

Suoma Sámi Guovddášsearvi rs.
 Suomen saamelaisten keskusjärjestö ry.
 c/o Anne Nuorgam

Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle
 eduskunnassa torstaina 16.10.2014 klo 8.00

Lausunto hallituksen esityksestä 167/2014 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Saamelaiskäräjälakia tulee SSG ry:n (yhdistys) mielestä muuttaa saamen alkuperäiskansan aseman, oikeuksien ja itsehallinnon turvaamiseksi. Lisäksi tulee varmistaa, että hallituksen esitys ei sulauta saamelaisia vastoin saamelaisten tahtoa pääväestöön.

Saamen kansa ja alkuperäiskansa. Saamelaiset on perustuslain turvaama alkuperäiskansa, jonka itsehallinnosta huolehtivat saamelaiskäräjät Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa. Saamelaiset ovat lisäksi yksi kansa neljässä valtiossa. Tähän on esityksessä kiinnitetty riittämätöntä huomiota. Esityksessä on mainittu, että Ruotsin uuden perustuslain mukaan saamelaiset ovat kansa. Mainitsematta on jäänyt, että saamelaiset Suomessa ovat laintasaisen KP-sopimuksen 1 artiklan tarkoittama kansa.

YK:n ihmisoikeuskomitea pahoitteli Suomen viidennen määräaikaisraportin johdosta (2004) sitä, että se ei ollut saanut selvää vastausta saamelaisten perustuslain (PL 17.3 §) mukaisista oikeuksista sopimuksen 1 artiklan valossa. (liite)

Esitykseen liittyvissä ratkaisuisa tulisivatkin yhdistyksen mielestä pyrkiä pohjoismaiseen yhdenmukaisuuteen.

Saamelaiskulttuuri, saamelainen ja äänioikeus. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja sittemmin perustuslaissa (HM 14.3 § ja PL 17.3 §) alkuperäiskansalle turvattu *kulttuuri* on ymmärretty kulttuurimuotona siihen kuuluvine saamelaisten perinteisine elinkeinoineen kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. (HE 309/1993 vp s. 65/II)

Esitykseen on otettu uusi säännös 3 a § *saamelaiskulttuurista*. Yhdistyksen mielestä luettelo saamelaiskulttuuriin luettavista monista seikoista on tarpeeton ja omiaan lainsäädäntöteitse sekoittamaan saamelaisten asemaa. Saamen kansa tietää parhaiten itse mitkä seikat kuuluvat sen kulttuuriin. Yhdistys pitää riittävänä sitä, että perusoikeuksien yhteydessä on katsottu alkuperäiskansan kulttuurimuotoon kuuluvan myös kulttuurin aineellinen perusta.

Voimassa olevassa *saamelaisen määritelmässä* (3 §) on kaksi osaa: itseidentifikaatio ja objektiiviset kriteerit. Lain nykyinen objektiivinen kriteeri epäonnistui lappalaisperusteen osalta (3.1 § 2-kohta) lainvalmistelutyössä lakiesitykseen jääneen puutteen vuoksi. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tarkoituksenmukaisena täydentää laissa tätä puutetta (esitys s. 7/I). Hallitus siis tarkoitti määritelmän erilaiseksi ja ajallisesti rajatummaksi kuin se on laissa.

Esityksessä (s. 7) on selostettu KHO:n saamelaismääritelmän tulkintaa koskevat ratkaisut, joista vuoden 1999 ratkaisun mukaan kieliperuste oli määritelmän pääperuste ja vuoden 2011 ratkaisu pani painoa itseidentifikaatiolle ja kokonaisharkinnalle. Asiallisesti viimeksi mainittu ratkaisu nojasi KHO:n tulkintaan YK:n rotusyrjintäkomitean suosituksista. Esityksestä (s. 15/II) on perusteluitta jätetty pois YK:n rotusyrjintäkomitean vuoden 2012 päätelmiin liittyvä suositus (12), jossa komitea arvosteli korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2011 ratkaisua saamen kansan - siis saamelaiskäräjien – oikeuksien riittämättömästä painoarvosta äänioikeutettujen valinnassa. Komitea suosittelikin saamelaisen määriteltäväksi siten, että saamen kansalla on itsemääräämisoikeus kansansa jäsenistä eikä kansa joudu pakkosulauttamisen kohteeksi (liitteenä).

Esityksen saamelaismääritelmän lappalaisperusteinen säännös (3.1 § 2-kohta), joka nojaa keskeisesti esityksen määritelmään saamelaiskulttuurista, ei ole yhdistyksen mielestä objektiivinen kriteeri. Sen soveltaminen voi johtaa mielivaltaan saamelaisen määrittelyssä. Kyseinen esitys lähteekin siitä, että objektiivisten kriteerien sijasta voitaisiin käyttää kokonaisharkintaa. Tästä syystä yhdistyksen mielestä olisi parasta poistaa kokonaan lappalaisperusteinen saamelaismääritelmän osa. Tällöin päästäisiin pohjoismaisesti yhdenmukaiseen sääntelyyn, joka perustuu saamen kieleen Norjan ja Ruotsin tapaan. Toiseksi parasta olisi korjata nykyinen lappalaisperusteinen määritelmä sellaiseksi, kuin hallitus sen vuonna 1995 tarkoitti ajallisin rajoituksin. Esityksen mukainen määritelmä on epätasällinen.

Saamelaisten itsehallintoon kuuluu kansainvälistä oikeutta ajatellen saamelaiskäräjien oikeus päättää lopullisesti siitä kuka kuuluu saamen alkuperäiskansaan. Norjan saamelaiskäräjät on lain mukaan ylin vaaliviranomainen saamelaiskäräjien vaaleissa. Se käsittelee asetuksen mukaan lopullisesti myös vaaleja koskevat valitukset ja mahdolliset uudet vaalit. (liitteinä). Esityksessä (s.19/II) mainitun - eikä koskaan käytetyn – jatkovalituksen mahdollisuus jää kuulopuheen varaan ja on harhaanjohtava. Ruotsin saamelaiskäräjät on viranomainen, jonka päätöksistä voi valittaa.

Saamelaisten kotiseutualue. Esityksen (s. 26/II) mukaan saamelaiskäräjiä koskeva sääntely toteutetaan lailla ja työjärjestyksellä, joten asetuksen antoaltuus poistetaan. Voimassa olevaan 4 §:ään, jota ei esitetä muutettavaksi, sisältyy kuitenkin asetus saamelaisten kotiseutualueesta, jota asiana ei mainita esityksessä.

Saamelaisten itsehallinto perustuslaissa ja sitä toteuttavassa saamelaiskäräjälaissa liittyy saamelaisten kotiseutualueeseen. Kuntia suuremmista itsehallintoalueista kuten kotiseutualueesta on perustuslain mukaan *säädettävä lailla* (PL 121.4 §). Saamelaiskäräjälain (4 §:n) mukaiseen saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluu Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet ja Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue *asetuksella* julkaistavaan karttaan merkittyine rajoineen. Kotiseutualueen rajat ilmenevät asetuksen (1 §:n) liitekartasta (liitteenä). Esityksessä tämä lainsäädännöllinen järjestely on jäänyt käsittelemättä asetuksen muuttamisen yhteydessä. Koska kuntajakoa ja paliskunnan rajoja voidaan muuttaa, onko perustuslain kannalta ongelmallista, että lailla säädettävän kotiseutualueen ulottuvuus määräytyy tosiasiallisesti asetuksen liitteellä.

Kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista seikoista on vanhastaan tullut säätää vain eduskuntalailla. Saamelaisten oikeudet ja/tai velvollisuudet määräytyvät monelta osin kotiseutualueen rajan perusteella. Rajalla on merkitystä yli kahdessakymmenessä (20) laissa. Kotiseutualueen rajana on suurelta osin Sodankylän Lapin paliskunnan eteläraja. Paliskunnan rajaa

voidaan poronhoitolain (6.3 §:n) mukaan muuttaa Lapin aluehallintoviraston päätöksellä. Jos Lapin paliskunnan rajan mahdollinen muuttaminen siirtäisi myös kotiseutualueen rajaa, muuttuisi samalla rajan toiselle puolelle jäävien saamelaisten oikeudellinen asema. Tällöin määrättäisiin saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien toteutumisesta lain sijasta hallintopäätöksellä.

Saamelaisten edustaminen, toimivalta ja yhteistoimintavelvoite. Esityksen edustamista koskevan 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa otettu tiukan kielteinen kanta, joka koskee saamelaisten yhdistys- ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa saamelaiskäräjälain yhteydessä. Asia liittyy myös yleiseen toimivaltaan (5 §) ja viranomaisten yhteistoimintavelvoitteeseen (9 §) eikä se yhdistyksen mielestä ole niin yksioikoinen kuin esityksessä annetaan ymmärtää. Asia liittyy aineellisen lainsäädännön puutteisiin.

Saamelaiset harjoittavat perinteisiä elinkeinojaan kuten poronhoitoa oman kielensä ja kulttuurinsa aineellisena perustana. Saamelaisten kotiseutualueen poropaliskunnissa 80 - 90 % poroista on saamelaisten omistuksessa ja hoidossa, joka kielellisesti ja kulttuurisesti poikkeaa suomalaisten poronhoidosta. Poronhoitolaki ei tunne eikä tunnusta saamelaispaliskuntien erityistä poronhoitoa eikä sen hallintoa, vaikka perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä pitänyt tärkeänä saamelaisten kulttuurisen ja oikeudellisen erityisaseman toteuttamista myös poronhoidon osalta saamelaisten perusoikeuksien (PL 17.3 §) mukaisesti (PeVL 21/2007 vp s. 3/I).

Poronhoitolain lähtökohdista saamelaispaliskuntienkin poronhoitoa edustaa suomalainen Paliskuntain Yhdistys. Kulttuurisesti saamelaisporonhoitoa puolestaan edustaa lain mukaisesti saamelaiskäräjät, myös siinä tapauksessa, että kukaan käräjille valittu edustaja ei olisi poronhoidon ammattilainen. Tilanne on jokseenkin kestävä saamelaisille poronhoitoammatin harjoittajille. He eivät lainsäädännön puutteiden vuoksi voi itse edustaa ammattiaan eivätkä kulttuurimuotoaan. Saamelaispaliskunnat ovatkin perustaneet omat yhdistyksen Suoma Boazosámit/Suomen porosaamelaiset ry. Tämän yhdistyksen tai saamelaisalueen paliskuntien tulisi voida yhdessä saamelaiskäräjien kanssa edustaa saamelaista poronhoitoa, kunnes poronhoitolaki saadaan saamelaisten perusoikeuksia ja hallintoa vastaavalle tasolle. Erityisesti saamelaispaliskuntien edustajien tulisi voida osallistua esityksen 5 §:n mukaisiin kehittämistoimiin ja 9 §:n mukaisiin neuvotteluihin viranomaisten kanssa. Sama koskee Tenon ja Näätämöjoen lohenkalastajien ja Inarijärven kalastajasaamelaisten edustajia sekä saamelaisten käsityöntekijäin Sámi Duodji ry:tä ja saamelaisten sosiaali- ja terveystalouden valtakunnallista yhdistystä SámiSoster ry:tä.

Puuttuva parlamentarismi. Suomen perustuslaki korostaa Suomen poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä: hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta. Kuntalaissa on puolestaan keskeisinä asioina vallan kolmijaon vahvistaminen ja sovellettu parlamentarismi.

Saamelaisten itsehallinnosta on säädetty perustuslaissa kuntien itsehallinnon yhteydessä (PL 121.4 §). Esityksessä on sivuutettu se, mitä sisäasiainministeriön oikeusyksikkö lausui saamelaiskäräjien muutostarpeesta laadittuun selvitykseen (2012 s. 16): *Saamelaisten itsehallintoa järjestettäessä ja vahvistettaessa sekä sisällöllisesti että muutoin, olisi otettava huomioon oikeusvaltiolliset näkökohdat siten, että järjestelyt perustuvat vallan kolmijakoon ja niissä on riittävällä tavalla otettu huomioon myös oikeusturvanäkökohdat.*

Sen jälkeen kun saamelaiskäräjät esityksen (s. 35) hallitusta koskevien 13 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti on (järjestäytymiskokouksessaan) valinnut hallituksen päätoimisen puheenjohtajan, jäsenet ja varajäsenet, nämä pysyvät tehtävissään käräjien toimikauden eli neljä vuotta aivan riippumatta siitä nauttivatko he tai eivät saamelaiskäräjien kokouksen luottamusta: he ovat siis erottamattomia. Varajäsenten ei tarvitse olla saamelaiskäräjien jäseniä, joten heidän poliittinen vastuunsa on vielä vähäisempi. Yhdistys pitää valitettavana sitä, että samassa perustuslain säännöksessä kunnille ja saamelaisille turvattua itsehallintoa ei ole saamelaiskäräjien osalta järjestetty parlamentarismien periaatteiden mukaisesti.

Yhdistyksen mielestä saamelaiskäräjienkin toiminnan tulisi perustua vallan kolmijakoon ja kuntien tavoin sovellettuun parlamentarismiin, jotta saamelaisten itsehallinto olisi uskottavalla ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavalla perustalla. Kunnassa valtuusto voi erottaa luottamushenkilöistä koostuvan koko toimielimen kesken vaalikauden, jos he tai joku toimielimen jäsen ei nauti valtuuston luottamusta. Asian voi saattaa vireille aloitteenaan vähintään neljäsosa valtuutetuista (KuntaL 21 §). Esitämmekin perustuslakivaliokunnan harkittavaksi tulisiko parlamentarismia saamelaisten itsehallintoelimessä kehittää samaan suuntaan. Jo sekin parantaisi tilannetta, jos saamelaiskäräjien hallituksen ja sen puheenjohtajien toimikaudeksi säädettäisiin kaksi (2) vuotta.

Rovaniemellä 15.10.2014

Anne Nuorgam

puheenjohtaja

Laati:

OTK Heikki J. Hyvärinen

Sähköposti: hjhyva@gmail.com

Puhelin: +358400 142817

Liitteitä: 5 (viisi) – samat kuin Sámi Soster ry:n lausunnossa