella esitän työryhmälle, että valtionmaidon hallinnan ja käytön järjestämistä ei tule ryhtyä muuttamaan metsähallituslakiin otettavilla ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskielloilla nykyisestä, koska nykytila ottaa hyvin pitkälle huomioon myös paikallisten saamelaisten yrittäjien ja muiden oikeudet käyttää valtion maita elinkeinon harjoittamisessa. Toisaalta biodiversiteettin sopimuksen tarkoituksena on turvata luonnon monimuotoisuus. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ei sinänsä takaa luonnon monimuotoisuuden säilymistä, mikäli saamelaiskäräjille annetaan oikeus määrittellä mitä se tarkoittaa.

Sitten tärkein koko asian kannalta eli toimivallan määrittely saamelaiskäräjien esityksessä:

1. toimivallan määrittely on tärkein yksilön oikeusturva määrittävä ja laillisuutta takaava seikka; käräjien esityksen perusteella yksilön oikeuksista ei huolehdi kukaan tai mikään
2. huomaa, ettei lain nimike anna aiheutta olettaa saamelaiskäräjillä olevan varsinaista toimivaltaa (sen pitäisi olla vain hallinnollinen laki, jonka yhteydessä ei määritellä yleensä hallinnon ulkopuolisia oikeudellisesti sitovaa toimivaltaa); toimivallan rajat on määriteltävä myös lailla yksiselitteisesti, jos saamelaiskäräjien päätöksillä tai oikeudellisesti sitovilla lausunnoilla vaikutetaan kansalaisten oikeuksiin (viranomaisen harkintavalta ei ole mahdollista)
3. huomaa edelleen, ettei esitysluonnoksessa määritetä oikeastaan suoraan sitä, että saamelaiskäräjät on viranomainen pääasiallisesti yksityisoikeudellisissa asioissa (omaisuuden hallinta), mikä antaisi aiheutta todeta, että saamelaiskäräjistä todella halutaan viranomaista ja se saattaa käyttää jopa julkista valtaa; viimeksi mainittu säänneltäessä on nykyisin otettava huomioon perustuslain 124 §:n vaatimukset tällaisen lain säätämässä oikeusturvasyistä; mainittu säännös edellyttää selkeästi käräjien aseman määrittelyä ja käyttämän toimivallan kansalaisiin ulottuvan sisällön ja sen rajojen määrittelyä; lakiluonnoksessa tätä ei ole otettu lainkaan huomioon, vaikka kaiken vastuun kantaa lopullisesti Metsähallitus

4. mitään perusteita ei ole jokamiehen oikeuksien, metsästys- ja kalastusoikeuksien kaventamiseen ohi lainsäädännön pyrittäessä kehittämään saamelaisten kulttuuri- ja elinkeino-oikeuksia
5. lausunnonantotehtävät voidaan hoitaa ilman edellä mainittuja oikeuksien käytön luonnehdintoja; kyse on enemmästä lausunnon sitovuuden vuoksi: sitovuus on suhteessa Metsähallitukseen, kuntaan, valtioon ja muutenkin eli laajaa
6. oikeastaan sekään ei selviä, onko tehtävänä käsitellä yleisiä vai myös yksittäisiä asioita: tämä ongelma syntyy, kun yritetään verhota todellisia valtaoikeuksia lausunnonantotehtävän alle
7. säännöksiä, jotka vaikuttavat suoraan ja mahdollisesti asiaa sääntelevästä eduskuntalaista poiketen paikallisen lappalaisväestön elinkeinoin (ensinnäkin, käytännössä paikallisen lappalaisväestön toimeentulo ja elinkeinojen harjoittaminen ei poikkea saamelaisten oikeuksista ja käytännöstä ja toiseksi, kummankin väestöryhmän elinkeinot ovat nykyaikaistuneet matkailun ollessa taloudellisesti yhä merkittävin elinkeino ja toimeentulon lähde) :
- 7.1. reittien perustaminen ja perustamatta jättäminen; toimivaltaa voi olla myös muilla kuin metsähallituksella, jota ei voida tässä yhteydessä lainkaan säännellä; kunnalla olevaa toimivaltaa ei voida poistaa tai kaventaa tässä yhteydessä kunnallisen itsehallinnon vuoksi elinkeinojen kehittämiseksi
- 7.2. maan ostoa ja myyntiä koskeva ohjaus voi estää kaiken elinkeinojen kehittämisen, sillä tämä palautuu aina maan käytön ohjaukseen ja kaavoitukseen ja lisäksi on otettava huomioon, että kansalaisilla voi olla valtion maihin perustuslain omaisuudensuojan suojaamia rasiitteita, jotka ovat varallisuusarvoisia etuuksia ja mainitun perustuslainsuojan piirissä; tämä on myös vallitsevassa oikeuskäytännössä vahvistettu
- 7.3. maksullisten maastoliikennelupien sääntely ei voi eikä saa poiketa maastoliikennelain ja -asetuksen turvaamista oikeuksista eikä se saa estää järkevää elinkeinojen kehittämistä reiteillä tai niiden ulkopuolella; huomaa, että matkailuelinkeino on kokonaisuus, joka tarvitsee menestyäkseen eri palvelujen tasapainoista kehittämistä
- 7.4. metsästys- ja kalastuslupien ohjausvalta voi lopettaa näiden palvelujen ja oikeuksien hyödynnettävyyden ja siirtää toiminnan muiden pohjoismaiden alueelle; lisäksi on otettava huomioon se, että nämä oikeudet ovat paikalliselle väestölle perustuslain suojaamia oikeuksia; tuomioistuimissa on parhaillaan vireillä useita oikeuskiistoja kalastus- ja metsästys- sekä poronhoito- oikeuksien edellyttämienalueiden käytöstä ja valtion oikeudesta ylipäänsä päättää mainituista oikeuksista, oikeudesta rajoittaa näiden oikeuksien käyttöä ja oikeudesta asettaa maksuja näiden oikeuksien käyttämiselle
- 7.5. yleishavainto on ensinnäkin, että oikeuksien sääntely tällä tavoin koskee myös yksityisen ihmisen oikeuksia riippumatta miten ne ovat oikeudellisesti turvatut, siksi lausunnonantovallan rajoittavien periaatteiden tulisi olla tarkoin määritellyt, ovathan lain tavoitteetkin; toinen yleishavainto on, voiko valtio ylipäänsä siirtää edellä mainituissa asiaryhmissä omistuksensa puhevaltaa käytännössä sitovalla tavalla kokonaan valtiokoneiston ulkopuoliselle taholle, kun otetaan huomioon mainittujen nauttima perustuslainsuoja, päätöksenteolta vaadittava selkeys, laintasolla tapahtuva riittävän yksityiskohtainen sääntely ja vastuun kohdentaminen; tällaiseen toimivallan siirtoon eduskunta ei ole missään asiayhteydessä antaa ohjetta tai katsonut tällaista perustelluksi tekemättä perusteellista, tieteellistä, riippumatonta tutkimusta oikeuden haltijoista, oikeuksien laajuudesta ja soveltamisesta

Käräjien esitys paimentolaisporonhoidon tukemisesta ei ole ratkaisu nykyiseen ylilaiduntavaan motorisoituneeseen poronhoitoon. Paimentolaisporonhoito on ainoastaan siinä tapauksessa perusteltu, mikäli sillä pyritään luonnonlaitumien elvyttämiseen. Laitumia elvyttävä ratkaisu on porolukujen tarkistaminen ja poronhoitolain muuttaminen tältä osin. Käräjien esitys saamelaisten kalastusoikeuksien laajentamisesta siten, että saamelaiset alkuperäiskansastatuksensa nojalla voisivat kalastaa kaikkialla saamelaisten kotiseutualueen kunnissa on voimassa olevan kalastuslain vastainen. Muutokset kalastuslakiin ovat parhaillaan viimeisteltävinä, joten tällaiset esitykset on käsiteltävä siinä yhteydessä.

Miten saamelaisten asema on turvattu jo olemassa olevassa lainsäädännössä

Saamelaisilla on tosin jo nyt saamelaiskäräjälain 9 §:n lakiin perustuva oikeus, joka velvoittaa viranomaisen neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella 1) yhdyskuntasuunnittelua; 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta; 3) kaivoskivennäisten valtausta ja kaivospiirin perustamista tarkoittavia lupahakemuksia; 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta; 5) saamenkielisen ja saamenkielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä; taikka 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

Lisäksi saamelaisten todetaan pystyvän osallistumaan päätöksentekoon maa- ja vesialueiden omistajina sillä he ovat lähes poikkeuksetta maanomistajia, jolloin heille kuuluu myös yleensä oikeus yhteisiin vesialueisiin ja siten kalastusoikeus. Kuntakohtaiset kalastusalueet päättävät alueensa kalastuksen rajoituksista ja Enontekiöllä, Inarissa ja Utsjoella sijaitsevien valtiolle kuuluvien kalavesien kalatalouskysymysten käsittelyä varten on kalatalousneuvottelukunta, joka muun ohella antaa lausunnon kalastuslupien myöntämisessä noudatettavista periaatteista. Koska Metsähallitus toimivaltaisena viranomaisena ei voi poiketa lausunnosta ilman erityistä syytä, on kalatalousneuvottelukunnalla käytännössä päätösvaltaa lähestyvä asema. Saamelaiskäräjät nimeää viidestä jäsenestä yhden. Poronomistajan ominaisuudessa saamelaiset osallistuvat paliskunnan kautta tapahtuvaan päätöksen tekoon. Jokaisen poronomistajan velvollisuus on kuulua paliskuntaan ja oikeus äänestää paliskunnan kokouksessa riippuu lukuporojen määrästä. Oikeus ei kuitenkaan voi olla suurempi kuin 5 % paliskunnan osakkaiden lukuporojen määrästä. Paliskunnat puolestaan muodostavat yhdistyksen, paliskuntain yhdistyksen, joka toimii niiden yhdyssiteenä, kehittää poronhoitoa ja porotaloutta ja edistää tutkimusta. Paliskuntien lisäksi yhdistyksessä on saamelaiskäräjien nimeämä saamelaisten edustaja ja maa- ja metsätalousministeriön nimeämä valtion edustaja.

Saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskulttuurin edellytyksiä on osaltaan pyritty konkreettisemmin turvaamaan kuntakohtaisin yhteistyöryhmin. Voimassaolevassa lainsäädännössä on asetuskentasolla säädetty velvollisuudeksi yhteen sovittaa saamelaisalueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu siten, että luontaiselinkeinojen ja saamelaiskulttuurin edellytykset turvataan. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on asetettu kuntakohtaisia yhteistyöryhmiä, joihin kuuluvat Metsähallituksen ja paikallisen väestön edustajat. Kuntakohtaiset yhteistyöryhmät perustettiin nimenomaan edistämään saamelaiskäräjien ja muun väestön yhteistyötä Metsähallitusta koskevista asioista.

Luonnollisesti saamelaiset voivat vaikuttaa myös kunnan jäsenenä, ja käyttää niitä vaikutusmahdollisuuksia, joita kuntalaki antaa kunnan jäsenelle. Lisäksi koltilla on oma kyläkokouksensa, jossa käsitellään esitykset ja lausunnot kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevista laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa ja valitaan koltaneuvoston jäsenet.

Käräjien esityksen vaikutusten arviointi

Käräjien ehdotukset ja päätöksentekomalli vaikuttavat ainakin seuraaviin asioihin:

- kunnalliseen päätöksentekoon
- kunnan talouteen
- metsätalouteen, yksityisten hakkuisiin, metsän arvoon, maan arvoon, jne..
- paikallisen väestön oikeuksiin, oikeuksin kavennukset ja rajoitukset, jne..
- oikeusrajoitusten taloudelliset vaikutukset sillä esimerkiksi kotitarvekalastus, marjastus ja metsästyksen on tärkeä osa ihmisten toimeentuloa
- yksittäisten saamelaisten ja suomalaisten matkailuyritysten toimintaan

Lopuksi

Lopuksi painotan ministeriölle vielä sitä, että metsähallituslakiin saamelaisia koskevat asiat on ratkaistava niin, ettei kenenkään oikeuksia loukata ja kaikkien perustellut oikeudet tunnustetaan. Tämä on jotain aivan muuta kuin uusien lakien väkinäinen säätäminen tai oikeuksien vähentäminen kansalaisilta. Mikäli asia ei ole valmis on edessä ihmisten välisten suhteiden kohtalokas kärjistyminen, jolla tiellä nyt ollaan.

10.12.2013 Utsjoella

Petteri Valle