

Juha Guttorm

# Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen?

Tutkimus perustuslaissa turvatun  
saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä  
lainsäädännössä vuosina 1996–2015

ACTA UNIVERSITATIS LAPPONIENSIS 375

JUHA GUTTORM

**SAAMELAISTEN ITSEHALLINTO SUOMESSA  
– dynaaminen vai staattinen?**

Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon  
kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015

Akateeminen väitöskirja,  
joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella  
esitetään julkisesti tarkastettavaksi saamelaiskulttuurikeskus Sajoksen auditorio Dollassa  
lokakuun 5. päivänä 2018 klo 12



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2018



JUHA GUTTORM

**SAAMELAISTEN ITSEHALLINTO SUOMESSA  
– dynaaminen vai staattinen?**

Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon  
kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2018

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta

© Juha Guttorm

Taitto: Taittotalo PrintOne

Myynti:

Lapland University Press

PL 8123

96101 Rovaniemi

puh. 040 821 4242

[julkaisu@ulapland.fi](mailto:julkaisu@ulapland.fi)

[www.ulapland.fi/LUP](http://www.ulapland.fi/LUP)

Lapin yliopistopaino, Rovaniemi 2018

Painettu:

Acta Universitatis Lapponiensis 375

ISBN 978-952-337-091-3

ISSN 0788-7604

Pdf:

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 242

ISBN 978-952-337-092-0

ISSN 1796-6310

# TIIVISTELMÄ

## *Tutkimuksen tavoitteet ja metodi*

Tämän oikeustieteellisen tutkimuksen päätavoitteena oli selvittää ja arvioida, miten saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa turvattu saamen kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto toteutuu lainsäädännössä. Pyrkimyksenä oli antaa kokonaiskuva siitä, missä laajuudessa eri säädöksillä on kyetty parantamaan saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan vuonna 1995 perustuslakiin lisätyn säännöksen päätavoitteen mukaisesti ja siten luomaan konkreettista sisältöä itsehallinnolle. Tarkastelu kohdistuu aikajaksolla 1996–2015 säädetyihin tai voimaan tulleisiin lakeihin.

Lainsäädäntötutkimuksen alaan lukeutuvan tutkimuksen metodina on sovellettu nk. vaihtoehtoista lainoppia, joka tässä tutkimuksessa omaksuttujen sitoumusten perustalta sivuuttaa vallitsevan laintulkinnan tulkintakehykset ja ottaa sen sijaan voimassa olevan oikeuden tulkinnan lähtökohdaksi suomalaisessa yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevan ryhmän, saamelaisten arvojen ja tarpeiden edistämisen positiivisen erityiskohtelun avulla. Tarkoituksenani ei kuitenkaan ole ollut arvioida voimassa olevaa oikeutta pelkästään vaihtoehtoisen ideologian näkökulmasta ja esittää siinä tarkoituksessa tulkintasuosituksia siitä, mitä oikeuden pitäisi olla, vaan sen rinnalla olen kuvannut oikeutta toteutuneena yhteiskunnallisena tosiasiana. Olen omaksunut tutkimukseni laintulkintaa ohjaaviksi yhteiskunnallisiksi sitoumuksiksi 1) kansojen välisen yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisen oikeuden itsemääräämiseen, 2) tosiasiallisen yhdenvertaisuuden perus- ja ihmisoikeutena sekä näihin pohjautuvan 3) saamelaisten oikeuden tasavertaiseen yhteistoimintaan julkisten viranomaisten kanssa.

## *Itsemääräämisoikeus ja perustuslain mukainen saamelaisten itsehallinto käsitteinä tässä tutkimuksessa omaksutun tulkinnan mukaan*

Kansainvälisen oikeuden mukaan saamelaiset ovat Suomessa paitsi alkuperäiskansa myös kansainvälisen oikeuden tarkoittamassa mielessä. Siltä perustalta saamelaisilla on lähtökohtaisesti oikeus täyteen itsemääräämiseen. Kun samalla alueella asuu myös toinen täyteen itsemääräämisoikeuteen oikeutettu kansa, nämä kansat eivät voi käyttää itsemääräämisoikeuttaan suvereenisesti toisen samanlaisesta oikeudesta piittaamatta varsinkaan asioissa, joilla on molemmille tavanomaista suurempi taloudellinen, sosiaalinen tai kulttuurinen merkitys. Näissä tilanteissa kumpikin joutuu tinkimään ja joustamaan täydestä itsemääräämisoikeudestaan ja jakamaan keskenään tasapuolisesti oikeuteen liittyvän päätösvallan pyrkimyksenään löytää molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Tämän tulkinnan mukaan itsemääräämisoikeus nähdään pikemminkin joustavana, asioiden ja olosuhteiden eroavaisuudet sekä kansakuntien välisen vuorovaikutuksen välttämättömyyden huomioon ottavana vaatimuksena kuin

ehdottomana, jäykkänä ja yhteiskunnallisen todellisuuden sivuuttavana oikeutena. Näin määriteltyä itsemääräämisoikeutta kutsutaan tässä tutkimuksessa käytännölliseksi itsemääräämisoikeudeksi.

Itsehallinto on organisoitu tapa käyttää itsemääräämisoikeutta. Saamelaisten itsehallinnon sisältö määräytyy Suomen perustuslakiin lisättyjen saamelaisten perusoikeuksia ja itsehallintoa koskevien säännösten sekä kansainvälisen oikeuden määräysten mukaan. Ne turvaavat saamelaisten aseman ja oikeudet alkuperäiskansana ja määrittävät samalla myös ne oikeudelliset kehykset, joiden sisällä saamelaisten asemaa itsehallinnon perustalta tulisi kehittää lainsäädännössä. Itsehallinnon sisällön ensisijaisena määreenä on siten saamelaisten asema alkuperäiskansana, johon perustuslaissa mainitut saamen kieli ja kulttuuri kuuluvat yhtenä ulottuvuutena. Siitä syystä on oikeampaa puhua saamelaisten itsehallinnosta kuin pelkästä kulttuuri-itsehallinnosta, joka ilmaisuna antaa osittain harhaanjohtavan kuvan itsehallinnon sisällöllisestä ulottuvuudesta.

### *Itsehallintolainsäädännön tavoitteet, itsehallinnon luonne ja toteuttaminen*

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lakikokonaisuuden – perustuslain säännöksen ja saamelaiskäräjälain – päätavoitteena on luoda saamelaisille sellainen etniseen itsehallintoon pohjautuva hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat aiempaa paremmin vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon julkisessa hallinnossa. Päätavoitteen keskeisenä ajatuksena on lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan ja turvata heille ryhmänä edellytykset itse ohjata ja hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla. Sen mukaisesti etno-poliittinen itsehallinto määritellään lain perusteluissa luonteeltaan dynaamiseksi niin, että saamelaiset voivat itse kehittää ja ohjata sitä omista lähtökohdistaan. Itsehallinnon avulla turvataan saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden tosiasialliseen yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa. Saamelaiset voivat toteuttaa itsehallintoaan varsinaisessa saamelaisessa itsehallinnossa, muussa saamelaisessa itsehallinnossa sekä näiden ulkopuolella saamelaisten kotiseutualueen kunnallishallinnossa, valtion ja valtionkirkkojen hallinnossa sekä välillisessä julkisessa hallinnossa kuten paliskunnissa sekä niiden muodostamassa Paliskuntain yhdistyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

### *Miten saamelaisten itsehallinto toteutuu lainsäädännössä – tutkimuksen päätulokset*

Tutkimuksen päätuloksena voidaan pitää havaintoa, jonka mukaan valtiovalta kohtelee saamelaisten itsehallintoa lähinnä staattisena järjestelmänä. Itsehallinnosta ei ole tarkasteluajanjaksona muodostunut jatkuvaa dynaamista prosessia eikä saamelaisille ole turvattu riittävien vaikuttavien oikeudellisten keinojen itsehallintonsa kehittämiseen lainsäädännössä. Sen vallitsevaa staattista luonnetta havainnollistaa parhaiten saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman muuttumattomuus siitä annetussa laissa. Itsehallinnolle oli alun perin tarkoitus luoda vähitellen sisältöä kehittämällä ensisijaisesti saamelaiskäräjä-

lain säännöksiä. Sitä kautta oli määrä vahvistaa saamelaiskäräjien asemaa itsehallinnon keskeisenä toimijana ja toteuttajana. Saamelaiskäräjälakiin ei ole kuitenkaan tehty sen yli 20 vuotta kestäneenä voimassaoloaikana yhtäkään itsehallinnon kehittämistä merkitsevää muutosta. Saamelaiskäräjillä on yhä nykyisinkin lähinnä neuvoa-antava asema edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin.

Vallitseva laintulkinta lähtee siitä käsityksestä, että itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus ja etenkin sen toimivaltuudet määriteltiin ja vahvistettiin pääosin jo saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995. Tulkinnan mukaan tällä lainsäädäntötoimella saavutettiin perustuslain säännöksen edellyttämä vähimmäistaso itsehallinnon toteuttamisessa ja kehittämisessä. Sen jälkeen perustuslain säännöstä on tulkittu siitä lähtökohdasta, että se paremminkin mahdollistaa itsehallinnon kehittämisen kuin velvoittaa sellaiseen toimintaan lainsäädännössä. Tämä ilmenee valtiovallan pyrkimyksenä soveltaa perustuslain säännöstä minimaalisella tavalla tavallisia lakeja säädettäessä. Vallitseva laintulkinta on ristiriidassa perustuslain säännöksen tavoitteiden ja kansainvälisen oikeuden kanssa.

ILO 169 -yleissopimuksen 6 artiklan määräyksiin perustuvaa ja sittemmin YK:n alkuperäiskansajulistuksessa edelleen kehitettyä kuulemis- ja neuvottelumenettelyä ennakkosuostumusperiaatteineen pidetään yhtenä konkreettisimpana keinona toteuttaa saamelaisten itsehallintoa. Tutkimustulosten mukaan neuvotteluelvoitetta tulkitaan viranomaisten keskuudessa kuitenkin ennemminkin päätöksentekoon kuuluvana muodollisena hallintomenettelyn edellytyksenä kuin saamelaisten itsehallinnon tosiasiallista toteuttamista varten säädettynä järjestelynä. Tosiasiallisesti saamelaiset ovat neuvottelutilanteessa alisteisissa, eriarvoisessa asemassa viranomaisiin nähden, sillä kaikki asiaan liittyvä ratkaisuvallta on viranomaisilla, ei saamelaisilla. Saamelaiskäräjälain ja kansainvälisen oikeuden mukainen neuvotteluelvoite ei muuta tai rajoita kansallisten viranomaisten laissa määriteltyä toimivaltaa eikä oikeuta saamelaisia osallistumaan tämän toimivallan käyttämiseen. Viranomaisilla on neuvotteluelvoitteen piiriinkin kuuluvissa asioissa täysi toimivalta. Kun neuvottelut on käyty viranomaisen voi toimivaltansa ja asiaa koskevien säädösten sallimissa rajoissa päättää kuten haluaa. Neuvottelumenettely on viranomaisten varsinaisen päätöksentekoprosessin ulkopuolinen järjestely, minkä vuoksi se ei turvaa saamelaisille mahdollisuuksia osallistua itse päätöksentekoon, vaan lähinnä keinon pyrkiä vaikuttamaan siihen. Tästä syystä neuvotteluoikeuden käyttämistä ei voida kutsua osallistumiseksi tosiasialliseen päätöksentekoon.

Tutkimuksen 7 luvussa on lähemmin tarkasteltu 36 säädöstä, joissa on saamelaisten itsehallinnon kehittämiseen tavalla tai toisella nimenomaisesti liittyviä säännöksiä. Lakihankkeiden analyysi paljastaa ensinnäkin sen, että varsinaisessa saamelaishallinnossa saamelaiskäräjillä itsehallinto toteutuu vahvimillaan – saamelaiskäräjien vaalien järjestämiseen liittyviä toimivaltuuksia lukuun ottamatta – saamelaisen yhteiskuntaelämän tukemiseen valtion talousarviosta osoitettujen taloudellisten resurssien käyttämisessä. Saamelaiskäräjät päättää itsenäisesti omaan poliittiseen toimintaan ja muuhun itsehallinnon ylläpitämiseen, saamelaisen kulttuurin ja saamelaisjärjestöjen tukemiseen sekä saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen osoitettujen valtiona-



vustusten käytöstä. Saamelaiskäräjillä oli lähes vastaava itsenäinen ratkaisovalta myös saamenkielisten ja saamelaiskulttuurin mukaisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamiseen osoitetun valtionavustuksen käyttämisessä vuodesta 2002 alkaen aina vuoteen 2007 asti, mutta sen jälkeen tämä asema heikkeni valtionapuviranomaisen omaksuman uuden laintulkinnan seurauksena.

Kolttasaamelaisten itsehallinnoksi kutsuttavalla kylähallinnolla ei ole senkään vertaa itsenäistä ratkaisovaltaa omissa asioissaan kuin yleissaamelaaisella toimielimellä saamelaiskäräjillä. Kolttalain 8 lukuun sisältyvät säännökset kolttien asiainhoidosta antavat kolttien hallintoelimille pelkästään oikeuden tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja viranomaisille heidän elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa. Kolttien hallinnolla on täten suhteessa toimivaltaisiin viranomaisiin vain neuvoo-antava asema. Tutkimuksen piiriin otetut muuhun saamelaisten itsehallintoon luetut julkiset organisaatiot Saamelaisalueen koulutuskeskus, Saamelaismuseo Siida ja YLE Sápmi ovat sitä vastoin verrattain itsenäisiä toimijoita omalla toimialallaan, vaikka tosin ensin mainittu on valtion omistama oppilaitos ja viimeksi osa YLE:n organisaatiota. Niissä saamelaisilla on vahvemmat mahdollisuudet osallistua omaa koulutusta, elinkeinojen kehittämistä, kulttuuriperintöä ja tiedonvälitystä koskevaan tosiasialliseen päätöksentekoon kuin konsanaan varsinaisessa itsehallintoelimessä saamelaiskäräjillä.

Saamelaishallinnon ulkopuolella saamelaisten kotiseutualueen kuntien itsehallintoa sääntelevässä lainsäädännössä itsehallintoa ei ole kehitetty lainkaan. Sen sijaan saamelaisten itsehallintoa on kehitetty jonkin verran lakisääteisen kuntayhtymän Lapin maakunnan liiton toimintaa koskevassa lainsäädännössä. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointia ohjaavan lain mukaan saamelaiskäräjillä on edustus Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä. Alueiden kehittämislain mukaan saamelaiskäräjille on ollut vuodesta 2002 alkaen oikeus valmistella itsenäisesti Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvä saamelaiskulttuuriosio. Kyseisessä laissa saamelaiskäräjille turvattua asemaa voidaan pitää pisimmälle menevämpänä lainsäädännöllisenä toimenpiteenä saamelaisten itsehallinnon kehittämisessä kuntien ja valtion hallinnossa.

Valtion hallintoa ja välillistä julkista hallintoa koskevassa lainsäädännössä itsehallinnon toteutuminen merkitsee pääsääntöisesti saamelaiskäräjien kuulemista ja neuvotteluja sen kanssa siitä annetun lain 9 §:n mukaisesti. Kuulemis- ja neuvottelumenettelyn lisäksi saamelaiskäräjillä on lakiin perustuva edustus joissakin toimielimissä, joilla on etupäässä neuvoo-antava asema. Sekin on oikeudelliselta vaikuttavuudeltaan lähinnä kuulemiseen ja neuvotteluun rinnastettava vaikuttamiskeino. Muutamissa uusimmissa laeissa saamelaiskäräjillä on turvattu vireillepano- ja valitusoikeuden avulla mahdollisuus valvoa viranomaisten toiminnan ja päätösten laillisuutta. Tähän ryhmään kuuluvien perinteisten elinkeinojen sekä maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen hallinnointiin saamelaisilla on siten edelleen vähäiset mahdollisuudet osallistua. Saamelaishallinnon ulkopuolella pisimmälle itsehallintoa on kehitetty evankelis-luterilaisen kirkon hallinnossa. Vuonna 2000 voimaan tulleella kirkkolain muutoksella saamelaisille turvattiin kirkon ylimmässä päättävässä elimessä kirkolliskokouksessa yksi kiintiöity maallikkoedustajan paikka. Saamelaisedustajan valitsee saamelaiskäräjät, joten hänen

asemansa perustuu etnisyyteen ja edustuksellisuuteen. Edustaja on sekä kirkolliskokouksen että Oulun hiippakuntavaltuuston täysivaltainen maallikkojäsen.

Tiivistetysti voidaan luonnehtia saamelaiden itsehallinnolla olleen tähän mennessä kolme selkeää kehityskautta. Itsehallinnon perustamisvaiheessa vuonna 1995 saamelaiskäräjille turvattiin sitä koskevassa laissa tietyt perustoimivaltuudet päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Vuoteen 2003 kestänyttä toista kautta voidaan pitää itsehallinnon varsinaisena kehitysvaiheena, jolloin itsehallintoa kehitettiin konkreettisesti saamelaiskäräjien omassa hallinnossa, evankelis-luterilaisen kirkon hallinnossa ja lisäksi kunnallishallintoon kuuluvassa Lapin liiton hallinnossa. Kolmatta, yhä nykyisinkin jatkuvaa kehityskautta voidaan kutsua pysähtyneisyyden, osin jopa taantumisen aikakaudeksi, jona aikana itsehallinto muuttui staattiseksi, lähinnä muodolliseen kuulemis- ja neuvotteumenettelyyn perustuvaksi järjestelmäksi.

### *Saamelaiskäräjien näkemykset vaihtoehtoisena lainoppina*

Lakihankkeiden arvioinnissa on systemaattisesti kiinnitetty huomiota saamelaiskäräjien niistä esittämiin näkemyksiin, mahdollisiin muutosehdotuksiin ja niiden perusteluihin. Tarkastelu osoittaa, että saamelaiskäräjien näkemykset itse kunkin lain sisällöstä poikkeavat lähes säännönmukaisesti siitä, minkä sisältöisinä lait lopulta säädettiin. Saamelaiskäräjät on kannanotoissaan johdonmukaisesti tulkinnut itsehallinnon dynaamiseksi prosessiksi ja tehnyt siitä lähtökohdasta huomattavasti pidemmälle menevämpiä ehdotuksia itsehallinnon sisällön kehittämiseksi kuin mihin toteutuneessa lainsäädännössä on päädytty. Saamelaiskäräjien ehdotukset lakihankkeiden sisällöksi olisivat yhtä hyvin olleet mahdollisia toteuttaa. Näin tarkasteltuna saamelaiskäräjien ehdottamaa tulkintaa siitä, mitä perustuslain säännökset saamelaiden oikeuksien toteuttamiseksi edellyttäisivät lainsäädännössä, voidaan pitää vaihtoehtoisena lainoppina.

Erot saamelaiskäräjien tulkinnan ja toteutuneen lainsäädännön välillä ovat muutamissa lakihankkeissa vähäiset, useimmissa kuitenkin hyvin suuret. Saamelaiden kirkolliskokousedustajan valintaa koskevassa sääntelyssä saamelaiskäräjät saavutti kaikki tavoitteensa. Toisesta ääripäästä voidaan mainita laaja aluehallintouudistus vuodelta 2010, jonka yhteydessä hallinnolliset rakenteet ja niitä koskeva lainsäädäntö avattiin ja otettiin uudelleen arvioitavaksi. Saamelaiskäräjät korosti kaikissa hankkeen aikana antamissaan lausunnoissa uudistuksen tarjoavan erinomaisen mahdollisuuden kehittää saamelaiden itsehallintoa ja luoda sille aineellista sisältöä sen perustaa koskevan lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti ilman erillisten, vain tätä asiaa tarkoittavien lainmuutosohjelmien toteuttamista. Sanottua mahdollisuutta ei kuitenkaan käytetty hyväksi, vaan itsehallinnon kehittäminen uudistuksen yhteydessä säädetyissä laeissa sivuutettiin kokonaan. Saamelaiskäräjien esitykset itsehallinnon kehittämiseksi jätettiin vaille huomiota.

Itsehallintoa tulisi kehittää sitä sääntelevän perustuslain säännöksen tavoitteiden ja erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tulkintaa koskevien uusimpien kansainvälisoikeudellisten kehitysvirtausten mukaisesti. Näin meneteltäessä itsehallinto ymmärretään tavalla, joka korostaa saamelaisten yhdenvertaista oikeutta kansana ja alkuperäiskansana hallita ja ohjata omista lähtökohdistaan taloudellista, sosiaalista ja sivistyksellistä kehitystään. Tältä perustalta saamelaiskäräjäistä saamelaisten edustuselimenä pitäisi kehittää saamelaisten perinteiseen itsehallintomalliin pohjautuva dynaaminen toimija, jolla on itsenäinen ratkaisuvallta yksinomaan saamelaisia koskevissa asioissa. Sen lisäksi saamelaisilla tulisi olla tasavertainen oikeus osallistua heidän asemaansa alkuperäiskansana erityisesti vaikuttavien asioiden valmistelun ohjaamiseen ja johtamiseen sekä myös itse päätöksentekoon toimivaltaisten viranomaisten hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa esimerkiksi yhteishallinnon avulla.

Kuulemis- ja neuvottelumenettely on tässä tutkimuksessa omaksuttuihin sitoumuksiin nojaavan laintulkinnankin mukaan kelvollinen järjestely, kunhan sitä sovelletaan uusimman kansainvälisoikeudellisen tulkinnan mukaisesti. Se edellyttää neuvottelumenettelyn soveltamista tavalla, joka perustuu osapuolten välistä tasavertaista asemaa sekä molemminpuolista kunnioitusta ja keskinäistä luottamusta korostavaan kumppanuuteen. Tämän tulkinnan mukaan neuvottelumenettely nähdään tehokkaana keinona lisätä saamelaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia ja siten toteuttaa heille turvattua itsehallintoa. Lisäksi itsehallinnon ja saamelaisten yleisten elinolojen kehittämistä varten erityisesti lainsäädännössä saamelaiskäräjille tulisi turvata oikeus tehdä toimenpideoitteita eduskunnalle esimerkiksi lakisäateisen vuosikertomuksensa yhteydessä.

Saamelaisten oikeusasemaa erityisesti turvaavat perustuslain säännökset ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa sekä sisällöllisesti että tarkoitusperänsä puolesta. Senkin vuoksi saamelaisten erityisten aineellisten oikeuksien ja oikeuden osallistua niiden hallinnointiin tulisi lähtökohtaisesti kehittyä käsi kädessä: aineellisten oikeuksien ja hallinnointioikeuksien alan tulisi vastata toisiaan. Kyse on saamelaisten mahdollisuudesta pitää huolta siitä, että heille kuuluvat oikeudet toteutuvat tosiasiallisesti myös käytännössä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Nykyisin tämä periaate ei kuitenkaan toteudu läheskään täysimääräisesti. Tässä sanottuun liittyy myös kysymys saamelaisten itsehallinnon ulottuvuudesta hallinnollisen toiminnan eri vaiheisiin. Itsehallinnon perustaa koskevien lakien esitöissä lähdetään siitä, että saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään lisäämään asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Hallinnollinen toiminta laajasti ymmärrettynä käsittää näiden vaiheiden lisäksi myös päätösten toimeenpanon sekä seurannan ja valvonnan. Näillä vaiheilla on suurta merkitystä erityisesti siinä, miten saamelaisille tarkoitetut omakieliset ja oman kulttuurin mukaiset yhteiskunnalliset palvelut käytännössä toteutuvat. Sen vuoksi saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia tulisi kehittää hallintotoiminnan kaikissa vaiheissa, ei yksinomaan valmistelussa ja varsinaisessa päätöksenteossa.

Tasavertaiseen asemaan, molemminpuoliseen kunnioitukseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvan kumppanuuden lähtökohdan mukaisesti saamelaisten ja Suomen valtiiovallan välille pitäisi luoda pysyvä järjestely, joka turvaisi saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen itsehallinnon perustalta myös käytännössä. Järjestely voisi koostua kahdesta osasta siten, että hallituskausittain hallitusohjelmaan otettaisiin riittävä peruskirjaus saamelaisten yhteiskunnallisen aseman kehittämiseksi. Kirjausta täsmennettäisiin samalle ajalle laadittavalla osapuolten välisellä kumppanuussopimuksella, jonka perustan muodostaisivat perustuslain säännösten lisäksi saamelaisten asemaa kansana ja alkuperäiskansana koskevat kansainvälisen oikeuden asiakirjat. Sopimuksen tulisi sisältää konkreettiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja rahoituskelliset vähimmäistoimenpiteet saamelaisten oikeusaseman ja yleisten elinolojen kehittämiseksi. Näiden toimenpiteiden toteutumisen varmistamiseksi järjestelylle olisi lisäksi tarpeen saada vahvistus eduskunnalta, jolle lainsäädäntö- ja budjettivalta kuuluu. Sillä tavoin kehitettäisiin saamelaisten yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia ja saatettaisiin heidät yhdenvertaiseen asemaan pääväestön kanssa Suomen perustuslain ja kansainvälisen oikeuden edellyttämällä tavalla.

# ČOAHKKÁIGEASSU

## *Dutkamusa mihttomearit ja metoda*

Dán juridihkalaš dutkamusa váldomihttomearrin lei čielggadit ja árvvoštallat, mo Suoma vuodđolágas jagis 1995 sámiide álgoálbmogin sin ruovttuguovllus dorvvastuvvon sámegeillii ja -kultuvrii guoskevaš iešrádden ollašuvvá láhkaásahemis. Figgamuššan lei ovdanbuktit oppalaš gova das, man viidát lea lágaiguin buoriduvvon sámiid váikkuhanvejolašvuodát sin iežaset áššiin vuodđolága njuolggadusa váldomihttomeari mielde ja dienláhkai ráhkaduvvon konkreahtalaš sisdoallu iešráddemii. Dutkamusa ulbmilin lei maiddá ovdanbuktit sámedikki figgamušaid ovddidit iešráddema iešgudet láhkaodas-tusa oktavuodas ja dien olis veardádallat, man viidát dát áigumušat leat ollašuvvan loahpalaš láhkaásaheamis. Dutkamuš guoská áigodahkii 1996–2015.

Láhkaásahandutkamusa suorgái gullevaš dutkamusa metodan lea geavahuvvon ng. molssaevttolaš dahje kritihkalaš láhkaoahpu, mii dán dáhpáhusas hilgu dábálaš rádde-deaddji láhkadulkonoahpu ja váldá baicce fámus leahkki rievtti dulkoma vuolggasádjinn ovddidit sámiid árvvuid ja dárbbuid positiivalaš sierrameannudeami vuodul. Dutkamusa geahččanguovlu lea nappo stellejuvvon dan jearaldaga hárrái, manlágan riekti, nappo látat ja daid dulkon galggašii leat vai dat buoremus lági mielde válddášii vuhtii sámiid dárbbuid sierra álbmogin. Dan olis dutkamusas lea čielggaduvvon maid dat, mo sámiide erenoamážit guoski láhkaásaheapmi lea duodalaččat ollašuvvan Suoma servodagas. Molssaevttolaš láhkaoahppu gáibida čatnašumiid, mat stivrejit láhkadulkonbarggu. Dán dutkamusa čatnašumit leat 1) álbmogiid gaskasaš ovttavardásašvuotta ja ovttavardásaš vuoigatvuotta iešmearrideapmai, 2) duodalaš ovttavardásašvuotta vuodđo- ja olmmošvuoigatvuottan ja daidda vuodđuduvvi 3) sámiid vuoigatvuotta dásseárvosaš ovttasbargui almmolaš eiseválddiiguin.

## *Iešmearridanvuoigatvuotta ja Suoma vuodđolágas mearriduvvon sámiid iešrádden dán dutkamusa dulkoma mielde*

Álbmotrievtti mielde sámit leat Suomas sihke álgoálbmot ja álbmot. Dien vuodul sámiin lea vuoigatvuotta dievas iešmearrideapmai. Go seammá guovllus ássá maiddá nubbi olles iešmearrideapmai vuoigadahtton álbmot – Suoma álbmot – dát álbmogat eai sáhte geavahit iešmearridanrievttiset beroškeahhtá nuppi álbmoga seammálgan vuoigatvuodas. Nuba goappáge šaddá veháš ložžet iešmearridanvuoigatvuodastis ja čáhkket nubbái saji geavahit iežas iešmearridanvuoigatvuoda. Dán áddejumi mielde iešmearrideapmi dulkojuvvo ovdalge njuovžilis, áššiid ja diliid erohusaid sihke álbmogiid gaskasaš vuorrováikkuhusa vealttameahttunvuoda vuhtiiváldi gáibádussan go vuoigatvuottan, mii lea absoluhtta, gággat ja hilgu servodatlaš duodalašvuoda. Iešmearrideami sáhttráge dán dulkoma mielde gohčodit geavatlaš iešmearrideapmin.

Iešrádden lea organiserejuvvon vuohki geavahit iešmearridanvuoigatvuođa. Sámiid iešráddema sisdoallu mearrašuvvá Suoma vuodđoláhkii lasihuvvon sámiid vuodđovuoigatvuođaide ja iešráddemii guoskevaš njuolggadusaid ja álbmotrievtti mearrádusaid mielde. Dat dorvvastit sámiid sajádaga ja vuoigatvuođaid álgoálbmogin ja meroštallet seammás maiddáid daid juridihkalaš rámaid, maid siskkobeaide sámiid sajádaga iešráddema vuodul galggašii ovddidit lánkaásaheamis. Iešráddema sisdoalu vuosttamuš merrosin lea nappo sámiid sajádat álgoálbmogin, masa vuodđolágas namuhuvvon sámegeiella ja -kultuvra gullet dušše oktan aspektan. Dan sivas lea rievttábut hállat sámiid iešráddemis go duššefal kulturiešráddemis, mii doahpagin addá muhtin muddui boasttu gova iešráddema sisdoalu viidodagas.

### *Iešráddenlágaid mihttomearit, iešráddema luondu ja ollašuhttin*

Sámiid iešráddema vuodu guoski lánkaoppalašvuođa – vuodđolága njuolggadus ja lánka sámedikkis – váldomihttomearrin lea lánčit sámiide danlágan iešráddemii vuoddudivvi hállddahaslaš-politihkalaš sajádaga, man olis sii sáhttet váikkuhit buorebut go ovdal sin gillii ja kultuvrii sihke sin sajádahkii álgoálbmogin guoskevaš áššiid válbmemii ja mearrádusaid dahkamii almmolaš hállddahas. Dán mihttomeari guovddáš sisdoallun lea lasihit sámiid váikkuhanvejolašvuođaid iežaset áššiin ja dorvvastit sidjiide joavkun vejolašvuođaid ieš stivret ja hálldašit nu viidát go vejolas iežaset ekonomalaš, sosiálalaš ja kultuvralaš ovdáneami sihke oassálastit dan plánemii guovllu ja riikka dásis. Dan mielde etno-politihkalaš iešrádden meroštallo lága vuoduštusain dynámalaš proseassan nu, ahte sámit sáhttet ieža ovddidit ja stivret iešráddema iežaset kultuvrra vuodul. Iešráddemiin dorvvastuvvo sámiide duodalaš ovttaeardásašvuohta hállddahas eará olmmošjoavkkuid ektui. Sámit sáhttet ollašuhttit iešráddema sin fásta iešhállddahas sámedikkis, eará sámi iešhállddahas sihke daid olggobealde sámiid ruovttuguovllu gielddaid hállddahas, stáhta ja stáhtagirkkuid hállddahas sihke bálgosiid ja daid ovttasbargoorganisašuvnnas Bálgosiid ovtastumis dan mielde go lágain mearriduvvo.

### *Mo sámiid iešrádden ollašuvvá lánkaásaheamis – dutkamuša váldobohtosat*

Dutkamuša váldobohtosin sáhtta namuhit fuomášumi, man mielde Suoma stáhtta oaidná sámiid iešráddema lagamustá statihkalaš, nappo bissovaš ordnedeapmin. Iešráddemis ii leat dán dutkamuša áigodagas šaddan jotkkolaš dynámalaš proseassa eaige sámiide leat dorvvastuvvon doarvái váikkuheadđji juridihkalaš vuogit ovddidit iežaset iešráddema lánkaásaheamis. Iešráddema bissovaš luondu áiccalmahtá buoremusat dat, ahte sámedikki juridihkalaš sajádat ii leat nanosmuvvan dasa guoskevaš lágas vássán jagiid áigge. Iešráddemii lei álgoálggus áigumuššan ráhkadit sisdoalu ovddideamiin vuosttamužžan sámediggelága njuolggadusaid ja dienlánkai nannet sámedikki saji iešráddema guovddáš orgánan. Sámediggeláhkii ii leat goittot dahkkon dan badjelaš 20 jagi fámusleahkki áigodagas oktage dakkáraš rievdadus, man ulbmilin livččii ovddidit iešráddema. Nuba sámediggi lea vel otnege lagamustá ráddeaddi organisašuvdna nugo lei dan ovdal doaiman Sámi parlameantage.

Ráđđejeaddji láhkadulkon vuolgá dan áddejumis, ahte iešráđđema sisdoallu ja eandalitge dan doaimbaváldi meroštallui ja nannejuvvui eanáš osiin juo sámediggelága dohkkeheami oktavuodas jagis 1995. Stáhta mielas dáinna lágain olahuvvui dat minimadássi iešráđđema ovddideamis, man vuodđolága njuolggadus iešráđđema ektui gáibida. Dan maŋŋá vuodđolága njuolggadus lea dulkojuvvon nu, ahte dat ovdalge dahká vejolažžan ovddidit iešráđđema go geatnegahtá danlágan doaimmaide láhkaásaheamis. Dát oidno čielgasit stáhta figgamuššan dulkot vuodđolága njuolggadusa minimalalaš vuogi mielde lágaid dohkkeheami oktavuodas. Ovddabealde govviduvvon stáhta láhkadulkoma sáhtá árvvoštallat nu, ahte dat lea ruossalassii vuodđolága njuolggadusa mihttomeriin ja álbmotrivttiin.

Dutkamuša bohtosiid mielde stáhta mielas sámediggelága 9 §:s mearriduvvon eiseválddiid čatni ráđđádallangeatnegasvuohta lea deháleamos vuohki ollašuttit sámiid iešráđđema. Dát geatnegasvuohta, man vuodđun lea álbmotrievttis ILO 169-konvenšuvnna 6 artihkkala mearrádus ja dan maŋŋá dohkkehuvvon ON:a álgoálbmotjulggástusa vástideaddji mearrádusat dulkojuvvojit Suoma eiseválddiid vuogádagas eanetge daid mearridanprosessii gullelaš formalalaš gáibádussan go sámiid iešráđđema duohtan dahkama várás mearriduvvon ordnedeapmin. Duodálalaččat sámit leat ráđđádallamiid oktavuodas vuollánahtton, sierraárvosas sajádagas eiseválddiid ektui, dasgo eiseválddiin lea buot áššái guoskevaš mearridanváldi. Sámediggelágas ja álbmotrievttis dorvvastuvvon ráđđádallangeatnegasvuohta ii nuppástuhte dahje ráđđe Suoma eiseválddiide lágas mearriduvvon mearridanválddi iige dorvvas sámiide vuoigatvuoda oassálastit dán mearridanválddi geavaheapmai. Eiseválddiin lea maiddá ráđđádallangeatnegasvuođa ollisvuhtii gullelaš áššiin dievas mearridanváldi. Go ráđđádallamat leat čadahuvvon eiseváldi sáhtá mearridanválddis ja áššái guoski njuolggadusaid olis mearridit aiddo nugo hálida. Ráđđádallanmeannudeapmi ja dasa gullelaš veháš nannosut váikkuhanvuohki, ovddalgihttiemiehtama prinsihppa (eangalgillii FPIC) lea eiseválddiid fásta mearridanproseassa olggobealortnet, man sivas dat ii dorvvas sámiide vejolašvuodaid oassálastit ieš mearrádusaid dahkamii, muhto baicce dušše geahnohis vuogi figgat váikkuhit mearrádusaide. Nappo dán sivas ráđđádallanvuoigatvuoda geavaheami ii sáhte gohčodit oassálastimin duodalaš mearrideapmai. Sámiid dáfus ráđđádallanmeannudeamis lea duodalaš mearkkašupmi dušše dan dáhpáhusas, ahte sii sáhttet dainna lágiin juksat kultuvrraset doalaheami ja ovddideami ektui guovddáš figgamušaideaset eiseválddiid mearridanproseassas.

Dutkamušas lea lagabut guorahallon oktiibuot 36 sierra lága, main lea sámiid iešráđđema ovddideapmai juoga láhkai guoskevaš njuolggadusat. Sámiid fásta iešhálddahas sámedikkis iešráđđen lea nannoseamos – juos ii váldde vuhtii sámediggeválgaid lágideapmai guoskevaš doaimbaválddi – sámiid servodateallima doarjumii stáhta bušeahas juolluduvvon ekonomalaš resurssaid geavaheamis. Sámediggi mearrida iehčanasat iežas politihkalaš doaimmaid ja eará iešráđđema doalaheapmai, sámekultuvrra ja sámeserviid doarjumii sihke sámegielat oahppamateriálaid buvttadeapmai juolluduvvon stáhtadoarjagiid geavaheamis. Sámedikkis lei goasii vástideaddji iehčanas mearridanváldi maiddá sámegielat ja sámekultuvrii vuodđuduvvi sosiála- ja dearvvasvuodabálvalusaid buvttadeapmai juolluduvvon stáhtadoarjaga geavaheamis jagis 2002

gitta jagi 2007 rádjai, muhto dan maŋŋá dát sajádat heajosmuvai stáhta eiseválddi odđa láhkadulkoma geažil.

Nuortalaččaid gilihálddahas ii leat dange veardde iehčanas mearridanváldi iežaset áššiin go sámedikkis. Nuortalašlága mielde gilihálddahussii gullevaš doaibmaorgánain lea duššefal vuoigatvuohta dahkat evttohusaid ja addit cealkámušaid eiseválddiide sidjiide guoski viiddes dahje prinsinpalaš áššiin. Dutkamuša ollái lea válđojuvvon maiddái eará sámi iešráđdemii laktáseaddji guovddáš sámi organisašuvnnat Suoma bealde, namalassii Sámi oahpahusguovddáš, Sámemusea Siida ja YLE Sápmi (Sámiradio), main lea oalle iehčanas sajádat iežaset doaibmasuorggis. Daid hálddahas ja mearridanproseassain sámiin leat mealgat buoret vejolašvuođat oassálastit iežaset skuvlejupmai, ealáhusaid ovddideapmai, kulturábái ja diehtujuohkimii guoskevaš duođalaš mearrideapmai go goasge fásta iešráđdenorgánas sámedikkis.

Sámiid iežas hálddaha olggobealde sámevuovllu gielddaide guoski láhkaásaheamis sámiid iešráđden ii leat ovdánan ollenge. Dan sadjái iešráđden lea ovddiduvvon muhtin veardde lágain áshuvvon gielddaid ovtastumis Lappi eanagottelihttui guoskevaš láhkaásaheamis. Sámedikkis lea okta ovddasteaddji mearridanorgánas, mii giedahallá Eurohpa uniovnna ruhtarádjosiin juolluduvvon ekonomalaš resurssaid geavaheami. Dasa lassin guovlluid ovddidanlága mielde sámediggi lea beassan jagi 2002 rájes válbmet iehčanasat Lappi eanagotteplána sámiid diliide guoski oasi. Stáhta hálddahas sámiid váikkuhanvejolašvuođat leat lagamusat sámediggelágas mearriduvvon ráđđádallanvuoigatvuođa veagas. Dát guoská erenoamážit sámiid árbevirolaš ealáhusaid sihke eana- ja čáhceviidodagaid ja luondduriggodagaid geavaheapmai ja daid hálddašeapmai. Viidásepmosit iešráđden sámehálddaha olggobealde lea ovddiduvvon Suoma evaŋgelalaš-luteralaš girkku hálddahas. Jagis 2000 fápmuiboahán girkolága rievdadusain sámiide dorvvastuvvui girkku alimus orgánas girkolaš čoačkimis okta dábálaš áirasa báiki. Áirasa vállje sámediggi ja son lea maiddái Oulu bismagotti stivrra dievaslahttu.

Oanehaččat sáhtá gávnnahit, ahte sámiid iešráđdemis leamašan dán rádjai golbma čielga ovdánanbaji. Iešráđdema vuodđudeami oktavuodas jagis 1995 sámediggái dorvvastuvvui dasa guoskevaš lágas dihto vuodđodoaibmaváldi mearrideapmai ja váikkuheapmai. Jahkái 2003 ollán nuppi baji sáhtá gohčodit iešráđdema fásta ovdánanáigodahkan. Dalle iešráđden ovdánii konkreahtalaččat sámiid iežaset hálddahas, evaŋgelalaš-luteralaš girkku hálddahas ja dasa lassin gielddaid hálddahussii gullevaš Lappi eanagottelihtu hálddahas. Goalmmát baji, mii joatkašuvvá vel otnege sáhtá fas namuhit bisánan áigin, juoba maŋosmannan badjin, goas iešráđden nuppástuvai statihkalaš ortnegin, man sisdoallun lea lagamustá formalalaš gullan- ja ráđđádallanvuogádat.

### *Sámedikki figgamušat molssaevttolaš láhkaoahppun*

Dutkamušas lea láhkaásaheami árvvoštallamis giddejuvvon systemahtalaččat fuomášupmi sámedikki oaiviliidda, maid dat lea ovdanbuktán sierralágan láhkaválbmenbargguid oktavuodas. Dát guorahallan čájeha, ahte sámedikki oaivilat iešgudet lága sisdoalus spiehkkašit goaseai jievddalaččat das, man hámis lágat leat loahpalaččat šaddan duohtan. Sámediggi lea cealkámušainnis jearggalaččat dulkon iešráđdema



dynámalaš proseassan ja dahkan dan áddejumi mielde evttohusaid, mat livčče ovdánahtán iešráđđema olu guhkkelebbui go dat lea dálá dilis. Sámedikki evttohusaid láhkaásaheapmin livččii lean ovttaláhkai vejolaš dohkkehit loahpalaš láhkan. Dán láhkai sámedikki árvalusaid sáhtttá gohčodit molssaevttolaš láhkaohppun.

Erohusat sámedikki láhkadulkoma ja ollašuvvan láhkaásaheami gaskkas leat muhtin dáhpáhusain viehka uhci, eanáš dáhpáhusain goittot oalle stuorrá. Girkolaš čoaikkima sámearasa válljemii guoski láhkaásaheamis sámediggi juvssai buot mihttomeriid. Oalát nuppeláhkai manai fas jagis 2010 fápmuibohtán viiddes guovlluhálddahušastusas, man oktavuodas Suoma guovlluhálddahušii guoskevaš láhkaásaheapmi rahppojuvvui ollásit ja rievdaduvvui goasii ravddas ravdii. Sámediggi deattuhii oba dán láhkanupástuhttinproseassa áigge dan, ahte iešráđđenlágaid vuođuštusaid mielde ulbmilin lei ovddidit sámiiid iešráđđema erenoamážit álo dalle go čadahuvvojit hálddahušlaš ođasmahttimat ja ahte dán ođastusa olis livčče lean hui buorre vejolašvuohta ovddidit sámiiid iešráđđema. Ná ii goittot dáhkkon, muhto baicce iešráđđen ii váldon moge vuhtii ođasmahttimis.

### *Sámiiid iešráđđema ovddideapmi molssaevttolaš láhkaohpu vuođul*

Iešráđđema galggašii ovddidit vuođđolága njuolggadusa mihttomeriid ja erenoamážit álgoálbmogiid iešmearridanvuoigatvuođa dulkomii guoskevaš varraseamos álbmotrievttálaš ovdánansárgáid mielde. Ná meannudettiin iešráđđen áddejuvvo danlágan vuogi mielde, mii deattuha sámiiid ovttaveardásaš vuoigatvuođa álbmogin ja álgoálbmogin hálddašit ja stivret iežas servodaga ekonomalaš, sosiálalaš ja čuvgehuslaš ovdáneami. Dán áddejumi mielde sámedikkis sámiiid álbmotválljen orgánan galggašii ovddidit sámiiid árbevirolaš iešráđđenvuogádahkii vuođđuduvvi aktiivalaš ja dynámalaš doaibmi, mas lea iehčanas mearridanváldi duššefal sámiiide guoski áššiin. Dasa lassin sámiiin galggašii leat dásseveardásaš vuoigatvuohta oassálastit sin sajádahkii álgoálbmogin erenoamážit váikkuheaddji áššiid válbmema jodiheapmai ja stivremii sihke ieš mearrideapmai doaibmaválddalaš eiseválddi hálddahušlaš áššemeannudeamis ovdamearkka dihte oktasašhálddahušasa bokte.

Ráđđádallanmeannudeapmi lea dán dutkamusaš doahttaluvvon servodatlaš čatnašumiid mielde dohkálaš ortnet, gohan ráđđádallamat čadahuvvojit ođđaseamos álbmotrievttálaš dulkoma vuođul. Dat gáibida ráđđádallamiid ollašuhhtima vugiin, mii vuođđuduvvá oassebeliid gaskasaš dásseveardásaš sajádahkii ja goappatbeliid gudnejahttima ja luohttámuša árvvusatnima guoibmivuhtii. Dán dulkoma mielde ráđđádallanortnet áddejuvvo beaktilis vuohkin lasihit sámiiid duođalaš váikkuhanvejolasvuođaid ja dienláhkai ollašuhhtit sidjiide dorvvastuvvon iešráđđema. Sámediggái galggašii maiddái dorvvastit vuoigatvuođa dahkat Suoma riikkabeivviide álgagiid ovdamearkka dihte jahkečilgehusa oktavuodas.

Suoma vuođđolága njuolggadusat sámiiid vuođđovuogitvuođain ja iešráđdemis leat lávga čatnon oktii nu sisdoalu go maiddái ulbmila dáfus. Dange sivas sámiiid ávnnaslaš dahje materiálalaš vuoigatvuođat ja vuoigatvuohta oassálastit ávnnaslaš vuoigatvuođaid hálddašeapmai galggašedje ovdánit giehtalagaid. Sámiiin galggašii leat

nappo vejolašvuohta atnit fuola das, ahte sidjiide gullelaš ávnnaslaš vuoigatvuođat oallašuvvet maiddá geavatláš dásis. Dat ii goittot vel dálá dilis ollašuva. Dása čatnasa maiddá jearaldat sámiiid iešráđđema olaheamis hálddahaslaš doaimma sierra muttuide. Iešráđđenlágaid válmmaštallanáššebáhpáriin lea vuolggasadjin dat, ahte sámiiid váikkuhanvejolašvuođaid berre buoridit áššiid válbmemis ja mearrideamis. Hálddahaslaš doaibma sisttisoallá válbmema ja mearrideami lassin maiddá mearrádusaid ollašuhtima ja čuovvuma. Dáin muttuin lea stuorra mearkašupmi dan dáfus, mo sámiiide oaivvilduvvon sierralágan servodatlaš bálvalusat ollašuvvet geavatláš dásis. Danin sámiiid váikkuhanvejolašvuođaid galggašii ovddidit hálddahasdoaimma buot muttuin, ii dušše áššiid válbmemis ja mearrideamis.

Dásseveardásaš sajádahkii, guovttebealat gudnejahttimii ja luohtrámuššii vuodđuduvvi guoibmevuoda vuolggasaji mielde sámiiid ja Suoma stáhta gaskii galggašii hukset bissovaš ortnega, mii dorvvastivččii sámiiid vuodđovuogitvuođaid ollašuvvama iešráđđema vuodul maiddá geavadagas. Ordneapmi sáhtášii čohkiidit guovtti oasis nu, ahte Suoma ráđdehusbajiid mielde ráđdehusprográmmii váldojuvvošii doarvái nana vuoddocealkámuš sámiiid servodatlaš sajádaga ja diliid ovddideamis. Cealkámuš presiserejuvvošii seammá áigodahkii dohkkehuvvon oassebeliid gaskasaš guoibmevuodašiehtadusain, man vuodđun livčče vuodđolága njuolggadusaid lassin sámiiid sajádahkii álbmogin ja álgoálbmogin guoskevaš álbmotrievtti áššegirjjit. Šiehtadus sisttisoalašii konkreahtalaš láhkaásaheapmai guoskevaš, hálddahaslaš ja ekonomalaš minimadoaimmaid sámiiid juridihkalaš sajádaga ja almmolaš eallindiliid ovddideamis. Dáinna lágiin sáhtášii buoridit sámiiid servodatlaš váikkuhanvejolašvuođaid ja duvdit sin dásseveardásaš sadjái váldoálbmoga ektui Suoma vuodđolága ja álbmotrievtti gáibádusaid mielde.

## SUMMARY

The main aim of the research is to find out and assess how the intendedly dynamic, cultural and linguistic self-government, which the Finnish Constitution guarantees for the Sámi as an indigenous people, materializes itself in legislation. The main aim of the amendment to the Finnish Constitution in 1995, regulating the foundations of the Sámi's self-government, was to create for the Sámi a political and administrative status based on ethnic self-government. With the help of self-government, the Sámi should have better opportunities to influence the preparation and decision making of issues in public administration concerning their language, culture and status as an indigenous people.

The method applied to the research, which represents legislative studies, is alternative jurisprudence. Following alternative jurisprudence, the research has used the following principles as guiding the interpretation of law: equality between peoples; the equal right for self-determination; *de facto* equality as a basic and human; and a right, drawn from the latter, for equal collaboration of the Sámi with public authorities. The starting point of the research is that the factual content of the Sámi self-government is determined by the provisions concerning the basic rights and self-government of the Sámi as amended in the Finnish Constitution as well as in provisions of international law. The principal modus of the self-government's content is thus the Sámi's status as an indigenous people; the status for which the Sámi language and culture form only one dimension. Therefore, it is more correct to use the concept Sámi self-government rather than only cultural self-government, which as an expression gives a partly misleading image of self-government's scope.

The research's main result is the observation that the Finnish government treats the Sámi self-government as a static system. During the study period, self-government has not developed into a dynamic process, and legislation has not guaranteed for the Sámi sufficiently effective legal means to develop their self-government. The Decree on the Sámi Parliament best illustrates the current static nature of self-government in regulating the immutability of the legal status of the Sámi Parliament. According to the mainstream legal interpretation, the contextual dimension of self-government, especially its competence, was defined and enforced mainly already in connection with the drafting of the Law on the Sámi Parliament in 1996. Through this legislative action the minimum level of self-government - both its enforcement and development - required by the Constitution can be considered to have already been reached. Following this, the provision of the Constitution has been interpreted as enabling development for self-government rather than obligating it to bring in future legislation. This interpretation is manifested in the government's attempts to apply the constitutional provisions in a minimalistic way when drafting new legislation.

Consultation procedures and the principle of free prior and informed consent, which are based on Article 6 of the ILO 169 – Indigenous Peoples' Convention, and

later developed in the UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples, are regarded as the most concrete means to implement the Sámi self-government. According to the research results, public authorities, however, interpret the obligation to consult rather as a formal requirement for an administrative procedure than an arrangement legislated for implementing the factual self-government of the Sámi. In reality, the Sámi are in a subordinated and unequal position in the dialogue while the state authorities possess all the decision power. The obligation to consult based both on the Act on the Sámi Parliament and international law neither limits the legislated competence of the national authorities nor authorizes the Sámi to participate in applying this authority. After the consultations, the authorities can within their competence and in due order, decide however they want. The consultation procedure does not guarantee the Sámi the chance to participate in decision-making, and instead it is only a means to have an effect on it. Therefore applying the right to be consulted cannot be regarded as participation in actual decision-making.

In this research, I closely examined 36 regulations which were enacted between 1995 and 2015 and which in one way or another are explicitly connected to the development of the Sámi self-government. Based on the examination, there can be found three different development phases of self-government. In the foundation period in 1996, the Law on the Sámi Parliament guaranteed the Sámi Parliament a certain basic competence for decision-making and having an influence. The second phase, which lasted up until 2003, can be regarded as the actual development period of the Sámi self-government. During this second phase, the Sámi Parliament, the Evangelic-Lutheran Church and the Regional Council of Lapland within the municipal administration all developed their own interpretations of self-government to use in their administrations. The ongoing third phase can be called the period of stagnation, or even decline, during which self-government turned into a static arrangement.

The research recommends developing self-government according to the provisions of the Constitution and specifically according to the recent interpretation trends of self-determination in international law. Self-government should be enforced in a manner that emphasizes the rights of the Sámi as a people, specifically an indigenous people, to govern and manage their own economic, social and cultural development from their own standpoints. The Sámi Parliament, as the Sámi's representative organ, should be developed based on the Sámi's traditional self-government to be a dynamic actor with independent decision-making power in issues which only concern the Sámi. Furthermore, the Sámi should have an equal right to participate in guiding and managing the preparation of proposals and motions which affect them as an indigenous people. Equal right in administrative decision-making in the respective authorities could work e.g. with the help of joint administration.

Dialogue is an acceptable mechanism that is also based on the principles of the legal interpretation of alternative jurisprudence adopted in this research, especially in regard to minor issues concerning the Sámi, but only as long as it is exercised according to the recent interpretation of international law. Such an implementation requires a partnership, which emphasizes equality between parties, mutual respect and trust.

Furthermore, the Sámi Parliament should, through legislation, be given a right to pass petitionary motions to the Finnish Parliament, in order to develop self-government and the Sámi's living conditions. The petitionary motions could be presented, e.g., in the Sami Parliament's Annual Report to the Finnish Parliament.

A permanent partnership arrangement based on equality, mutual respect and trust between the Sámi and the Finnish Government should be created in order to guarantee the Sámi's basic rights of self-government also in practice. The arrangement should consist of two parts. Firstly, each Governmental Program extending the governmental term, should include an adequate commitment to developing the Sámi's social circumstances. Secondly, the commitment should be specified for the same timeframe as the Partnership Agreement based on both the constitutional provisions and the conventions and agreements of international law concerning the Sámi's status as a people, especially an indigenous people. The Partnership Agreement should contain actual legislative, administrative and financial minimum measures for developing the Sámi's legal status and general living conditions. In order to guarantee the enforcement of these measures, a consent is needed from the Finnish Parliament, which holds the legislative and budgetary power. In this way, the Sámi could get opportunities to influence their social development and to gradually gain an equal status with the main population in a manner required by the Finnish Constitution and international law.

Suomen valtiovallan harjoittamassa saamelaispolitiikassa tapahtui täyskäännös 1990-luvun alkupuoliskolla. Uudelle ajattelulle oli ominaista löysätä saamelaisiin kohdistuvaa holhoavaa asennetta ja tunnustaa sen sijaan heidän oikeutensa itse hallita omaa yhteiskuntaelämäänsä ja ohjata sen tulevaa kehitystä. Suomi tunnusti vuonna 1995 perustuslaissaan uuden saamelaispoliittisen linjauksensa mukaisesti saamelaisten oikeuden maan ainoana alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan itsehallinnon perustalta. Samassa yhteydessä saamelaisten edustajiston asema nostettiin asetuksen tasolta lain tasolle.

Toimiessani tuohon aikaan saamelaisvaltuuskunnan pääsihteerinä minulla oli erinomainen mahdollisuus seurata aitiopaikalta saamelaisia koskevien perustuslain säännösten ja saamelaiskäräjien asemaa sääntelevän lain valmistelua ja joiltakin osin jopa osallistua siihen prosessiin. Näiden säädösten tultua hyväksytyksi eduskunnassa ja siirrettyäni itse vasta perustetun saamelaiskäräjien hallinnolliseksi johtajaksi olivat omat odotukseni samoin kuin laajemmin saamelaiskäräjillä ja koko saamelaisyhteisössä hyvin korkealla kun uskoimme, että valtiolta ryhtyy vihdoinkin kehittämään saamelaisten oikeusasemaa lainsäädännössä ja erityisesti vahvistamaan heidän osallistumismahdollisuuksiaan omaa yhteiskuntaelämäänsä koskevissa asioissa. Alku näyttikin lupaavalta. Perustuslaissa säädettyä itsehallintoa kehitettiin jonkin verran alkuvuosina sekä saamelaiskäräjien hallinnossa että sen ulkopuolella julkisessa hallinnossa. Jostakin syystä tämä kehitys kuitenkin pysähtyi 2000-luvun alkupuolella.

Saamelaiskäräjien hallintoa johtaessani aina syksyyn 2013 asti pohdiskelin usein, mihin itsehallinnolla lopulta pyrittiin, mikä sen sisällöksi tarkoitettiin, miten se on lainsäädännössä kehittynyt, ja erityisesti, mitä itsehallinnon kehityksessä todella tapahtui 2000-luvun alun jälkeen. Nämä kysymykset vaivasivat minua vuosikausia ja mielessäni kypsyi vähitellen ajatus kokonaisvaltaisen tutkimuksen tekemisestä edellä mainitsemistani kysymyksistä. Kun elämäntilanteessani tapahtuneen muutoksen vuoksi minulle avautui tilaisuus tällaisen tutkimuksen tekemiseen ja kun se vielä vaivattomasti järjestyi Lapin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa jatko-opiskelijana alkuvuodesta 2014, päätin tarttua tilaisuuteen ja ryhtyä monivuotiseen projektiin. Työni ohjaajina ovat toimineet nykyisin emeritusprofessorit Juha Karhu ja Matti Niemivuori. He molemmat ovat kiitokseni ansainneet. Erityisesti haluan kiittää Juha Karhua, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan dekaanina toimiessaan luotti ja uskoi kykyyni laatia väitöstutkimus oikeustieteen alalta, vaikka perustutkintoni onkin hallintotieteen puolelta. Hänen tukensa ja arvokkaat kommenttinsa ovat merkittävästi edesauttaneet tutkimukseni valmistumista. Myös Niemivuoren perusteelliset kommentit erityisesti työni loppuvaiheessa toivat tarvittavaa ryhtiä tutkimukseeni. Työni esitarkastajia professori Martin Scheininia ja professori Markku Suksea kiitän rakentavista kommentteis-

ta, joiden pohjalta olen tarkistanut ja viimeistellyt tutkimustani. Kiitän myös professori Elina Pirjatanniemeä lupautumisesta työni vastaväittäjäksi.

On myös monia muita henkilöitä ja tahoja, joita haluan kiitoksin muistaa. Heistä mainitsen ensin saamelaiskäräjien entisen lakimiessihteerin, pitkäaikaisen työtoverini ja ystäväni Heikki J. Hyvärisen, joka työni aivan alkuvaiheessa johdatteli minua asettamaan tutkimuskysymyksen oikeaan asentoon puhumattakaan muusta juridisesta opastuksesta aina saamelaisvaltuuskunnan ajoilta lähtien. Heikin ohella mainitsen mielelläni niin ikään pitkäaikaisen työtoverini ja ystäväni, saamelaiskäräjien entisen puheenjohtajan Pekka Aikion, jonka kanssa käymäni keskustelut ja muistelukset saamelaishallinnon kehitysvaiheista ovat auttaneet minua katsomaan monia asioita toisenlaisin silmin. Aivan erityisesti haluan lausua syvimät kiitokseni työtoverilleni, ystävälleni ja nykyiselle esimiehelleni SámiSoster -yhdistyksen toiminnanjohtaja Ristenrauna Maggalle, joka on väsymättömästi tukenut ja kannustanut minua tutkimushankkeessani ja jaksanut seistä rinnallani kuin muuri kaikenlaisissa elämäni käänteissä. Kiitokseni ovat ansainneet myös eräät entiset työtoverini ja ystäväni saamelaiskäräjien sihteeristössä. Ilman heidän korvaamatonta apuaan tämä työni ei olisi koskaan valmistunut.

Kiitokset kuuluvat myös Suomen kulttuurirahaston Lapin rahastolle sen myöntämässä apurahasta, jonka turvin pääsin tutkimustyössäni alkuun. Varsinaisen kirjoitustyöni mahdollistui Lapin ja Oulun yliopistojen yhteisessä Suomen Akatemian rahoittamassa *Alkuperäiskansadiskurssien kotouttaminen ja poliittisten subjektien rakentaminen Saamenmaassa* -projektissa, jossa sain työskennellä palkallisena tutkijana kaksi vuotta. Kiitän myös Utsjoen ja erityisesti Inarin kunnankirjastoa ystävällisestä ja nopeasta aineistopalvelusta.

Ja lopuksi tärkeimmät kiitokseni. Ne osoitan omalle perheelleni, puolisollleni Tualle ja lapsilleni Annille, Oulalle ja Marille. Te näitte läheltä uurastukseni tutkimustyöni parissa ja jaksoitte uskoa työn valmistumiseen. Omistan tämän tutkimukseni rakkaille lapsilleni!

Utsjoella, Tenojokivarressa 1. päivänä elokuuta 2018

Juha Guttorm

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>KÄYTETYT LYHENTEET</b> .....	XXVII
<b>LÄHTEET</b> .....	XXIX
<b>1. TUTKIMUKSEN TAUSTAA</b> .....	1
<b>2. TUTKIMUSTEHTÄVÄN TÄSMENTÄMINEN JA LÄHTEET</b> .....	6
2.1. Tutkimuksen tavoitteet .....	6
2.2. Tutkimustehtävän tarkastelua .....	9
2.3. Tutkimuksen paikantaminen oikeustieteellisessä tutkimuskentässä ja tutkijan oma positio .....	11
2.4. Oikeus- ja tutkimuslähteet .....	13
2.4.1. Yleistä .....	13
2.4.2. Keskeisimmät auktoriteettilähteet .....	15
2.4.3. YK:n alkuperäiskansajulistus erityisenä oikeuslähteenä .....	16
2.4.3.1. Julistuksen historia ja sen keskeisimmät määräykset itse-määräämisoikeudesta .....	16
2.4.3.2. Julistuksen merkitys oikeudellisena ja poliittisena asiakirjana .....	17
<b>3. TUTKIMUSMETODIT</b> .....	19
3.1. Tulkintametodit .....	19
3.1.1. Yleistä .....	19
3.1.2. Perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta: historiallinen laintulkinta .....	20
3.1.3. Itsehallinnon sisältöä muovaava aineellinen lainsäädäntö ja siihen liittyvät saamelaiskäräjien kannanotot: systemaattis-teleologinen laintulkinta .....	24
3.2. Vaihtoehtoinen lainoppi yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisemman oikeuden tuottajana .....	25
3.3. Tutkijan yhteiskuntapoliittiset sitoumukset tutkimuksen arvolähtökohtana .....	32
3.3.1. Yleistä .....	32
3.3.2. Kansojen välinen yhdenvertaisuus ja yhdenvertainen oikeus itsemääräämiseen .....	32
3.3.3. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus ihmisoikeutena ja perusoikeutena .....	34
3.3.4. Tasavertainen yhteistoiminta .....	40
3.3.5. Tutkijan ideologiset sitoumukset tiivistetysti .....	42
<b>4. ALKUPERÄISKANSOJEN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS JA ITSEHALLINTO</b> .....	44
4.1. Itsemäärääminen ja itsehallinto käsitteinä .....	44
4.2. Itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellinen perusta .....	45
4.3. Itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö .....	52
4.4. Pohdintaa ja päätelmiä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta ja sen kansainvälisoikeudellisesta kehityksestä .....	55
4.4.1. Onko kaikilla kansoilla oikeus täyteen itsemääräämiseen? .....	55



4.4.2. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus alkuperäiskansajulistuksessa ja eräiden asiantuntijoiden kannanotot asiasta.....	59
4.4.3. Saamelaisten itsemääräämisoikeus parafoidussa saamelaissopimuksessa ja eräiden asiantuntijoiden kannanotot asiasta.....	63
4.4.4. Kansallisvaltiot rajoittavat alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta.....	65
4.4.5. Kokoavia päätelmiä saamelaisten itsemääräämisoikeudesta kansainvälisen oikeuden mukaan.....	66
4.4.6. Saamelaisten oma näkemys itsemääräämisoikeudesta.....	71
4.4.7. Loppupäätelmiä.....	71

## **5. SAAMELAISTEN ASEMAN VAHVISTAMINEN SUOMEN PERUSTUSLAISSA**

<b>1990-LUVUN ALUSSA</b> .....	76
5.1. Yleistä.....	76
5.2. Saamelaisten kuuleminen eduskunnassa – ensimmäinen saamelaisia ryhmänä koskeva säännös perustuslakiin.....	76
5.2.1. Vaalilakien tarkistamistoimikunnan ehdotukset.....	76
5.2.2. Hallituksen esitys asiasta.....	78
5.2.3. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa.....	79
5.2.4. Arviointia ja päätelmiä.....	81
5.3. Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset perusoikeudet – perusoikeussäännös perustuslakiin.....	85
5.3.1. Perusoikeuskomitean mietintö.....	85
5.3.2. Perusoikeustyöryhmän mietintö.....	90
5.3.3. Hallituksen esitys asiasta.....	92
5.3.4. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa.....	93
5.3.5. Arviointia ja päätelmiä.....	98

## **6. SAAMELAISTEN ITSEHALLINNON PERUSTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ**..... 114

6.1. Lainsäädännön valmisteluun johtaneet vaiheet ja valmistelun käynnistyminen.....	114
6.1.1. Kiista saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelun toimeksiannosta.....	114
6.1.2. Saamelaistyöryhmän asettaminen.....	119
6.2. Saamelaistyöryhmän ehdotus saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaksi lakikokonaisuudeksi.....	127
6.3. Lakikokonaisuuden jatkovalmistelu.....	130
6.4. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa.....	132
6.5. Lakihankkeiden tavoitteenasettelu.....	135
6.5.1. Yleistä tavoitteenasettelusta.....	135
6.5.2. Tavoitteenasetteluun osallistuvat tahot.....	136
6.5.3. Tavoitteenasettelu yhteistoimintana ja siihen liittyvien ristiriitojen ratkaiseminen.....	137
6.5.4. Tavoitteenasettelun tietolähteet.....	139
6.5.5. Tavoitesäännökset erityiskysymyksenä.....	141
6.5.6. Tavoitteiden kuvaus hallituksen lakiesityksissä.....	142
6.6. Itsehallintolainsäädännön tavoitteiden erittelyä.....	143
6.6.1. Hallituksen esityksen laatimisohteet.....	143
6.6.2. Saamelaistyöryhmän lähtökohdat lainsäädännön taustatavoitteina.....	144
6.6.3. Nykytilan kuvaus ja arviointi tavoitteita valaisevana informaationa.....	145

6.6.4.	Lainsäädännön varsinaiset tavoitteet ja tavoitteenasettelu .....	147
6.6.4.1.	Hallinnollis-poliittisen aseman luominen .....	147
6.6.4.2.	ILO 169 -yleissopimuksen päämäärien saavuttaminen .....	154
6.6.4.3.	Aikaisemman poliittis-hallinnollisen aseman palauttaminen .....	156
6.6.4.4.	Erityiskysymys – perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvien oikeuksien uudelleenjärjestäminen lakihankkeen oletettuna ”piilotavoitteena” .....	157
6.7.	Lainsäädännön keinot tavoitteiden saavuttamiseksi .....	172
6.8.	Itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus .....	179
6.8.1.	Saamelaistyöryhmän ehdotukset ja niistä annetut lausunnot .....	179
6.8.2.	Hallituksen esityksen ehdotukset .....	181
6.8.3.	Asiantuntijoiden kannanotot eduskunnan valiokuntien kuulemistilaisuuksissa .....	182
6.8.4.	Arviointia – mitkä tekijät määrittävät itsehallinnon sisällön rajat? .....	185
6.9.	Itsehallinnollinen järjestelmä oikeudellisena sääntelykokonaisuutena:	
	perustuslain säännös ja laki saamelaiskäräjistä .....	198
6.9.1.	Perustuslain säännöksen ja saamelaiskäräjälain keskinäisyydestä .....	198
6.9.2.	Perustuslain säännös ja saamelaiskäräjien toimivalta .....	208

## **7. SAAMELAISTEN ITSEHALLINNON KEHITYMINEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ**

<b>AIKAJAKSOLLA 1996–2015</b> .....	218	
7.1.	Arvioinnin lähtökohdat ja perusteet .....	218
7.2.	Arvioinnin tarkempi ryhmittely .....	219
7.3.	Itsehallinto asetetaan (1995) .....	220
7.3.1.	Saamelaiskäräjien itsehallinnolliset erityistehtävät vuoden 1995 saamelaiskäräjälaissa .....	220
7.3.1.1.	Saamelaisten edustaminen .....	221
7.3.1.2.	Kertomuksen laatiminen valtioneuvostolle .....	222
7.3.1.3.	Eräiden valtionavustusten hallinnointi .....	229
7.3.1.4.	Neuvotteluvaikeus .....	231
7.4.	Itsehallintoa kehitetään (1996–2003) .....	251
7.4.1.	Saamelaiskäräjien hallinto .....	251
7.4.1.1.	Saamelaisten kouluhallinnon uudistaminen .....	251
7.4.1.2.	Saamelaisten sosiaali- ja terveystieteiden järjestäminen .....	257
7.4.1.3.	Eräät muutokset saamelaiskäräjälakiin .....	267
7.4.2.	Kunnallinen itsehallinto .....	268
7.4.2.1.	Yleistä .....	268
7.4.2.2.	Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi – vuoden 1999 rakennerahastolaki .....	268
7.4.2.3.	Alueiden kehittämistoiminta – vuoden 2002 alueiden kehittämislaki .....	273
7.4.3.	Evankelis-luterilaisen kirkon hallinto .....	279
7.4.3.1.	Saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa .....	279
7.4.3.2.	Saamen kielen asema kirkon hallinnossa .....	287
7.4.3.3.	Saamelaisten kuuleminen kirkon hallinnossa .....	289
7.5.	Itsehallinnon kehitys pysähtyy (2003–2015) .....	299
7.5.1.	Kunnallinen itsehallinto .....	299
7.5.1.1.	Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi – rakennerahastolait vuosilta 2006 ja 2013 .....	299

7.5.1.2. Alueiden kehittämistoiminta – alueiden kehittämislait vuosilta 2009 ja 2013.....	304
7.5.1.3. Kunta- ja palvelurakennemuutos .....	312
7.5.1.4. Kuntajakolaki ja kuntarakennelaki.....	318
7.5.2. Valtion hallinto ja välillinen julkinen hallinto.....	321
7.5.2.1. Aluehallintouudistus vuodelta 2010.....	321
7.5.2.2. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen hallinto.....	329
A. Poronhoito.....	329
B. Kalastus ja metsästys.....	345
7.5.2.3. Maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen käyttö sekä ympäristön- ja rakennusperinnön suojelu.....	355
A. Kaivoslaki.....	355
B. Vesilaki.....	357
C. Metsälaki.....	358
D. Laki Metsähallituksesta.....	359
E. Ympäristönsuojelulaki.....	361
F. Laki rakennusperinnön suojelemisesta.....	363
7.6. Saamelaisten itsehallinto eräissä muissa tapauksissa.....	372
7.6.1. Koltrasaamelaisten hallinto.....	372
7.6.2. Saamelaisalueen koulutuskeskus.....	374
7.6.3. YLE Sápmi.....	378
7.6.4. Saamelaismuseo Siida.....	383
7.6.5. Saamen kielilainsäädäntö.....	385
7.7. Itsehallinnon kehitys tiivistetysti: dynaaminen vai staattinen itsehallinto?.....	387
<b>8. PÄÄTELMIÄ JA KEHITTÄMISAJATUKSIA .....</b>	<b>390</b>
8.1. Tiivistelmä tutkimuksen tavoitteista ja metodista.....	390
8.2. Tutkimuksessa omaksutut keskeisimmät tulokset .....	391
8.2.1. Itsemääräämisoikeus ja perustuslain mukainen saamelaisten itsehallinto käsitteinä.....	391
8.2.2. Itsehallintolainsäädännön tavoitteet, itsehallinnon luonne ja toteuttaminen.....	391
8.3. Miten saamelaisten itsehallinto toteutuu lainsäädännössä?.....	392
8.3.1. Yleisiä havaintoja.....	392
8.3.2. Yksityiskohtaisemmat havainnot itsehallinnon eri osa-alueilta.....	395
8.3.3. Saamelaiskäräjien näkemykset vaihtoehtoisena lainoppina.....	398
8.4. Saamelaisten itsehallinnon kehittäminen vaihtoehtoisen lainopin perustalta.....	400
<b>ASIAHAKEMISTO .....</b>	<b>402</b>

# KÄYTETYT LYHENTEET

A	Asetus
ALKU	Valtion aluehallinnon kokonaisuudistus -hanke
AVI	Aluehallintovirasto
CCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
Dnro	Diaarinumero
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EK	Eduskunnan kirjelmä
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
FPIC	Free, prior and informed consent
HE	Hallituksen esitys
HaVL	Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HL	Hallintolaki (434/2003)
ILO	International Labour Organization
KHO	Korkein hallinto-oikeus
1873KKunA	Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40
KM	Komiteamietintö
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976)
L	Laki
LiVM	Eduskunnan liikennevaliokunnan mietintö
1865MKunA	Asetus kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865/4
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
MmVL	Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
Mom.	Momentti
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
OM	Oikeusministeriö
OPM	Opetusministeriö
PeVL	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PNE	Eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotus
SiVL	Eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunto
SiVM	Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietintö

SM	Sisäasiainministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SoVL	Eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausunto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
StVL	Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
TAA	Talousarvioaloite (kansanedustajan tekemänä eduskunnassa)
TaVL	Eduskunnan talousvaliokunnan lausunto
TaVM	Eduskunnan talousvaliokunnan mietintö
TEM	Työvoima- ja elinkeinoministeriö
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
TuVM	Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö
TyVL	Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
TyVM	Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UaVM	Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö
VNA	Valtioneuvoston asetus
VNp	Valtioneuvoston päätös
VNS	Valtioneuvoston selonteko
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YmVL	Eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	Eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely

## Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1999): *Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja*. Werner Söderström Oy. Helsinki 1989.
- Aarnio, Eero J. (2001): Saamelais- ja alkuperäiskansa-asioiden hoito Suomen hallituksessa 1980- ja 1990-luvuilla. Teoksessa *Toteutuvatko saamelaisten ihmisoikeudet*. Toimittaneet Martin Scheinin ja Taina Dahlgren. Yliopistopaino. Helsinki 2001, s. 120–137.
- Aikio-Puoskari, Ulla (2001): Saamen kielen opetus ja saamenkielinen opetus Pohjoismaissa. Tutkimus saamelaisten kielellisistä ihmisoikeuksista Pohjoismaiden kouluissa. *Juridica Lapponica* No. 25. Lapland's University Press. Rovaniemi 2001.
- Aikio-Puoskari, Ulla (2016): *Gullo sámegiella. Saamen kielten elvyttämisen parhaita käytäntöjä ja kansallisen politiikan linjauksia Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa*. Raportti. Saamelaiskäräjät, saamen kielen toimisto. Waasa Graphics Oy 2016.
- Allard, Christina (2017): *The General Legal Context and Basis for Sámi Rights*. Julkaisussa Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017 (25.1.2017), s. 311–340.
- Anaya, James (2011): *Álgoálbmogiid iešmearridanvuoigatvuohta manŋágo álgoálbmotjulggáštus dohkkehuvvui*. Julkaisussa *Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi*. Toimittanut John B. Henriksen. *Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála* Nr. 2/2008, s. 47–58.
- Brax, Tuija (2010): Saamelaisten oikeudellinen asema. Teoksessa *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Toimittanut Kai T. Kokko. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B no 30. Rovaniemi 2010. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010, s. 18–24.
- Eriksson, Lars D. (1969): ”Värderingar, fakta och juridik”. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 1969/5, s. 414–430.
- Eriksson, Lars D. (1975): ”Kritisk rättsteori såsom ideologikritik”. *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* 1975/5, s. 323–333.
- Eriksson, Lars D. (1979): ”Utkast till en marxistisk jurisprudence”, *11 Retfaerd* 1979, s. 40–54.
- Eriksson, Lars D. (1996): *Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus*. Lakimies 5–6/1996. 94. vuosikerta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, s. 862–872.
- Hallberg, Pekka (1999): *Perusoikeudet tuomioistuimissa*. Teoksessa *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Werner Söderström Lakitieto Oy. Wsoy – kirjapainoyksikkö. Juva 1999, s. 703–720.
- Hannus, Arno (1977): *Uusi kunnallislaki*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Werner Söderströmin Osakeyhtiö. Porvoo 1977.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E. (2009): *Kuntalaki*. Neljäs, uudistettu painos. WS Bookwell Oy. Juva 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2015): *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. Yhdeksäs, uudistettu painos. Talentum Media Oy 2015. BALTO print. Liettua 2015.
- Henriksen, John Bernard – Scheinin, Martin – Åhrén, Mattias (2005): *Julkaisussa Pohjoismaiden saamelaisoppimus*. Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27. lokakuuta 2005 luovuttama luonnos. Liite 3: Saamelaisten itsemääräämisoikeus. Pohjoismaiden saamelaisoppimuksen taustamateriaalia, s. 263–315. (Henriksen ym. 2005).
- Heinämäki, Leena (2013): *Saamelaisten itsemääräämisoikeus – konkretiaa vai sanahelinää?* Julkaisussa *AGON* nro 37–38/2013. Pohjoinen filosofiyhdistys *AGON* ry, 23.5.2013.

- Heinämäki, Leena (2017): Saamelaisten oikeudet Suomessa. Julkaisussa Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017 (25.1.2017), s. 22–216.
- Heinämäki, Leena – Kirchner, Stefan (2017): Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous People's Legal Status and Rights in International Law: With Special Focus on Free, Prior and Informed Consent. Julkaisussa Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017 (25.1.2017), s. 224–266.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynnänen, Aimo (2008): Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.
- Hidén, Mikael (1996): Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 5–6. 94. vuosikerta, s. 753–769.
- Hidén, Mikael (2008): Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Edita. Helsinki 2008, s. 1–10.
- Higgins, R (1995): Problems & Process. Clarendon Press. Oxford 1995.
- Hirvonen, Ari (2011): Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Husa, Jaakko (2012): Saamelaistulkinnan uudelleenlinjaus – headis vuorrádussii? Lakimies 1/2012. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, 110. vuosikerta. Helsinki 2012, s. 170–177.
- Huovila, Miika (2005): Oikeuslähdeoppi ja oikeudellinen argumentaatio rikostuomion perusteluissa. Teoksessa Huovila, Miika – Lahti, Raimo – Ojala, Timo (toim.): Rikostuomion perustelemine. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Helsinki 2005, s. 13–99.
- Hyvärinen, Heikki (2010): Saamelaisten kulttuurin ja elinkeinojen sääntely. Teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Toimittanut Kai T. Kokko. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B no 30. Rovaniemi 2010. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010, s. 120–148.
- Joona, Tanja (2010): ILO:n vuoden 1989 alkuperäiskansasopimuksen nro 169 soveltaminen. Teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Toimittanut Kai T. Kokko. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B no 30. Rovaniemi 2010. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010, s. 50–69.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti (1996): Eurooppaoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 1996. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1996.
- Jyränki, Antero (2000): Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Turku 2000. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko (2012): Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsingin Kamari Oy/Helsingin seudun kauppakamari. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna 2012.
- Jääskinen, Niilo – Paasivirta, Esa – Sevón, Leif (1994): Euroopan talousalue, Suomi ja oikeudelliset kysymykset. Lakimiesliiton Kustannus 1994. Multiprint Oy. Helsinki 1994.
- Karapuu, Heikki (1999): Perusoikeus ja sen lähikäsitteet. Teoksessa Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Werner Söderström Lakitieto Oy. Wsoy – kirjapainoyksikkö. Juva 1999, s. 61–86.
- Koivurova, Timo (2008): Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Edita. Helsinki 2008, s. 249–269.
- Koivurova, Timo (2010): Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Toimittanut Kai T. Kokko. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B no 30. Rovaniemi 2010. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010, s. 26–49.
- Koivurova, Timo (2011): Ihmisoikeustutkimus ja saamelaiset. Teoksessa Saamentutkimus tänään. Toimittaneet Irja Seurujärvi-Kari, Petri Halinen ja Risto Pulkkinen. Tietolipas 234. Suomen Kirjallisuuden Seura. Hakapaino Oy. Helsinki 2011.
- Korpijaakko, Kaisa (1989): Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa. Oikeushistoriallinen tutkimus Länsi-Pohjan Lapin maankäyttöoloista ja -oikeuksista ennen 1700-luvun puoliväliä. Lapin korkeakoulun oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja A, 3. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1989. Mäntän Kirjapaino Oy. Mänttä 1989.

- Kulla, Heikki (2012): Hallintomenettelyn perusteet. Juridica-kirjasarjan 1. teos. Kahdeksas, uudistettu painos. Talentum Media Oy. BALTO print. Liettua 2012.
- Kuokkanen, Rauna (2007): Saamelaiset ja kolonialismin vaikutukset nykypäivänä. Teoksessa Joel Kurtti, Mikko Lehtonen ja Olli Löytty (toim.) Kolonialismin jäljet. Keskustat, periferiat ja Suomi. Helsinki. Gaudeamus, s. 11–26.
- Kuokkanen, Rauna (2014): ”Gean jiena mii gullat Sámedikkis?” Sámi iešmearrideami guorahallan. Julkaisussa Gába 1–2014. SNF – Sámi Nissonforum, s. 7–19.
- Lehtimaja, Lauri (1995/1996): Vanhaa viiniä uudessa leilissä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1995. Helsinki 1996, s. 14.
- Lehtola, Veli-Pekka (1997a): Saamelainen ääni. Saamen Radio 1947–1997. Oy Yleisradio Ab. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä 1997.
- Lehtola, Veli-Pekka (1997b): Saamelaiset – historia, yhteiskunta, taide. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1997.
- Lehtola, Veli-Pekka (2005): Saamelaisten parlamentti. Suomen saamelaisvaltuuskunta 1973–1995 ja Saamelaiskäräjät 1996–2003. Saamelaiskäräjät 2005. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2005.
- Lehtola, Veli-Pekka (2015): Saamelaiskiista. Sortaako Suomi alkuperäiskansaansa? Into Kustannus. Dardedze holografija. Latvia 2015.
- Lukkarinen, Margita (2001): Omakielisten palveluiden turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:1.
- Myntti, Kristian (1996): National Minorities, Indigenous Peoples and – Various Models of Political Participation. Minorities and their Right to Political Participation. Toimittanut Frank Horn. Juridica Lapponica No. 16. Rovaniemi 1996, s. 1–26.
- Myntti, Kristian (1997): Suomen saamelaisten yhteiskunnallinen osallistuminen ja kulttuuri-itsehallinto. Raportti oikeusministeriölle. Osa 1. Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti/Lapin yliopisto. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1997. Hakapaino Oy. Helsinki 1997.
- Myntti, Kristian (1998): Minoriteter och urfolks politiska rättigheter. En studie av rätten för små minoriteter och urfolk till politiskt deltagande och självbestämmande. Juridica Lapponica No. 18. Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt. Lapplands Universitet. Lapplands Universitetens tryckeri. Rovaniemi 1998.
- Mäenpää, Olli (2016): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Viides painos. Edita Publishing Oy. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2016.
- Mäenpää, Olli (2017): Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus. BALTO print 2017 Liettua.
- Nickul, Karl (1970): Saamelaiset kansana ja kansalaisina. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 297. Helsingin Liikekirjapaino Oy 1970.
- Niemivuo, Matti (1986): Selvityksiä säädösvalmistelusta VI. Tavoitteiden sääntelystä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1986.
- Niemivuo, Matti (2008): Uuden yhdenvertaisuuslainsäädännön ääriovivoja. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Edita. Helsinki 2008, s. 65–77.
- Niemivuo, Matti (2010): Saamelaiset ja perusoikeudet. Teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeus- asemasta. Toimittanut Kai T. Kokko. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B no 30. Rovaniemi 2010. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010, s. 92–110.
- Niemivuo, Matti (2013): Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton Kustannus. Vantaa 2013.
- Niemivuo, Matti (2015): Human and Fundamental Rights of the Sámi. Teoksessa The Yearbook Polar Law. Volume 7, 2015, s. 290–316.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta (2003): Hallintolaki. WSOY Lakitieto. WS Bookwell Oy. Porvoo 2003.



- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin (2011): Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Teoksessa Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. WSOYpro. Helsinki. Toinen, uudistettu painos, 2011, s. 631–670.
- Pezenik, Aleksander (1995): Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, Stockholm: Fritzes Förlag AB, 1995.
- Perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta Suomessa – asiantuntijoiden näkemyksiä. Ihmisoikeuskeskus, Assi Harkomaa, sähköinen julkaisu 2017. Saatavilla osoitteesta [https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/ihmisoikeuskeskuksen\\_selvitykset/perus-ja-ihmisoikeus-tutkimukset/](https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/ihmisoikeuskeskuksen_selvitykset/perus-ja-ihmisoikeus-tutkimukset/).
- Puuronen, Vesa (2012): Huomioita saamelaisiin kohdistuvasta rasismista. Teoksessa Saamenmaa, kulttuuritieteellisiä näkökulmia. Toimittaneet Veli-Pekka Lehtola, Ulla Piela ja Hanna Snellman. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Bookwell Oy. Porvoo 2012, s. 229–243.
- Potinkara, Nika (2012): Saamelainen etnisyyks museonäyttelyissä. Teoksessa Saamenmaa, kulttuuritieteellisiä näkökulmia. Toimittaneet Veli-Pekka Lehtola, Ulla Piela ja Hanna Snellman. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Bookwell Oy. Porvoo 2012, s. 169–180.
- Pääkkönen, Erkki (2008): Saamelainen etnisyyks ja pohjoinen paikallisuus – Saamelaisten etninen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2008. Juvenes Print. Tampere 2008.
- Pöyhönen, Juha (1981): Juridisista teorioista. Tutkimus lainopillisen teorian käsitteestä. Oikeustieteellisen tutkimuksen tutkimus: Julkaisuja nro 3. Helsinki 1981.
- Pöyhönen, Juha (1999): ”Vaihtoehtoinen lainoppi”. Teoksessa Heikki E.S. Mattila et al., toim., *Encyclopaedia Iuridica Fennica, Suomalainen oikeustietosanakirja, VII: Oikeuden yleistieteet*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1999, s. 1237–1240.
- Rahko-Ravanti, Rauna (2016): Saamelaisopetus Suomessa: tutkimus saamelaisopettajien opettajatyöstä suomalaiskouluissa. Acta Universitatis Lapponiensis. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi 2016.
- Raitio, Kaisa (1998): Saamelaiskäräjien huomioiminen kaavoituksessa saamelaisten kotiseutualueella. Suomen ympäristökeskuksen moniste 108, Helsinki 1998.
- Ravna, Øyvind (2010): Saamelaisoikeus ja saamelaisten oikeudet Norjassa. Teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Toimittanut Kai T. Kokko. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja B no 30. Rovaniemi 2010. WS Bookwell Oy. Jyväskylä 2010, s. 199–223.
- Report of the International Conference of Experts on the Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict prevention, 21–27. November 1998 UNESCO.
- Roslin, Bertil: Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006. Helsinki 2006.
- Saraviita, Ilkka (1998): Suomen perusoikeusjärjestelmä. Toinen, ajantasaistettu painos. Pandecta Oy. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi 1998.
- Saraviita, Ilkka (2000): Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.
- Saraviita, Ilkka (2011): Perustuslaki. 2. painos. Talentum. Helsinki 2011.
- Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála Nr. 2/2008.
- Scheinin, Martin (1999): Suomen valtiosäännön peruseriaatteen sekä Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Teoksessa Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Werner Söderström Lakitieto Oy. Wsoy – kirjapainoyksikkö. Juva 1999, s. 221–261 ja 533–559.
- Scheinin, Martin (2001): Saamelaisten ihmisoikeudet, kulttuuri ja maankäyttö. Teoksessa Toteutuvatko saamelaisten ihmisoikeudet. Toimittaneet Martin Scheinin ja Taina Dahlgren. Yliopistopaino. Helsinki 2001, s. 38–91.

- Scheinin, Martin (2006): Ihmisen ja kansan oikeudet – kohti Pohjoismaista saamelaisopimusta. *Lakimies* 1/2006. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, s. 27–41.
- Siltala, Raimo (2003): Oikeustieteen tieteen teoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja nro 234. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2003.
- Sipponen, Kauko (1977): Lainsäädäntömenettely eduskunnassa. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI. Eduskunnan valtuudet ja suhde muihin ylimpiin valtiolimiiniin. Eduskunnan historiakomitea. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1977, s. 11–125.
- Skogvang, Susann Funderud (2009): *Samerett*. 2. utgave. Universitetsforlaget 2009.
- Sollbakk, Aage – Sollbakk, Odd Ivar (2005): Kulturmáhttu. Árbevierut ja kulturerohusat. ČálliidLágáduš 2005. Ykkös-Offset. Vaasa 2005.
- Suksi, Markku (2017): Det 41 Nordiska Juristmötet, Helsingfors 24.–25.8.2017. Helsingfors 2018.
- Summers, R.S. (1977): *Naive Instrumentalism and the Law*. Teoksessa *Essays in Honour of H.L.A. Hart*. Toimittaneet P. M. S. Hacker ja J. Raz. Clarendon Press. Oxford 1977, s. 119–131.
- Tala, Jyrki (2001): Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Hakapaino Oy. Helsinki 2001.
- Tala, Jyrki (2005): Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita. Helsinki 2005.
- Tanner, Väinö (2000): Ihmisaantieteellisiä tutkimuksia Petsamon seudulta, I Kolttalappalaiset. Toimittanut Paulo Susiluoto. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Vammala 2000.
- Tornberg, Kyösti (2014): Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 322. Vammalan Kirjapaino Oy. Sastamala 2014.
- Tuori, Kaarlo (1999): Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus sekä Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Werner Söderström Lakitieto Oy. Wsoy – kirjapainoyksikkö. Juva 1999, s. 667–673 ja 721–730.
- Tuori, Kaarlo (2000): Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT. Helsinki 2000.
- Tuulentie, Seija (2001): Meidän vähemmistömmä. Valtaväestön retoriikat saamelaisten oikeuksista käydyissä keskusteluissa. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki 2001.
- Valle, Raimo (2008): (Artikkelissa ei otsikkoa) Julkaisussa *Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi*. Toimittanut John B. Henriksen. *Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála* Nr. 2/2008, s. 38–41.
- Valkonen, Sanna (2009): Poliittinen saamelaisuus. Vastapaino. Jyväskylä 2009.
- Vars, Laila Susanna (2008): *Sámi iešmearridanvuoigatvuoda politihkalaš bealit*. Julkaisussa *Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi*. Toimittanut John B. Henriksen. *Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála* Nr. 2/2008, s. 64–80.
- Vars, Laila Susanna (2009): *The Sámi People's Right to Self-determination*. Universitetet i Tromsø. Det juridiske fakultet.
- Vihervuori, Pekka (1999): Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutalueella. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999): Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset*. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Werner Söderström Lakitieto Oy. WSOY – kirjapainoyksikkö. Juva 1999, s. 111–134.
- Vilkuna, Kustaa (1971): Mikä oli lapinkylä ja sen funktio? Kalevalaseuran vuosikirja 1971:51. Vaasa 1971, s. 201–238.
- Wahlgren, Peter (2008): *Lagstiftning. Problem, teknik, möjligheter*. Institutet för rättsvetenskaplig forskning (CXCII). Norstedts Juridik AB. Elanders Sverige AB. Vällingby 2008.
- Waldron, Jeremy (1999): *Law and Disagreement*. Oxford University Press.
- Åhrén, Mattias (2016): *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*. Oxford University press.

## Viralliset lähteet

### *Komiteanmietinnöt sekä muut valtionhallinnon julkaisut ja asiakirjat* (aakkosjärjestyksessä)

- Akwé: Kon -ohjeet. Ympäristöministeriö. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011.
- Birge ja eale dearvan: Saamelaiden sosiaali- ja terveyspalveluprojektin loppuraportti. (Välimaa, Aimo – Laiti-Hedemäki, Elsa) Sosiaali- ja terveysministeriö 1997. Sosiaali- ja terveysministeriön monistea 1997:25. Helsinki 1997.
- En reformerad grundlag. Betänkande av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Stockholm 2008.
- Eräiden valtion saamelaiskouluhallintotehtävien siirtäminen saamelaiskäräjille. Opetusministeriön työryhmien muistioita 38:1995. Yliopistopaino. Helsinki 1995.
- Hallituksen esityksen laatimisohejet. Oikeusministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992.
- Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni. 26/2008.
- Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö. Maa- ja metsätalousministeriö 2012:3. Helsinki 2012.
- Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Helsinki 2013.
- Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013. Edita Prima Oy. Helsinki 2013.
- Luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Työryhmämietintö 2009:18. Oikeusministeriö. Edita Prima Oy. Helsinki 2009.
- Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö, 22.4.2009, Dnro MMM011:00/2008.
- Maa- ja metsätalousministeriön luonnos hallituksen esitykseksi uudesta kalastuslaista, 4.12.2013.
- Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017.
- Oikeusministeriön päätös työryhmän asettamisesta, 13.5.1993, Dnro 1609/42/93 OM.
- Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. CCI 2007 FI 16 2 PO 002. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. Hyväksytty komission päätöksellä 27.9.2007. Edita Prima Oy, Helsinki 2008, s. 39, 43, 46 ja 50.
- Pohjois-Suomen tavoite 1–ohjelma 2000–2006. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja. CCI 1999 FI 16 DO 001. EU-ohjelmat. Julkaisu 1/00, s. 57.
- Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma, 26.4.1991.
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen (strateginen) ohjelma, 29.5.2015.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007.
- Saamelaisalueen koulutuskeskuksen asema, tehtävät ja lainsäädäntö. Opetusministeriön asettaman virkamiestyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:3.
- Saamelaisasiain komitean mietintö 1952:12. Helsinki 1952.
- Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I. Ehdotus saamelaislaiksi ja erinäisten lakien muuttamiseksi. Komiteanmietintö 1990:32. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Saamelaiskomitean mietintö 1973:46. Helsinki 1973.
- Saamelaistoimikunnan mietintö 2001:14. Oikeusministeriö. Edita Prima Oy. 2002.
- Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Saamelaistyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki 1994.
- Saamelaisten koulutushallintotyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 22:1985. Helsinki 1985.
- Sisäasiainministeriön kirje saamelaisvaltuuskunnalle, 1.6.1992, Dnro 5/042/92.
- Sisäasiainministeriön luonnos toimikunnan asettamisesta kehittämään saamelaisten oikeuksia, hallintoa ja elinoloja, 25.11.1992.
- Sisäasiainministeri Mauri Pekkarisen tiedote saamelaislain valmistelutilanteesta, 13.5.1993.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös valtionavustuksen myöntämisestä saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi vuonna 2007, 19.1.2007, Dnro STM/386/2007.

Sveriges rapportering kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Rapport S2006/1910/SK.

Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992.

Perusoikeustyöryhmän mietintö 1992. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993. Hakapaino Oy. Helsinki 1993.

Perustuslaki 2000. Komiteamietintö 1997:13. Oikeusministeriö. Oy Edita Ab. Helsinki 1997.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen lainsäädäntötyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 1999:9. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki 1999.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain uudistamistyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 2008:10. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki 2008.

Tiivistelmä saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994 annetuista lausunnoista, 28.3.1994 (työryhmän sihteeri Heikki J. Hyvärisen laatima).

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö, 2.6.2009, TEM 224:00/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriön muistio valtioneuvoston asetuksesta alueiden kehittämisestä ja rakennera-  
hastotoiminnan hallinnoinnista, 30.4.2014.

Vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintö 1989:38. Oikeusministeriö. Valtion painatuskeskus. 1952.

Valtiosääntökomitean välimietintö 1974:27. Helsinki 1974.

Vesilakitöimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2004:2. Oikeusministeriö. Edita Prima Oy, 2004.

Vesilakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:13. Edita Prima Oy, 2006.

Yhteenvedo saamelaislakiehdotuksesta (KM 1990:32) annetuista lausunnoista. SM/KAO:n moniste 17/1991.

### ***Valtiopäiväasiakirjat***

#### *Hallituksen esitykset (aikajärjestyksessä)*

HE 244/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poronhoitolaki.

HE 180/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa ja kielilain 1 §:n muuttamisesta.

HE 219/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

HE 306/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuonna 1989 pidetyn 76. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen johdosta.

HE 214/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 215/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 257/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

HE 190/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta.

HE 63/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle metsäläiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 103/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 104/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 140/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 115/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2001.

HE 55/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle alueiden kehittämislaiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 234/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta.

HE 46/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle saamen kielilaiksi.

HE 121/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 154/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Metsähallituksesta.

HE 43/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 5 luvun kumoamisesta.

HE 48/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 59/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkosta.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 242/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennerahastolaiksi sekä alueiden kehittämislain ja Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

HE 117/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 99/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 108/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta.

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi.

HE 146/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 161/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 247/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 29/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta.

HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

HE 62/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 75/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.

HE 96/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.  
HE 190/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta.  
HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.  
HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 167/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.  
HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 264/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta.  
HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 30/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.  
HE 81/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.  
HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.  
HE 134/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017.  
HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon paikallisen 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.  
HE 44/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saamen kielilain muuttamisesta.  
HE 239/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.  
HE 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.  
HE 35/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.  
PNE 1991 (22.10.1991). Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.  
PNE 1/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi.  
Regeringens proposition 2009/10:80. En reformerad grundlag. Stockholm 8.12.2009. (Ruotsin valtiopäiväasiakirja)

#### *Eduskunnan kirjelmät ja vastaukset (aikajärjestyksessä)*

EK 1993 vp – VNS 1/1993. Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon 1993 johdosta.  
EK 19/1995 vp – HE 248/1994 vp. Eduskunnan kirjelmä vuoden 1994 valtiopäiviltä lepäämässä olevien ehdotusten johdosta saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.  
EK 35/2001 vp – HE 115/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2002.  
EK 5/2010 vp – K 1/2009 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.  
EK 28/2015 vp – HE 30/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016.  
HE 118/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 talousarvion täydentämiseksi.  
EK 28/2016 vp – HE 134/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017.  
EV 14.2.1995 – HE 248/1994 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

- EV 70/1999 vp – HE 103/1999 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi kirkkolain muuttamisesta.
- EV 124/1999 vp – HE 140/1999 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista.
- EV 128/1999 vp – HE 104/1999 vp. Eduskunnan vastaus porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- EV 95/2002 vp – HE 55/2002 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen alueiden kehittämislaiksi.
- EV 253/2006 vp – HE 242/2006. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen rakennerahastolaiksi sekä alueiden kehittämislain ja Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- EV 259/2006 vp – HE 155/2006 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- EV 150/2009 vp – HE 59/2009 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- EV 238/2009 vp – HE 125/2009 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen kuntajakolaiksi.
- EV 248/2009 vp – HE 146/2009 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- EV 353/2010 vp – HE 247/2010 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- EV 95/2013 vp – HE 31/2013 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.
- EV 214/2013 vp – HE 190/2013 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta.
- EV 353/2014 vp – HE 192/2014 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

#### *Kertomukset (aikajärjestyksessä)*

- K 4/1997 vp. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1996.
- K 5/1998 vp. Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997.
- K 3/1999 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 1998.
- K 2/2000 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 1999.
- K 5/2001 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2000.
- K 3/2002 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2001.
- K 4/2003 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2002.
- K 1/2004 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2003.
- K 3/2005 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2004.
- K 4/2006 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2005.
- K 4/2007 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2006.
- K 2/2008 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2007.
- K 1/2009 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2008.
- K 5/2010 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2009.
- K 2/2011 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2010.
- K 7/2012 vp. Hallituksen toimenpidекertomus vuodelta 2011.
- K 13/2013 vp. Hallituksen vuosikertomus 2012.
- K 12/2014 vp. Hallituksen vuosikertomus 2013.
- K 14/2009 vp. Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuosilta 2007–2008.

*Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (aakkos- ja aikajärjestyksessä)*

- HaVL 7/1993 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 257/1993 vp vp laiksi Metsä-hallituksesta.
- HaVL 7/2014 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 214/2013 vp ympäristönsuo-jelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HaVM 4/1999 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 103/1999 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta.
- HaVM 9/1999 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 140/1999 vp laiksi rakenne-rahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.
- HaVM 8/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 55/2002 vp alueiden kehittämislaiksi.
- HaVM 9/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 48/2006 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta.
- HaVM 30/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 242/2006 vp rakennerahas-tolaiksi sekä alueiden kehittämislain ja Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- HaVM 31/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HaVM 20/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 59/2006 laiksi ortodoksi-sesta kirkosta.
- HaVM 13/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 59/2009 vp aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HaVM 21/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 125/2009 kuntajakolaiksi.
- HaVM 22/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 146/2009 vp laiksi alueiden kehittämistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 11/2013 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 31/2013 laeiksi kuntajako-lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoami-sesta sekä kieliain muuttamisesta sekä hallituksen esityksestä 53/2013 vp esityksen 31/2013 vp täydentämisestä.
- HaVM 15/2013 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 96/2013 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta.
- HaVM 22/2013 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 190/2013 vp laeiksi aluei-den kehittämistä ja rakennerahas-toiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja ra-kennerahasohjelmien rahoittamisesta.
- LiVM 16/2005 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 43/2005 vp laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta sekä valtion televisio- ja radiorahastosta an-netun lain 5 luvun kumoamisesta.
- LiVM 17/2007 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö. Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomus yhtiön toiminnasta vuosilta 2005 ja 2006 (K 16/2007 vp).
- LiVM 8/2012 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 29/2012 vp laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta.
- MmVL 20/2009 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 59/2009 vp alue-hallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- MmVL 20/1999 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 140/1999 vp laiksi rakennerahas-to-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.
- MmVL 16/2010 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- MmVL 18/2014 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 214/2013 vp ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.



MmVL 40/2014 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 167/2014 vp laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

MmVL 50/2014 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 264/2014 vp itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta.

MmVM 18/1996 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 63/1996 vp metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

MmVM 16/1999 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 104/1999 vp laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

MmVM 27/1993 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 257/1993 vp laiksi Metsähallituksesta.

MmVM 13/2004 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta ja hallituksen esityksestä 248/2004 vp esityksen 154/2004 vp täydentämisestä.

MmVM 34/2010 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 247/2010 vp laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

MmVM 31/2014 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 192/2014 vp kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 16/1982 vp laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 2/1987 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 105/1987 vp laiksi työllisyyslain 20 §:n ja 29 §:n muuttamisesta.

PeVL 2/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 18/1989 vp laiksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta.

PeVL 3/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 244/1990 vp poronhoito-laiksi.

PeVL 3/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 103/1991 vp laiksi terveystieteiden tutkimuskeskuskokeilusta.

PeVL 8/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 192/1992 vp laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 24/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 257/1993 vp laiksi Metsähallituksesta.

PeVL 30/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 179/1993 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 14/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 135/1994 vp Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 22/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 63/1996 vp metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

PeVL 14/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 140/1999 vp laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista.

PeVL 21/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 55/2002 vp alueiden kehittämislainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 38/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta.

PeVL 34/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 95/2005 vp laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

- PeVL 28/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 59/2006 vp laiksi ortodoksisesta kirkosta.
- PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- PeVL 21/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 112/2007 vp laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamisesta.
- PeVL 21/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 59/2009 vp aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 33/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 125/2009 vp kuntajakolaiksi.
- PeVL 40/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 108/2009 vp laiksi Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta.
- PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 101/2009 vp laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- PeVL 17/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 99/2009 vp laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.
- PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 61/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 14/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 29/2012 vp laeiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 20/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 31/2013 vp laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta sekä hallituksen esityksestä 53/2013 vp esityksen 31/2013 vp täydentämisestä.
- PeVL 10/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 214/2013 vp ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 19/2014 vp yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 58/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 192/2014 vp kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 1/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 132/2015 vp Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 5/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 239/2017 vp kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.
- PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sote- ja maakuntauudistukseen liittyvistä hallituksen esityksistä 15/2017 vp, 47/2017 vp, 52/2017 vp, 57/2017 vp ja 71/2017 vp.
- PeVM 12/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 219/1990 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.
- PeVM 13/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 180/1990 vp laeiksi saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa ja kielilain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVM 1/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö vuoden 1990 valtiopäivillä lepäämään jätettäväksi hyväksytystä ehdotuksesta laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.
- PeVM 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen toimenpiteistään vuonna 1992 antaman kertomuksen johdosta.

- PeVM 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelais-  
ten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muu-  
hun lainsäädäntöön.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustusla-  
kien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 3/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Vuoden 1994 valtiopäiviltä lepäämässä olevat  
ehdotukset perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 5/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 190/1995 vp laeiksi saa-  
melaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muutta-  
misesta.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suo-  
men Hallitusmuodoksi.
- PeVM 6/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 234/2002 vp laiksi saame-  
laiskäräjistä annetun lain muuttamisesta.
- PeVM 6/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen vuoden 2005 toimenpidekertomuk-  
sen johdosta (K 4/2006 vp).
- PeVM 1/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen vuoden 2008 toimenpidekertomuk-  
sen johdosta (K 1/2009 vp).
- PeVM 1/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen vuosikertomuksen 2013 johdosta (K  
13/2013 vp).
- PeVM 12/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 167/2014 vp laiksi saa-  
melaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.
- PeVM 13/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 264/2014 vp itsenäisten  
maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleisso-  
pimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta  
annetun lain muuttamisesta.
- SiVL 4/1990 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 180/1990 vp laeiksi saamen kie-  
len käyttämisestä viranomaisissa ja kielilain 1 §:n muuttamisesta.
- SiVL 2/1992 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 215/1991 vp opetus- ja kulttuu-  
ritoimen rahoitusta koskeva lainsäädännöksi.
- SiVL 3/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien pe-  
rusoikeussäännösten muuttamisesta.
- SiVL 9/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisien kult-  
tuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lain-  
säädäntöön.
- SiVL 7/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 135/1994 vp Suomen liittymi-  
sestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- SiVL 10/2009 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 101/2009 vp laiksi rakennus-  
perinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n ja 166 §:n ja rikoslain 48  
luvun 6 §:n muuttamisesta.
- SiVL 16/2013 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 96/2003 vp laiksi kirkkolain  
muuttamisesta.
- SiVL 22/2013 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen vuosikertomuksen 2013 johdosta (K  
13/2013 vp).
- SiVM 9/1993 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö valtioneuvoston kulttuuripoliittisesta selonteosta 1993.
- SoVL 11/1990 vp. Sosiaalivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 306/1990 vp vuonna 1989  
pidetyn 76. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimo-  
kansoja koskevan yleissopimuksen johdosta.
- StVL 5/1994 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 309/1993 vp perus-  
tuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

- TaVL 13/2010 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- TaVL 19/2014 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 214/2013 vp ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- TaVM 49/2010 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 279/2013 vp kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- TuVM 1/1994 vp. Tulevaisuusvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta VNS 3/1993 pitkän aikavälin tulevaisuudesta.
- TyVL 12/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 167/2014 vp saamelaiskäräjälain muuttamiseksi.
- TyVL 19/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 264/2014 vp itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta.
- TyVM 7/2003 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 44/2003 vp laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- TyVM 11/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 19/2014 vp yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- UaVM 26/1990 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 306/1990 vp vuonna 1989 pidetyn 76. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen johdosta.
- UaVM 9/1994 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 135/1994 vp Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- VaVM 9/2001 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 63/2001 vp valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7c §:n muuttamisesta.
- VaVM 37/2001 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 115/2001 vp valtion talousarvioksi ja hallituksen esityksestä 206/2001 vp vuoden 2001 talousarvioesityksen täydentämisestä.
- YmVL 5/1996 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 63/1996 vp metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.
- YmVL 28/2004 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta.
- YmVL 26/2014 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 192/2014 vp kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- YmVM 3/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 101/2009 vp laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- YmVM 11/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 99/2009 vp laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.
- YmVM 22/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- YmVM 3/2014 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 214/2013 vp ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*Kansanedustajien puheenvuorot eduskunnan täysistunnossa (aakkosjärjestyksessä)*

- Edustaja Heli Astalan (vas.) puheenvuorot hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7346, 7350 ja 7351.
- Edustaja Heli Astalan puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp kolmannessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7457–7458.

Edustaja Asko Apukan (vas.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp kolmannessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7460–7461.

Edustaja Maria-Kaisa Aulan (kesk.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7351.

Edustaja Maria-Kaisa Aulan puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp kolmannessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7461.

Edustaja Ensio Laineen (vas.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp ensimmäisen käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 192/1994 vp, 3.2.1995, s. 7228.

Edustaja Ensio Laineen puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7348.

Edustaja Johannes Leppäsen (kesk.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp kolmannessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7463.

Edustaja Ossi Korteniemen (kesk.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7346–7347.

Edustaja Johannes Koskisen (sd.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7350.

Edustaja Timo E. Korvan (kesk.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7349 ja 7350.

Edustaja Paavo Nikulan (vihr.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp ensimmäisessä käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 192/1994 vp, 3.2.1995, s. 7226.

Edustaja Maija Raskin (sd.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä yhteydessä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7351.

Edustaja Maija Raskin puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp kolmannessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7452–7453.

Edustaja Esko-Juhani Tennilän (vas.) puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp toisessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7352.

Edustaja Esko-Juhani Tennilän puheenvuoro hallituksen esityksen 248/1994 vp kolmannessa käsittelyssä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7455–7456.

#### *Muut eduskunta-asiakirjat (aikajärjestyksessä)*

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan 30.5.1995 kokouksen pöytäkirja.

TAA 418/2001 vp — Maria Kaisa Aula/kesk ym.: Määrärahan osoittaminen valtionavustukseen saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseen (33.32.30).

TAA 489/2001 vp — Matti Huutola/vas: Määrärahan osoittaminen saamelaisväestön sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen omalla äidinkielellään (33.32.30).

TAA 770/2001 vp — Henrik Lax/r ym.: Määrärahan osoittaminen saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseen (33.32.30).

VNS 1/1993 vp. Valtioneuvoston kulttuuripoliittinen selonteko 1993.

VNS 3/1993 vp. Valtioneuvoston selonteko pitkän aikavälin tulevaisuudesta.

VNS 9/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutosten etenemisestä ja sen tavoitteiden toteutumisesta.

VNS 6/2014 vp. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014.

#### *Evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon toimielinten asiakirjat (aakkosjärjestyksessä)*

Edustaja-aloite 5/1996 kirkolliskokoukselle saamelaisten edustajan lisäämiseksi kirkolliskokoukseen.

Edustaja Arto Laitisen eriyvä mielipide kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintöön 1/1999, 5.4.1999 (liitteenä mietinnössä).

Edustaja Päivi Varpasuon eriyvä mielipide kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintöön 1/1999, 30.3.1999 (liitteenä mietinnössä).

Kirkkohallituksen esitys 9/1998 kirkolliskokoukselle saamelaisia koskevan kirkollisen lainsäädännön kehittämistä (saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa).

Kirkkohallituksen esitys kirkolliskokoukselle kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten sekä Kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin viranhaltijoiden virkasäännön tarkistamisesta, 16.9.2003.

Kirkkohallituksen esitys 4/2012 kirkolliskokoukselle kirkkolain kirkollisten rakennusten suojelua koskevien säännösten muuttamisesta (asianro 2011-00326).

Kirkkohallituksen päätös toimikunnan asettamisesta saamelaisia koskevan kirkollisen lainsäädännön kehittämistä varten, 11.12.1997, Dnro 2/011/91, 24/011/96, 8/014/97.

Kirkkojärjestys (1165/1999).

Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten tarkistaminen. Kirkkohallituksen asettaman kielilaki- ja hallintosäännöksiä valmistelevan työryhmän osamietintö II. Suomen ev. lut. kirkon keskushal- linto. Sarja C 2003:1.

Kirkolliskokouksen valmistusvaliokunnan mietintö 1/1990 saamelaisten edustuksesta kirkollisko- kouksessa.

Kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintö 1/1999 Kirkkohallituksen esityksestä 9/1998, joka kos- kee saamelaisten edustusta kirkolliskokouksessa.

Kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintö 1/2012 Kirkkohallituksen esityksestä 4/2012.

Kirkolliskokouksen päätös saamelaisten edustuksesta kirkolliskokouksessa, 7.5.1999, 62 §.

Kirkolliskokouksen työjärjestys, annettu Turussa 4.11.2009.

Kirkon vaalijärjestys (1166/1999).

Kirkon vaalijärjestys (416/2014).

Ortodoksisen kirkon kirkkojärjestys (12.12.2006).

Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin kirje Utsjoen, Inarin ja Enontekiön seurakunnille, 13.1.1997/N 2.

Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin kirje Utsjoen, Inarin ja Enontekiön seurakunnille, 15.4.1997/N 266.

Saamelaisia koskevan kirkollisen lainsäädännön kehittäminen. Osamietintö I, saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa. Kirkkohallitus 1998.

### ***Tuomioistuinten ja lainvalvontaviranomaisten ratkaisut***

#### *Oikeustapaukset*

KHO 1999: 31.3.1999, T 693.

KHO 1999: 31.3.1999, T 14.

KHO 2003: 11.3.2003, T 516.

KHO 2005: 8.9.2005, T 2276.

KHO 2014:111, 25.6.2014, T 1988.

#### *Lainvalvontaviranomaisten ratkaisut*

Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipaleen päätös 23.3.2017, Dnro OKV/12/21/2016.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 27.4.1999, dnro 240006/4/96.

Lapin lääninhallituksen päätös Inarin kunnan oikaisuvaatimuksesta saamenkielisten sosiaali- ja ter- veyspalvelujen turvaamiseksi tarkoitetun vuoden 2007 valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen (11.7.2007, LLH-2007-00066/So-62).

### ***Kansainväliset sopimukset ja muut kansainvälisen oikeuden lähteet sekä niiden valvontaelinten ohjeet, päätelmät ja suositukset***

Euroopan neuvoston Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/1991).

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (vähemmistöpuite- sopimus) (SopS 2/1998).

- ministerikomitean Suomea koskevat huomiot vuosilta 2007, 2012 ja 2017: CM/ResCMN (2007)1, CM/ResCMN (2012)3 ja CM/ResCMN(2017)1
- Euroopan neuvoston vähemmistökieliä tai alueellisia kieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (vähemmistökieliperuskirja) (SopS 23/1998).
- ministerikomitean Suomea koskevat huomiot vuosilta 2001, 2004, 2007 ja 2012: RecChL (2001)3, RecChL(2004)6, RecChL (2007)7 ja RecChL (2012)2.
- Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999).
- Euroopan neuvoston syrjintädirektiivi (2000/43/EY).
- Euroopan neuvoston työsyryntädirektiivi (2000/78/EY).
- Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).
- Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169 (ILO 169 -sopimus). Hyväksytty Genevessä 7.–28.6.1989 pidetyssä 76. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kansainvälisessä työkonferenssissa. Suomennos. Liitteenä hallituksen esityksessä 264/2014 vp.
- opas vuodelta 1996: International Labour Office, Geneva: ”Indigenous and Tribal Peoples; A Guide to ILO Convention No. 169 (1996).
  - 169-yleissopimuksen valmisteluasiakirjat vuodelta 1988: International Labour Conference 75th session 1988. Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107. Report VI(1).
  - opas vuodelta 2009: ILO, Indigenous & Tribal Peoples’ Rights in Practice 2009.
  - asiantuntijakomitean tulkintasuositus vuodelta 2001: General Observation (CEACR)- adopted 2010, published 100th session (2011).
  - käsikirja vuodelta 2013: Handbook for ILO Tripartite Constituents, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).
- YK:n peruskirja, hyväksytty 26.6.1945, tuli voimaan 24.10.1945. Suomi ratifioi sen 13.1.1956 (SopS 1/1956).
- YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (rotusyrjintäsopimus) (SopS 37/1970).
- rotusyrjintäkomitean yleissuositus vuodelta 1996: General Comment 21 – Right to self-determination, adopted – 48. session 1996.
  - rotusyrjintäkomitean yleissuositus vuodelta 1997: General Recommendation No 23; Indigenous Peoples, 18.8.1997.
  - rotusyrjintäkomitean Suomea koskevat huomiot vuosilta 2012 ja 2017: CERD/C/FIN/CO/20-22 (31.8.2012) ja CERD/C/FIN/CO/23 (5.5.2017).
- YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus) (SopS 6/1976).
- YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus) (SopS 8/1976).
- YK:n ihmisoikeuskomitean yleinen tulkintakannanotto KP-sopimuksen 27 artiklasta vuodelta 1994: CCPR/C/1/Rev. 1/Add. 5
  - YK:n ihmisoikeuskomitean Norjaa koskevat huomiot vuodelta 1999: CCPR/C/79/Add 112
  - YK:n ihmisoikeuskomitean Ruotsia koskevat huomiot vuodelta 2002: CCPR/CO/74/SWE
  - YK:n ihmisoikeuskomitean Suomea koskevat huomiot vuosilta 2004 ja 2013: CCPR/CO/82/FIN (2004) ja CCPR/C/FIN/CO/6 (2013).
  - YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu tapauksessa *Poma Poma v. Peru* vuodelta 2009: CCPR/C/95/D/1457/2006.
- YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus) (SopS 78/1994).
- YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista vuodelta 2007 (alkuperäiskansajulistus) (A/RES/61/295).  
Epävirallinen suomennos.
- Luonnon alkuperäiskansojen oikeuksien julistukseksi vuodelta 1994 (E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1).
- YK:n alkuperäiskansaoikeuksien erityisraporttija Victoria Tauli-Corpuzin raportti: A/HRC/33/42/Add.3, 9.8.2016.

## *Saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaiskäräjien asiakirjat*

### *Saamelaisvaltuuskunta*

#### *Lausunnot, muistiot, esitykset ja aloitteet (aikajärjestyksessä)*

- Esitys saamelaistaiteen ja muun saamelaiskulttuurin edistämiseen tarkoitettun erityisen määrärahan jakamisesta tulevaisuudessa, 28.6.1988. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1988 toimintakertomuksen liite 15.
- Muistio saamelaisten mahdollisesta edustuksesta eduskunnassa (lakimiessiihteri Heikki J. Hyvärinen), 7.4.1989 (liitteenä saamelaisvaltuuskunnan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 219/1990 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, 1.11.1990).
- Aloite perusoikeuskomitealle saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien huomioonottamisesta komitean työssä, 24.11.1989. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1989 toimintakertomuksen liite 28.
- Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 219/1990 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, 1.11.1990, Dnro 106/E.a.4. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1990 toimintakertomuksen liite 20.
- Esitys perusoikeuskomitealle saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien huomioonottamisesta komitean työssä, 18.6.1991. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1991 toimintakertomuksen liite 15.
- Lausunto Kirkkohallitukselle sen laatimasta arviomuistiosta saamelaisedustuksen järjestämisestä kirkolliskokouksessa, 29.1.1992, Dnro 25/D.4. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1992 toimintakertomuksen liite 2.
- Muistio eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 214/1991 vp opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi, 27.3.1992. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1992 toimintakertomuksen liite 36.
- Muistio eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 214/1991 vp kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, 28.4.1992. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1992 toimintakertomuksen liite 38.
- Lausunto oikeusministeriölle perusoikeuskomitean mietinnöstä, 17.6.1992, Dnro 104/D.3. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1992 toimintakertomuksen liite 7.
- Lausunto saamelaislakiehdotusta ym. koskevasta toimeksiantoluonnoksesta ja jäsenten nimeämisestä toimikuntaan siihen liittyvine muistioineen sisäasiainministeriölle, 31.8.1992, Dnro 111/D.1. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1992 toimintakertomuksen liite 10.
- Lausunto sisäasiainministeriölle saamelaislakiluonnoksen jatkovalmistelusta, 21.12.1992, Dnro 142.D.1. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1992 toimintakertomuksen liite 20.
- Muistio saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, 5.3.1993.
- Kirjelmä oikeusministeri Hannele Pokalle saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, 21.4.1993, Dnro 55/D.a.2.
- Muistio eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston kulttuuripoliittisesta selonteosta, 27.5.1993. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1993 toimintakertomuksen liite 40.
- Esitys oikeusministeriölle saamen kieltä ja saamelaisten kulttuuriautonomiamia koskevaksi perusoikeussäännökseksi, 19.6.1993, Dnro 77/D.a.2. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1993 toimintakertomuksen liite 33.
- Puheenjohtaja Pekka Aikion kirjelmä oikeusministeri Hannele Pokalle saamen kielen ja kulttuurin asemaa koskevan perusoikeussäännöshdotuksen tarkistamisesta, 18.11.1993. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1993 toimintakertomuksen liite 35.
- Kannanotto saamelaisten opetus- ja koulutushallinnon sekä saamenkielisen oppimateriaalituotannon järjestämisestä tulevaisuudessa, 7.1.1994. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 34.



Lausunto saamelaistyöryhmän 1994 mietinnöstä, 26.2.1994, Dnro 20/D.a.2. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 3.

Lausunto eduskunnan sosiaalivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 20.4.1994. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 7.

Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 20.4.1994. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 8.

Esitys oikeusministeriölle saamen kielilain mukaisen kuntien valtionavun uudelleenkohdentamisesta, 22.4.1994, Dnro 71/D.a.2. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 24.

Kirjelmä eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1990 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 25.4.1994.

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1990 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 19.5.1994.

Muistio tasavallan presidentti Martti Ahtisaarelle viiden kohdan ohjelmasta ajankohtaisista saamelaisasioista, 11.10.1994. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 41.

Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 5.11.1994. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 16.

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 17.12.1994. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1994 toimintakertomuksen liite 18.

Muistio sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntuselle saamelaisten asemasta sosiaali- ja terveydenhuollossa, 16.11.1995. Saamelaisvaltuuskunnan vuoden 1995 toimintakertomuksen liite 38.

### ***Saamelaiskäräjät***

*Kertomukset, suunnitelmat ja selvitykset* (aikajärjestyksessä)

Kertomus valtioneuvostolle vuodelta 1998. Hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 3.2.1999. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomuksen liite 48.

Saamelaiskäräjien kertomus valtioneuvostolle vuodelta 2006. Hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 20.2.2007, Dnro 236/D.a.1/07. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/kertomukset-suunnitelmat-ohjelmat/kertomukset>, lisäyspäivä 31.3.2007.

Saamelaiskäräjien koulutusraportti nro 1. Saamelaisopetus kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaiskäräjien koulutus- ja oppimateriaalitoimisto 2009. Korpjyvä Oy 2010. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/selvitykset>, lisäyspäivä 17.3.2010.

Saamelaiskäräjien toimintasuunnitelma-talousarvio vuodeksi 2017, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 19.12.2016. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/kertomukset-suunnitelmat-ohjelmat/suunnitelmat>, lisäyspäivä 21.12.2016.

Saamelaiskäräjien työjärjestys, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 28.2.2006. Saatavilla osoitteesta <[http://www.samediggi.fi/dokumentit/uusi työjärjestys](http://www.samediggi.fi/dokumentit/uusi_tyojarjestys), lisäyspäivä 10.1.2016.

Saamelaisten koulutus- ja kulttuurihallinto: nykytila ja esitys uudelleenorganisoinniseksi. Hyväksytty saamelaisvaltuuskunnan kokouksessa 11.6.1994.

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteettisopimuksen seuranta-indikaattorien taustoitus, Saamelaiskäräjät 2017. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/selvitykset>, lisäyspäivä 19.5.2017.

Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 2017, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 19.6.2018. Saatavilla osoitteesta ><http://www.samediggi.fi/dokumentit/kertomukset-suunnitelmat-ohjelmat/kertomukset/toimintakertomukset>, lisäyspäivä 21.6.2018.

*Lausunnot, muistiot, esitykset ja aloitteet (aikajärjestyksessä)*

- Esitys Kirkkohallitukselle saamelaisten maallikkoedustajan lisäämisestä kirkolliskokoukseen, 27.11.1996, Dnro 338/D.a.3. Saamelaiskäräjien vuoden 1996 toimintakertomuksen liite 42.
- Lausunto oikeusministeriölle Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä, 2.10.1997, Dnro 313/D.a.1. Saamelaiskäräjien vuoden 1997 toimintakertomuksen liite 21.
- Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 143/1997 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta, 8.10.1997. Saamelaiskäräjien vuoden 1997 toimintakertomuksen liite 26.
- Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 143/1997 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta, 20.11.1997. Saamelaiskäräjien vuoden 1997 toimintakertomuksen liite 32.
- Lausunto Kirkkohallitukselle osamietinnöstä I, saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa (saamelaisten kirkkotoimikunnan 1998 mietintö), 2.6.1998, Dnro 283/D.a.3. Saamelaiskäräjien vuoden 1998 toimintakertomuksen liite 14.
- Muistio saamelaisten perustuslaillisen aseman toteutumisesta oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissaselle, 11.12.1998, Dnro 394/D.a.1. Saamelaiskäräjien vuoden 1998 toimintakertomuksen liite 49.
- Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, 15.12.1998, Dnro 382/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 1998 toimintakertomuksen liite 28.
- Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle porotalouden ja luontaiselinkeinojen lainsäädäntöryhmän muistiosta, 29.5.1999, Dnro 3721/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomuksen liite 7.
- Kannanotto alue- ja kuntaministeri Martti Korhoselle luonnoksesta laiksi rakennerrahastojen kansallisesta hallinnoinnista, 20.10.1999. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomus, sivu 26, kohta 10.
- Lausunto sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennerrahastojen kansallisesta hallinnoinnista, 20.9.1999, Dnro 4629/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomuksen liite 18.
- Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 103/1999 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta, 28.10.1999, Dnro 4684/D.a.4.
- Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 104/1999 vp porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 12.11.1999. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomuksen liite 24.
- Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 140/1999 vp laiksi rakennerrahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista, 18.11.1999, Dnro 4704/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomuksen liite 26.
- Lakimiessihteri Heikki J. Hyvärisen laatima katsaus saamelaisia koskevaan lainsäädäntöön ja sopimuksiin vaalikaudella 1996–1999, 19.12.1999. Saamelaiskäräjien vuoden 1999 toimintakertomuksen liite 58.
- Muistio selvitysmies Margita Lukkariselle saamelaisten tarpeiden huomioimisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, 3.2.2000. Saamelaiskäräjien vuoden 2000 toimintakertomuksen liite 43.
- Esitys Lapin liitolle saamelaiskäräjien edustuksesta Lapin liitossa, 29.6.2000, Dnro 336/D.a.9. Saamelaiskäräjien vuoden 2000 toimintakertomuksen liite 31.
- Muistio sisäasiainministeriölle saamelaisten aseman huomioonottamisesta uudistettavassa aluekehityslainsäädännössä, 16.2.2001. Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 56.
- Muistio (yhteinen saamelaisten kotiseutualueen kuntien kanssa) peruspalveluministeri Osmo Soininvaaralle saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksesta, 14.3.2001. Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 69.
- Esitys sisäasiainministeriölle saamelaisten aseman huomioonottamisesta uudistuvassa aluekehityslainsäädännössä, 17.4.2001, Dnro 221/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 60.
- Muistio alue- ja kuntaministeri Martti Korhoselle saamelaisten asemasta uudistuvassa aluekehityslainsäädännössä, 14.6.2001. Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 62.

Muistio sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Kari Häkämiehelle saamelaisten asemasta uudistuvassa aluekehityslainsäädännössä, [28.9.2001](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 63.

Kirjelmä oikeusministeri Johannes Koskiselle erillisen määrärahan ottamisesta valtion vuoden 2002 talousarvioon saamenkielisten sosiaali- ja palvelujen turvaamiseksi, [8.8.2001](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 48.

Kirjelmä kansanedustajille erillisen määrärahan ottamisesta valtion vuoden 2002 talousarvioon saamenkielisten sosiaali- ja palvelujen turvaamiseksi, [12.9.2001](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 49.

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sosiaali- ja terveystieteiden osastolle hallituksen esityksestä 115/2001 vp valtion talousarvioksi vuodeksi 2002, [10.10.2001](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 37.

Esitys sisäasiainministeriölle saamelaisten elinolojen ja saamelaiselinkeinojen kehittämissuunnitelman ottamisesta uuteen alueiden kehittämislakiin, [19.10.2001](#), Dnro 500/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 50.

Muistio pääministeri Paavo Lipposelle ajankohtaisista saamelaisasioista, [18.12.2001](#), Dnro 614/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2001 toimintakertomuksen liite 66.

Lausunto sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueiden kehittämistä koskevaksi laiksi, [1.3.2002](#), Dnro 147/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2002 toimintakertomuksen liite 11.

Lisämuistio ajankohtaisista saamelaisasioista hallituksen 22.5.2002 iltakoulua varten, [2.5.2002](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2002 toimintakertomuksen liite 56.

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 55/2002 vp alueiden kehittämislakiin, [23.5.2002](#), Dnro 329/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 2002 toimintakertomuksen liite 21.

Esitys Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitukselle kolttasaamelaisen edustajan saamiseksi ortodoksisen kirkkokunnan kirkolliskokoukseen, [7.10.2002](#), Dnro 445/D.a.6. Saamelaiskäräjien vuoden 2002 toimintakertomuksen liite 49.

Lausunto Kirkkohallitukselle sen esityksestä kirkolliskokoukselle (2003) kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten sekä Kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin viranhaltijoiden virkasäännön tarkistamiseksi, [30.9.2003](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2003 toimintakertomuksen liite 24.

Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi Metsähallituksesta, [13.4.2004](#), Dnro 240/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2004 toimintakertomuksen liite 9.

Muistio eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta, [1.10.2004](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2004 toimintakertomuksen liite 47.

Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta, [27.10.2004](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2004 toimintakertomuksen liite 21.

Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle ehdotuksesta asetukseksi Metsähallituksesta, [29.10.2004](#), Dnro 542/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2004 toimintakertomuksen liite 24.

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta, [1.11.2004](#), Dnro 533/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 2004 toimintakertomuksen liite 27.

Muistio ajankohtaisista saamelaisasioista hallituksen 13.4.2005 iltakoulua varten, [1.4.2005](#), Dnro 201/D.a.2.

Muistio maatalouden ja porotalouden luopumistyöryhmälle maa- ja porotalouden luopumisjärjestelmästä, [4.9.2005](#). Saamelaiskäräjien vuoden 2005 toimintakertomuksen liite 48.

Kirjelmä sisäasiainministeriölle saamelaisten asemasta kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeesta, [26.10.2005](#), Dnro 452/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2005 toimintakertomuksen liite 34.

Kirjelmä oikeusministeri Leena Luhtaselle saamelaiskäräjien vuosikertomusta koskevan oikeudellisen epäkohdan korjaamisesta (kirjeen otsikkona saamelaiskäräjien kertomus ja eduskunta), [19.12.2005](#), Dnro 531/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2005 toimintakertomuksen liite 36.

Muistio menettelystä saamelaiskäräjälain mukaisissa viranomaisneuvotteluissa (asiakirjan otsikkona Saamelaiskäräjälain mukainen viranomaisten neuvotteluelvoite), 19.12.2005. Saamelaiskäräjien vuoden 2005 toimintakertomuksen liite 51.

Kannanotto sisäasiainministeriölle kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeesta, 24.1.2006, Dnro 94/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2006 toimintakertomuksen liite 51.

Lausunto sisäasiainministeriölle luonnoksesta laiksi uudeksi rakennerahastolaiksi, 4.8.2006, Dnro 422/D.a.2. Saamelaiskäräjien vuoden 2006 toimintakertomuksen liite 21.

Lausunto oikeusministeriölle vesilakityöryhmän mietinnöstä (2006:13), 18.9.2006, Dnro 482/D.a.1. Saamelaiskäräjien vuoden 2006 toimintakertomuksen liite 27.

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtovelan muuttamisesta, 13.10.2006, Dnro 507/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 2006 toimintakertomuksen liite 29.

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtovelan muuttamisesta, 13.11.2006, Dnro 538/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 2006 toimintakertomuksen liite 35.

Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 242/2006 vp rakennerahastolaiksi sekä laeiksi alueiden kehittämislain ja Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta, 23.11.2006, Dnro 538/D.a.4. Saamelaiskäräjien vuoden 2006 toimintakertomuksen liite 39.

Lausunto Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolle sen kertomuksesta eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuosilta 2005–2006, 28.8.2007, Dnro 518/D.a.4/07. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 12.11.2007.

Lausunto aluehallinnon uudistamis- ja kehittämishankkeen ohjausryhmälle aluehallinnon uudistamishankkeesta, 14.4.2008, Dnro 174/D.a.2/08.

Esitys porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmälle paimennustuen ottamisesta osaksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia (POLURA-laki), 28.5.2008.

Taustamuistio aluehallinnon uudistamis- ja kehittämishanketta valmistelevalle työryhmän kuulemis-tilaisuuteen 2.9.2008, Dnro 416/D.a.2/2008. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/kirjeet> ja muistiot, lisäyspäivä 2.9.2008.

Muistio peruspalveluministeri Paula Risikolle saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta ja kehittämisestä, 4.9.2008, Dnro 415/D.a.2./08. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/kirjeet> ja muistiot, lisäyspäivä 4.9.2008.

Esitys porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmälle paimennustuen ottamisesta osaksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia, 3.10.2008.

Esitys oikeusministeri Tuija Braxille, peruspalveluministeri Paula Risikolle, sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälälle sekä hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta, 10.10.2008, Dnro 462/D.a.2/2008. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 30.10.2008.

Taustamuistio työ- ja elinkeinoministeriön asettamalle alueiden kehittämislain uudistamista valmistellelle työryhmälle, 24.10.2008, Dnro 486/D.a.2/2008. Saamelaiskäräjien vuoden 2008 toimintakertomuksen liite 79.

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotuksesta uudeksi kaivoslaiksi 3.12.2008, Dnro 520/D.a.2/2008. Saamelaiskäräjien vuoden 2008 toimintakertomuksen liite 52.

Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle maaseutupoliittisesta kokonaisuudistuksesta 2009–2013, 20.1.2009, Dnro 17/D.a.2/2009. Saamelaiskäräjien vuoden 2009 toimintakertomuksen liite 3.

Lausunto valtiovarainministeriölle aluehallinnon uudistamishankkeesta, 11.3.2009, Dnro 81/D.a.2/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 14.4.2009.

- Muistio työ- ja elinkeinoministeriölle kaivoslain uudistamisesta, 8.5.2009, Dnro 328/D.a.2/2009. Saamelaiskäräjien vuoden 2009 toimintakertomuksen liite 99.
- Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.5.2009, Dnro 341/D.a.2/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 28.5.2009.
- Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 59/2009 vp aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, 15.6.2009, Dnro 375/D.a.4/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 15.6.2009.
- Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueiden kehittämislaista, 7.7.2009, Dnro 409/D.a.2/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 7.7.2009.
- Lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 59/2009 vp aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, 23.9.2009, Dnro 491/D.a.4/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 23.9.2009.
- Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 221/2009 vp laiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain muuttamisesta, laiksi turkistuottajien lomituspalveluista, laiksi poronhoitajien sijaispukokeilusta ja laiksi maatalousyrittäjien eläkelain 114 §:n muuttamisesta, 12.11.2009, Dnro 567/D.a.2/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 12.11.2009.
- Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 108/2009 vp laiksi Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta, 2.12.2009, Dnro 601/D.a.4/2009. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 2.12.2009.
- Muistio sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehille saamelaiden sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä kysymyksistä, 18.12.2009, Dnro 636/D.a.6/2009. Saamelaiskäräjien vuoden 2009 toimintakertomuksen liite 118.
- Lausunto Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolle sen kertomuksesta eduskunnalle vuosilta 2007–2008, 11.6.2009, Dnro 373/D.a.8/09. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 15.6.2009.
- Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 15.3.2010, Dnro 146/D.a.4/2010. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 23.3.2010.
- Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 12.10.2010, Dnro 453/D.a.4/2010. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 13.10.2010.
- Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi, 10.11.2010, Dnro 497/D.a.4/2010. Saamelaiskäräjien vuoden 2010 toimintakertomuksen liite 61.
- Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 247/2010 vp laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi, 18.1.2011, Dnro 16/D.a.4/2011.
- Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle luonnoksesta hallituksen esityksestä laeiksi Yleisradio Oy:stä ja valtion televisio- ja radiorahastosta annettujen lakien muuttamisesta, 27.3.2012, Dnro 172/D.a.2/2012. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 28.3.2012.
- Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietinnöstä (MMM 2012:3), 20.6.2012, Dnro 367/D.a.2/2012. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 26.6.2012.
- Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta esitykseksi laiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista, 17.6.2013, Dnro 470/D.a.2/2013.

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 31/2013 vp laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta, 7.5.2013, Dnro 373/D.a.4/2013. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 11.5.2013.

Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaista, 3.2.2014, Dnro 685/D.a.2/2013.

Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle sen ehdotuksesta jakaa sanomalehdistön tuki vuonna 2014, 21.5.2014, Dnro 319/D.a.2/2014. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 22.5.2014.

Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 192/2014 vp uudeksi kalastuslaiksi, 14.1.2015, Dnro 21/D.a.4/2015.

Kannanotto (yhteinen saamelaisten kotiseutualueen kuntien kanssa) saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella, 9.11.2016. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 9.11.2016.

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, 9.11.2016, Dnro 501/D.a.2/2016. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/lausunnot>, lisäyspäivä 9.11.2016.

Muistio tasavallan presidentti Sauli Niinistölle hänen Inarin vierailunsa yhteydessä saamelaisten kansallispäivänä 6.2.2017, Dnro 81/D.a.9/2017. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/kirjeet> ja muistiot, lisäyspäivä 6.2.2017.

#### *Asiantuntijoiden ja virallistahojen lausunnot ja muistiot* (aakosjärjestyksessä)

Eduskunnan kanslia (1994): Lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 21.3.1994.

Enontekiön kunta (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 13.1.1995.

Hallberg, Pekka (1994): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan muiden valiokuntien perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta antamien lausuntojen johdosta, 3.11.1994.

Hidén, Mikael (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 18.1.1995.

Inarin kunta (1994): Lausunto saamelaistyöryhmän 1994 mietinnöstä, 4.3.1994.

Inarin kunta (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 13.1.1995.

Inarin kunta (1995): Korjattu lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 22.5.1995.

Karapuu, Heikki – Viljanen, Veli-Pekka (1994): Muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 17.3.1994.

Korpijaakko, Kaisa (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 2.1.1995.

Kuokkanen, Rauna (2017): Lausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaispöytäkirjasta, 17.3.2017. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi>> dokumentit > saamelaisparlamentaarikkojen konferenssit > pohjoismainen saamelaispöytäkirja, lisäyspäivä 20.4.2017.

Lapin lääninhallitus (2004): Lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 4.3.1994.

Maa- ja metsätalousministeriö ja oikeusministeriö (2002): Yhteinen muistio hallituksen 22.5.2002 pitämää ”saamelaisiltakoulua” varten, 20.5.2002.

- Maa- ja metsätalousministeriö (2005): Muistio hallituksen 13.4.2005 pitämää ”saamelaisiltakoulua” iltakoulua varten.
- Oikeusministeriö (Eero J. Aarnio) (1993): Muistio saamelaishallintoa koskevan säännöksen sisällyttämisestä perustuslakiin ja saamelaisvaltuuskunnasta annettujen säännösten korottamisesta lain tasoiksi, 13.5.1993.
- Pokka, Hannele (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 18.1.1995.
- Saraviita, Ilkka (1994): Muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 14.3.1994.
- Saraviita, Ilkka (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, (lausunnossa ei päiväystä).
- Scheinin, Martin (1994): Muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 11.3.1994.
- Scheinin, Martin (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 4.1.1995.
- Scheinin, Martin (1998): Lausunto (täydentävä) eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, 26.8.1998.
- Scheinin, Martin (2017): Lausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaisopimuksesta, 24.2.2017. Saatavilla osoitteesta <[http://www.samediggi.fi/dokumentit/ saamelaisparlamentaarikkojen konferenssit](http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen_konferenssit) > pohjoismainen saamelaisopimus, lisäyspäivä 7.4.2017.
- Sisäasiainministeriö (Matti Sippola) (1992): Muistio saamelaisten elinolojen, oikeuksien ja hallinnon kehittämistä, 27.5.1992.
- Sisäasiainministeriö (Matti Sippola) (1992): Muistio saamelaisten oikeuksien, hallinnon ja elinolojen kehittämistä, 27.11.1992.
- Sodankylän kunta (1994): Lausunto saamelaistyöryhmän 1994 mietinnöstä, 1.3.1994.
- Sodankylän kunta (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 16.1.1995.
- Ulkoasiainministeriö (1994): Lausunto saamelaistyöryhmän 1994 mietinnöstä, 3.3.1994.
- Utsjoen kunta (1995): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, (lausunnossa ei päiväystä).
- Valtiovarainministeriö (1994): Lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 3.3.1994.
- Viljanen, Veli-Pekka (1994): Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan muiden valiokuntien perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta antamien lausuntojen johdosta, 10.11.1994.
- Åhrén, Mattias (2017): Lausunto saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaisopimuksesta, 28.3.2017. Suomennos. Saatavilla osoitteesta <[http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen konferenssit/pohjoismainen saamelaisopimus](http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen_konferenssit/pohjoismainen_saamelaisopimus), lisäyspäivä 18.4.2017.

### ***Muut lähteet*** (aakkosjärjestyksessä)

- Aikio, Esko (2006): Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen. Saamelaiskäräjät 6.12.2006. Saatavilla osoitteesta <<http://www.samediggi.fi/dokumentit/selvitykset>, lisäyspäivä 6.12.2006.
- Daes, Erica-Irene (1996): YK:n asiakirja; E/CN/4./Sub.2/AC.4/1996/2, § 72.
- Hyttinen, Ari – Moision, Antti (2017): Lainsäädännön arviointineuvosto – lainvalmistelun vaikutusarviointia. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 113 vuosikerta. Nro 2/2017, s. 206–212.
- Inarin kunnanhallituksen päätös saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttämisestä Inarin kunnassa, 25.11.2013, 517 §.
- Lapin Kansan pääkirjoitus, 14.8.2017.

- Lapin liiton vastaus saamelaiskäräjille sen tekemään esitykseen saamelaiskäräjien edustuksesta Lapin liitossa, 18.8.2000.
- Lappi-sopimus. Maakuntaohjelma 2014–2017, hyväksytty Lapin maakuntavaltuustossa 20.5.2014. Saatavilla osoitteesta <[http://www.lapinliitto.fi/kehittäminen ja edunvalvonta](http://www.lapinliitto.fi/kehittäminen_ja_edunvalvonta)
- Pohjolan Sanomien pääkirjoitus, 23.1.1995.
- Pokka, Hannele (2005): Artikkelit Helsingin Sanomissa ”Vieraskynä”, 2.2.1995.
- Rantala, Leif (2004): Saamelaisneuvosto 50-vuotta. Historiikki. XVIII Saamelaiskonferenssi, 7.–9.10.2004 Honningsvåg.
- Raportti 4.–6.8.1989 Norjan Lakselvissa pidetystä Saamelaisten XIV konferenssista. Sámiráddi 1991. Ohcejohka. Lars Nila Laskon (s. 213–220) ja Aslak Nils Saran (s. 221–225) pitämät alustukset.
- Saamelaisten kulttuuripoliittinen ohjelma. Hyväksytty Ruotsin Jällivaarassa 11.–14.8.1971 pidetyssä Saamelaisten VII konferenssissa. Sámiráddi.
- Saamelaisten XVIII konferenssin hyväksymä julistus Honningsvågissa 7.–9.10.2004. Saatavilla osoitteessa <http://www.saamicouncil.net/fi/documents/julggastusat/>
- Saamelaisten XX konferenssin hyväksymä julistus Murmanskissa 2.–4.5.2013. Saatavilla osoitteessa <http://www.saamicouncil.net/fi/documents/julggastusat/>
- Saamelaisparlamentaarikkojen I konferenssin hyväksymä julkilausuma Ruotsin Jokkmokissa 24.2.2005. Saatavilla osoitteesta <[http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen konferenssit](http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen_konferenssit), lisäyspäivä 16.11.2011.
- Saamelaisparlamentaarikkojen III konferenssin hyväksymä julkilausuma Norjan Kirkkoniemessä 10.11.2011. Saatavilla osoitteesta <[http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen konferenssit](http://www.samediggi.fi/dokumentit/saamelaisparlamentaarikkojen_konferenssit), lisäyspäivä 23.3.2012.
- Saamelaispoliittinen ohjelma (uudistettu). Hyväksytty Ruotsin Åressa 13.–15.8.1986 pidetyssä Saamelaisten XIII konferenssissa. Sámiráddi. Ohcejohka 1986.
- SámiSoster ry (2016): Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle sote- ja maakuntauudistuksesta, 11.10.2016.
- Sámi Museum – Saamelaismuseosäätiön säännöt, 25.11.2003.





# 1. TUTKIMUKSEN TAUSTAA

Kansojen oikeus itsemäärämiseen on nykyisin kansainvälisoikeudellinen perusnormi. Itsemäärämisoikeus on tunnustettu myös keskeisimmäksi kollektiiviseksi ihmisoikeudeksi ja sen katsotaan muodostavan perustan muiden ihmisoikeuksien toteuttamiselle. Itsemäärämisoikeus kuuluu kaikille kansoille riippumatta siitä, hallitsevatko ne itsenäisiä valtioita vai asuvatko ne valtiottomina jonkin toisen valtion alueella taikka peräti useamman valtion alueella. Siten myös joillakin valtiottomilla alkuperäiskansoilla kuten saamelaisilla katsotaan nykyisin vallitsevan kansainvälisen oikeuden tulkinnan mukaan olevan oikeus itsemäärämiseen.<sup>1</sup> Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.

Oikeus päättää omista asioistaan ja ohjata niiden tulevaa kehitystä ei ole saamelaisille mitenkään uusi asia. Saamelaisten varhaishistoriassa siida- eli lapinkyläjärjestelmä muodosti saamelaisen yhteiskunnan perustan. Siida oli rajoiltaan tarkasti määrätty alue, johon sen yhteisöllä oli toiset poissulkeva käyttö- ja omistusoikeus. Siidan keskeisenä hallintoelimenä toimi erityinen kotakäräjät, joka määritteli ja valvoi nautinta-alueita, määräsi oikeudenkäytöstä, huolehti hallintoasioista ja muista yhteisistä asioista.<sup>2</sup> Siidan ylin päättävä elin kyläkokous hallitsi aluettaan absoluuttisella tavalla niin, että se toimi siellä sekä hallintoelimenä että lainkäyttöelimenä.<sup>3</sup> Saamelaisten oikeuksien kielteinen kehitys pääsi alkuunsa Venäjän vallan aikaan 1800-luvun alkupuolella, jolloin lapinkylien asema heikkeni tai lakkasi kokonaan (HE 248/1994 vp, s. 4). Kehityksen tuloksena lapinkylät korvattiin pohjoismaisten valtioiden malleilla. Suomessa kunnallishallinto järjestettiin nykyiselle perustalle vuonna 1865 annetulla asetuksella kunnallishallinnosta maalla, jonka myötä kunnallishallinto kattoi myös saamelaisalueen vuoteen 1893 mennessä. Pisimpään lapinkylän tyyppinen hallintojärjestelmä säilyi kolttasaamelaisilla Petsamossa II maailmansotaan asti.<sup>4</sup>

Saamelaisten oikeusaseman kielteinen kehitys ei johtunut saamelaisista itsestään. Siitä syystä saamelaiset eivät myöskään koskaan luopuneet heille kansakuntana kuuluvista oikeuksistaan kuten oikeudesta itsemäärämiseen. Rankoista sulauttamistoimenpiteistä huolimatta saamelaisten etnis-yhteiskunnallinen elpyminen pääsi vähitellen alkuunsa ja johti lopulta ensimmäisen yleisen saamelaiskokouksen järjestämiseen helmikuun 6. päivänä 1917 Norjan Trondheimissa. Tuosta kokouksesta katsotaan

<sup>1</sup> Ks. esim. Henriksen ym. 2005, s. 267.

<sup>2</sup> Lehtola 1997, s. 23.

<sup>3</sup> Tanner 2000, s. 86 ja 91.

<sup>4</sup> Lehtola 1997, s. 42 ja 24.

saamelaisten yhdentymisen kansana alkaneen. Kului kuitenkin vuosikymmeniä ennen kuin eri puolilta Saamenmaata yhteisen poliittiseen foorumiin kokoontuneet saamelaiset lausuivat virallisessa kannanotossaan yksiselitteisesti olevansa yksi kansa muiden kansojen joukossa. Tämä tapahtui Ruotsin Jällivaarassa vuonna 1971 pidetyssä VII saamelaiskonferenssissa.<sup>5</sup> Siellä hyväksyttiin saamelaisten kulttuuripoliittinen ohjelma, joka alkaa sittemmin tunnetuksi tulleilla sanoilla: ”*Me olemme saamelaisia ja tahdomme olla saamelaisia, emme enempää tai vähempää kuin maailman muut kansat. Me olemme yksi kansa, meillä oma kielemme ja oma kulttuuri- ja yhteiskuntarakenteemme...*”<sup>6</sup> Vaikka Jällivaaran konferenssissa hyväksytyissä asiakirjoissa ei puhutakaan varsinaisesti oikeudesta itsemääräämiseen on silti selvää, että omaksi kansaksi julistautuminen merkitsi samalla myös itsemääräämisoikeutta koskevan vaatimuksen nostamista esille.

Saamelaiskonferenssissa saamelaiset julistivat oikeutensa itsemääräämiseen selväsanaisesti vasta vuonna 1986 Ruotsin Åressa pidetyssä XIII konferenssissa. Tätä ilmentävä kirjaus sisällytettiin uudistettuun saamelaispoliittiseen ohjelmaan, sen itsehallintoa käsittelevään osioon. Sen mukaan: ”*Meillä saamelaisilla, meidän kansallamme on kansanoikeuden mukaan kiistämätön itsemääräämisoikeus kaikissa asioissa, jotka koskevat kulttuuriamme, sosiaalista asemaamme ja elinkeinojamme.*”<sup>7</sup> Itsemääräämisoikeus nousi ensimmäisen kerran päteemaksi seuraavassa, vuonna 1989 Norjan Lakselvissa pidetyssä XIV saamelaiskonferenssissa.<sup>8</sup> Oikeus itsemääräämiseen oli päteemana myös Ruotsin Kiirunassa vuonna 2000 järjestetyssä XVII saamelaiskonferenssissa.<sup>9</sup> Sittemmin sama kysymys on noussut keskeiseksi teemaksi myös vuodesta 2005 lähtien pidetyissä saamelaisparlamentaarikkojen konferensseissa.<sup>10</sup>

Suomessa valtiolta alkoi osoittaa kiinnostuksen merkkejä saamelaisten oikeudellisen ja yhteiskunnallisen aseman kehittämiseen 1940-luvun lopulla, tosin saamelaisten itsensä herättelemänä. Tuolloin valtioneuvosto asetti saamelaisten vaatimuksesta

---

<sup>5</sup> Saamelaiskonferenssi on nykyisin neljän vuoden välein järjestettävä saamelaisten yhteinen kohtaamis- ja keskustelufoorumi, jossa keskustellaan ja sovitaan poliittisista ja kulttuurisista tavoitteista ja strategioista. Ensimmäinen saamelaiskonferenssi pidettiin vuonna 1953 Ruotsin Jokkmokissa. Saamelaiskonferenssi on kansalaisjärjestöjen, siis Suomessa, Norjassa, Ruotsissa ja Venäjällä toimivien saamelaisyhdistysten yhteistyöfoorumi.

<sup>6</sup> Saamelaisten kulttuuripoliittinen ohjelma. Hyväksytty saamelaisten VII konferenssissa Ruotsin Jällivaarassa 11.–14.8.1971.

<sup>7</sup> Saamelaispoliittinen ohjelma. Hyväksytty saamelaisten XIII konferenssissa Ruotsin Åressa 13.–15.8.1986. On kuitenkin tarpeen huomauttaa, että jo alkuperäisessä, saamelaisten XI konferenssissa Norjan Tromssassa 16.–19.6.1980 hyväksytyyn saamelaispoliittisen ohjelman selvitysosaan sisältyi erillinen luku otsikolla ”Saamelaisten itsemäärääminen ja hallinto”. Ohjelmassa ei kuitenkaan selväsanaisesti julkilausuttu saamelaisten oikeutta kansana itsemääräämiseen kuten myöhemmin hyväksytyissä ohjelmissa ja muissa julkilausumissa on näihin päiviin asti tehty.

<sup>8</sup> Raportti saamelaisten XIV konferenssista Norjan Lakselvissa 4.–6.8.1989.

<sup>9</sup> Asia ilmenee Leif Rantalán laatimasta Saamelaisneuvoston 50-vuotisen toiminnan historiikista (2004, s. 12).

<sup>10</sup> Saamelaisparlamentaarikkojen konferenssi on edustuksellisten saamelaiselinten eli pohjoismaisten saamelaiskäräjien sekä Venäjän saamelaisten edustajien joka neljäs vuosi järjestettävä poliittinen foorumi, jolla on samantapainen asema kuin saamelaiskonferenssilla siinä mielessä, että kummallakaan ei ole varsinaista päätösvaltaa. Oikeutta itsemääräämiseen korostettiin jo ensimmäisen, 24.2.2005 Ruotsin Jokkmokissa pidetyn konferenssin julistuksessa ([www.samediggi.fi](http://www.samediggi.fi) > dokumentit > saamelaisparlamentaarikkojen konferenssit).

saamelaisasiain komitean suunnittelemaan valtion toimenpiteitä lappalaisten tulevaisuuden turvaamiseksi taloudellisella ja sivistyksellisellä alalla. Komitean vuonna 1952 valmistunut mietintö<sup>11</sup> sisälsi ensimmäisen ehdotuksen saamelaislaiksi, jonka tavoitteena oli turvata saamelaisille oikeus vaikuttaa ja osallistua omia asioitaan koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon sekä jopa päättää niistä itsenäisesti. Komitean ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet lainsäädäntötoimiin.

Suomessa 1950- ja 1960-luvut olivat vahvaa jälleenrakentamisen aikaa. Siinä kehityksessä saamelaisten asema kielellisine ja kulttuurisine oikeuksineen unohtui tyystin tai ainakin jäi taka-alalle. Pienenä poikkeuksena voidaan pitää vuonna 1960 valtioneuvoston päätöksellä (401/1960, uudistettu 367/1987) asetettua valtiojohtoista saamelaisasiain neuvottelukuntaa saamelaisväestöä koskevien asioiden yhtenäistä valmistelua varten. Valtiovallan kiinnostus saamelaisasioita kohtaan virisi uudestaan 1970-luvun alussa, minkä tuloksena valtioneuvosto asetti vuonna 1971 saamelaismomitean selvittämään saamelaisten kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia oloja sekä tekemään sen pohjalta tarpeellisiksi katsottavat ehdotukset kiinnittäen huomiota siihen, miten saamelaiskysymysten hoito olisi vastaisuudessa hallinnollisesti järjestettävä.

Saamelaiskomitea sai työnsä valmiiksi vuonna 1973 ja ehdotti edeltäjänsä tavoin erityisen saamelaislain säätämistä. Siihen sisältyi muun muassa erillinen luku saamelaishallinnosta. Ehdotuksen mukainen saamelaishallinto olisi saanut varsin laajat valtuudet päättää luonnonvarojen käytöstä saamelaisalueen valtion hallinnassa olevilla maa- ja vesialueilla. Tämän hallinnon ytimenä olisi ollut saamelaisten keskuudestaan vaaleilla valitsema Saamelaisparlamentti, jollaista saamelaisilla ei ennestään ollut. Saamelaiskomitean ehdottamaa lain tasoista, itsenäistä ratkaisovaltaa käyttävää saamelaisten edustuselintä ei koskaan asetettu. Sen sijaan asetettiin komiteatyypinen neuvoo-antava saamelaisvaltuuskunnaksi nimetty toimielin, jolla ei ollut itsenäistä ratkaisovaltaa ja jonka toiminta perustui asetuksentasoisiin säännöksiin (A 824/1973). Saamelaisvaltuuskunnasta muodostettiin kuitenkin edustuksellinen, saamelaisten keskuudestaan suoralla vaalilla valittava toimielin. Tällainen asema merkitsi uutta alkua saamelaisten itsehallinnolle, vaikka saamelaiskomitea ei mietinnössään puhunut lainkaan oikeudesta itsehallintoon tai -määräämiseen eivätkä saamelaiset yleisestikään asiaa niin mieltäneet.

Saamelaisvaltuuskunnan perustamisen jälkeen 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla saamelaisten oikeudellisen aseman edistämässä ei otettu suuria kehitysaskelita. Edistystä toki tapahtui silloinkin, erityisesti koulutuksen ja opetuksen saralla. Saamelaisasioiden kehitys nousi uudelle tasolle 1980-luvun lopulla, jolloin samanaikaisesti käynnistyi tai tuli vireille useita saamelaisten oikeudellisen aseman vahvistamiseen tähtääviä hankkeita. Samaan ajankohtaan osuu myös kansainvälisen työjärjestön ILO:n vuonna 1989 hyväksymä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169 (jäljempänä ILO 169 -sopimus).<sup>12</sup> Suomessa yhä ratifioimatta oleva sopimus myöntää alkuperäiskansoille varsin laajan itsemääräämisoikeuden heidän alueidensa

<sup>11</sup> Saamelaisasiain komitean mietintö 1952:12.

<sup>12</sup> Hyväksytty 76. Kansainvälisessä työkonferenssissa Genevessä 7.–28.6.1989.

sekä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojensa kehittämistä koskevissa asioissa, vaikka se sinänsä vaikeneekin itsemääräämisoikeudesta.

Saamelaisten itsehallintolainsäädännön valmistelun käynnistymiseen johtanut tapahtumainkulku sai varsinaisesti alkunsa saamelaisasiain neuvottelukunnan vuonna 1990 ehdottamasta saamelaislaista<sup>13</sup> ja sen jatkovalmistelun liittyvistä ratkaisuista. Saamelaislakiehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena oli ratkaista saamelaisten maahan, veteen ja luonnonvarojen käyttöön liittyvät oikeuskysymykset heidän vanhastaan asuttamillaan alueilla. Lakiehdotus sisälsi myös ehdotuksen saamelaiskäräjien perustamisesta saamelaisvaltuuskunnan tilalle ja samalla saamelaisten edustajistoa koskevan sääntelyn nostamisesta asetuksen tasolta lain tasolle. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan saamelaiskäräjien perimmäisenä tehtävänä olisi ollut toteuttaa saamelaisten kulttuuriautonomiata luomalla edellytyksiä sille, että saamelaisille varmistuisi oikeus ja mahdollisuus harjoittaa kulttuuriaan omaehtoiselta pohjalta. Neuvottelukunnan mietintö lienee Suomessa ensimmäinen virallisuonteinen julkaisu, jossa käytettiin ilmaisua *saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tai kulttuuriautonomia*.<sup>14</sup>

Saamelaislain jatkovalmistelu ajautui kuitenkin suuriin vaikeuksiin. Sen vuoksi päädyttiin ratkaisuun jakaa lakikokonaisuuden jatkovalmistelutyö kahteen osaan siten, että saamelaisvaltuuskunta otti huolehtiaukseen saamelaisten maa- ja vesioikeuksia koskevien kysymysten valmistelun, kun taas saamelaishallinnon perusteita koskevien säännösten valmistelu jätettiin oikeusministeriön alaisuudessa tapahtuvaksi (HE 248/1994 vp, s. 22). Ministeriö asettikin toukokuussa 1993 työryhmän valmistelemaan hallituksen esityksen muotoon laadittavaa ehdotusta saamelaishallinnon perusteita koskevaksi perustuslain säännökseksi ja saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen korvaamiseksi lain tasoisilla säännöksillä.

Työryhmän työskentelyn aikana eduskunta edellytti kirjelmässään lokakuussa 1993 valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon johdosta saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kulttuuriautonomian perustalta (EK/VNS 1/1993). Tämä eduskunnan lausuma antoi osaltaan vankan perustan työryhmän työlle ja sen tuleville ehdotuksille. Työryhmä sai yksimielisen mietintönsä valmiiksi helmikuussa 1994,<sup>15</sup> jonka tekemien ehdotusten pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustasta (HE 248/1994 vp). Esitys johti lopulta itsehallintoa koskevan säännöksen lisäämiseen silloiseen perustuslakiin Suomen Hallitusmuotoon (L 973/1995, 51 a §) ja saamelaiskäräjien asettamiseen saamelaisvaltuuskunnan sijaan lain tasoisin säännöksin (L 974/1995). Nämä säädökset tulivat voimaan vuoden 1996 alusta.

<sup>13</sup> Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I. Ehdotus saamelaislaiksi ja erinäisten lakien muuttamiseksi 1990:32.

<sup>14</sup> Sama, s. 13, 49 ja 76. Tekstiyhteydestä voi kuitenkin päätellä, että näillä käsitteillä tarkoitettiin samaa asiaa. Saamelaisvaltuuskunta käytti omissa asiakirjoissaan kulttuuriautonomian käsitettä jo tätä ennen. Sitä käytettiin esimerkiksi vuonna 1988 opetusministeriölle tehdyssä esityksessä saamelaisasteen ja muun saamelaiskulttuurin edistämiseen tarkoitettua erityisen määrärahan jakamisesta tulevaisuudessa, 28.6.1988.

<sup>15</sup> Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto, saamelaistyöryhmän mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, Helsinki 1994 (jäljempänä lyhyemmin saamelaistyöryhmän mietintö 1994).

Saamelaisten itsehallinto tarkoitettiin luonteeltaan dynaamiseksi prosessiksi, jota saamelaiset itse voisivat ohjata ja johtaa. Lainsäätäjän tarkoituksena oli, että tälle itsehallinnolle luodaan vähitellen aineellista sisältöä lainsäädännössä, erityisesti saamelaiskäräjistä annetun lain säännöksiä kehittämällä. Kun itsehallinto on turvattu saamelaisille alkuperäiskansana, on siitä seurauksena, että itsehallinnon laajuuden määrittelyyn vaikuttavat perustuslain säännösten lisäksi alkuperäiskansojen oikeuksia koskevat kansainvälisen oikeuden asiakirjat ja niiden tulkintaan liittyvät kehitysvirtaukset. Tästä syystä on mielestäni oikeampaa puhua saamelaisten itsehallinnosta kuin pelkästä kulttuuri-itsehallinnosta, vaikka tätä ilmaisua käytetäänkin lainvalmisteluasiakirjoissa.<sup>16</sup> Perustelen ratkaisuni käyttäen käsitettä *saamelaisten itsehallinto* omissa teksteissäni lähemmin alaluvussa 6.8.4.

Alkuperäiskansojen oikeus itsemäärämiseen on ILO 169 -yleissopimuksesta lähtien saanut yhä enenevässä määrin painoarvoa näiden kansojen oikeusaseman kehittämisessä.<sup>17</sup> Tämä ilmenee konkreettisesti YK:n vuonna 2007 hyväksymästä julistuksesta alkuperäiskansojen oikeuksista (jäljempänä alkuperäiskansajulistus)<sup>18</sup> sekä tuoreessa, vuoden 2017 alussa parafoidusta pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta<sup>19</sup>, joiden periaatteellisena pohjana on itsemäärämisoikeus. Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat kannanotoissaan alkaneet yhä voimakkaammin painottaa alkuperäiskansojen oikeutta itsemäärämiseen.<sup>20</sup> Saamelaisessa yhteisössä itsemäärämisoikeus on juuri nyt erityisen ajankohtainen kysymys, kun keskustellaan siitä, hyväksyäkö vaiko hylätä mainittu parafoitu saamelaissopimus. Käsillä oleva tutkimus pyrkii antamaan kokonaiskuvan saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä ja toteutumisesta Suomen lainsäädännössä sekä kuvaamaan yleisesti alkuperäiskansojen kuten saamelaisten itsemäärämisoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Toivon tutkimukseni avaavan uusia näkökulmia saamelaisten itsemäärämisoikeuden toteuttamista koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon.

---

<sup>16</sup> Käsitettä ”kulttuuri-itsehallinto” käytettiin myös alkuperäisessä perustuslain säännöksessä (L 973/1995, 51 a §) ja laissa saamelaiskäräjistä (974/1995). Käytän tätä ilmaisua vain viittauksissa lainvalmisteluasiakirjoihin niissä yhteyksissä, kun sitä on siellä nimenomaisesti käytetty.

<sup>17</sup> Muun muassa Leena Heinämäki (2013, s. 25) on todennut, että alkuperäiskansojen itsemäärämisoikeus on tällä hetkellä vahvasti kehittynyt kansainvälisen oikeuden normi.

<sup>18</sup> A/RES/61/295.

<sup>19</sup> Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitusten sekä näiden maiden saamelaiskäräjien edustajien välisissä neuvotteluissa saavutettiin vuoden 2016 lopussa alustava yhteisymmärrys pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta (jäljempänä alaviitteissä lyhyemmin saamelaissopimus 2017 ja tekstissä parafoitu saamelaissopimus), jonka neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajat parafoivat eli alustavasti vahvistivat neuvotteluvaiheen päätteeksi 13.1.2017. Sopimus pohjautuu suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27.5.2005 luovuttamaan sopimusluonnokseen (jäljempänä alaviitteissä lyhyemmin saamelaissopimusluonnos 2005).

<sup>20</sup> Tuoreimpana kannanottona voidaan mainita YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean Suomeen kohdistuvat päätelmät vuodelta 2017 (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017, s. 4–5).

## 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄN TÄSMENTÄMINEN JA LÄHTEET

### 2.1. Tutkimuksen tavoitteet

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa yli 22 vuotta. Lainsäädännön ja sen tavoitteiden toteutumisesta ei ole tehty akateemista tutkimusta tai edes käytännönläheistä selvitystä lukuun ottamatta Esko Aikion saamelaiskäräjien toimeksiannosta vuonna 2006 laatimaa selvitystä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämistä<sup>21</sup>, jonka oli määrä palvella erityisesti saamelaiskäräjiä itsehallinnon kehittämiseen liittyvässä valmistelu- ja suunnittelutyössä. Aikio käsitteli selvityksessään itsehallintoa yleisesti, saamelaisten itsehallinnon lähtökohtia ja sen toteutumista Suomessa, alkuperäiskansojen itsehallintojärjestelyjä muualla maailmassa sekä lopuksi arvioi itsehallinnon kehittämismahdollisuuksia.

Aikion selvityksen lisäksi voidaan mainita Kaisa Raition vuonna 1998 laatima suppea selvitys saamelaiskäräjien näkemysten huomioon ottamisesta kaavoituksessa saamelaisten kotiseutualueella. Raition selvityksen tavoitteena oli tutkia sitä, kuinka hyvin saamelaisten näkemykset ja tarpeet otetaan huomioon kaavojen laadinnassa saamelaisten kotiseutualueella. Hän halusi selvittää, otetaanko saamelaiskäräjien lausunnoissa esitetyt muutosehdotukset huomioon kaavoituksessa. Lisäksi hän selvitti, mihin asioihin saamelaiskäräjät kiinnittää lausunnoissaan huomiota ja millä perusteella.<sup>22</sup> Samana vuonna julkaistiin Kristian Myntin pienten vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen poliittisia oikeuksia käsittelevä oikeusvertaileva väitöskirjatutkimus, jossa tekijä tarkasteli myös näiden ryhmien oikeutta itsemääräämiseen.<sup>23</sup> Vielä on mainittava Leena Heinämäen yhdessä kansainvälisen tutkimusryhmän kanssa laatima laaja kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimusraportti vuodelta 2017, joka pyrkii vastaamaan Suomen valtioneuvoston määrittelemään tietotarpeeseen erityisesti saamelaisten maa- ja osallistumisoikeuksista sekä saamelaismääritelmästä. Raportti sisältää muun muassa kuvauksen saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä Suomessa ja sen näkökulma asettuu siksi lähelle tämän tutkimuksen tutkimustehtävää.<sup>24</sup>

Saamelaisten itsehallintoa koskevan hallituksen esityksen mukaan hallitusmuodon 51 a §:n säännökset (nykyisin PL 731/1999, 121.4 §) muodostavat itsehallinnon perustan. Tarkemmin tästä itsehallinnosta säädetään saamelaiskäräjälaissa (HE 248/1994 vp, s. 16). Tässä tutkimuksessa saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevalla lainsäädän-

<sup>21</sup> Aikio 2006.

<sup>22</sup> Raitio 1988.

<sup>23</sup> Myntti 1988.

<sup>24</sup> Heinämäki ym. 2017.

nöllä (jäljempänä lyhyemmin myös saamelaisten itsehallintolainsäädäntö) tarkoitetaan kuitenkin molempia mainittuja säädöksiä, jotka yhdessä muodostavat itsehallinnon varsinaisen oikeudellisen perustan. Hallituksen esitykseen sisältyi kolmaskin lakiehdotus, joka koski saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain (516/1991) eräiden säännösten tarkistamista (L 1725/1995). Sitä käsitellään jäljempänä saamen kielilain yhteydessä. Näiden säädösten tavoitteet on tavalliseen tapaan määritelty niiden esitöissä, erityisesti hallituksen esityksessä. Saamelaiskäräjälaiissa on lisäksi säännös (1 §) lain tarkoituksesta, jota ei kuitenkaan voida pitää varsinaisena tavoitesäännöksenä. Sitä tarkistettiin vuonna 2002 saamelaiskäräjälain muuttamisen yhteydessä. Tuolloin saamelaiskäräjälakiin tehdyt muutokset koskivat pääasiassa vaalisäännöksiä (HE 234/2002 vp). Asiaa selostetaan ja analysoidaan tarkemmin itsehallintolainsäädännön tavoitteita käsittelevässä luvussa.

Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää ja arvioida, miten saamelaisille perustuslaissa turvattu saamen kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto toteutuu Suomen lainsäädännössä. Pyrkimyksenä on esittää kokonaiskuva itsehallinnon toteutumisesta ja kehittymisestä lainsäädännössä. Siinä tarkastelussa

- a) avataan ja analysoidaan tarkemmin saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä ja sen tavoitteita,
- b) selvitetään, mitä tämän lainsäädännön tavoitteita toimeenpanevaa ja sen tarkoittaman itsehallinnon sisältöä konkretisoivaa muuta lainsäädäntöä on annettu vuoden 1996 jälkeen ja analysoidaan säädöksiä tutkimustehtävän a kohdan kannalta erityisesti silmällä pitäen sitä, onko niiden avulla lisätty ja miten saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia,
- c) kohdassa b tarkoitettun säädösanalyysin yhteydessä verrataan ja analysoidaan kunkin säädöksen sisältöä ja tavoitteita saamelaiskäräjien julkilausumiin säädöstä koskeviin pyrkimyksiin, jotka ilmenevät sen kyseisestä säädösehdotuksesta antamista lausunnoista, kannanotoista, muistiosta ja muista vastaavista asiakirjoista, sekä
- d) tutkimuksen lopuksi tehdään edellä mainittujen kohtien pohjalta kokoava analyysi siitä, miten saamelaisten itsehallinto toteutuu ja miten se on mahdollisesti kehittynyt tarkasteluajanjaksona Suomen lainsäädännössä. Siinä pyritään tiivistetysti peilaamaan toteutunutta, vallitsevaa valtiiovallan edustamaa näkemystä itsehallinnon sisällöstä ja kehittämistarpeista suhteessa lainsäädännön tavoitteisiin ja saamelaisten edustuselimen saamelaiskäräjien julkilausumiin näkemyksiin itsehallinnon kehittämistarpeista sekä esittämään näiden perustalta oma tulkinta itsehallinnon kehittämisestä.

Tutkimustehtävän osiot c ja d ovat tarpeen sen vuoksi, että itsehallintolainsäädännön esitöiden ja saamelaiskäräjälain 1 §:n mukaan saamelaiskäräjät on asetettu toteutta-



maan ja kehittämään saamelaisten itsehallintoa. Tutkimuksen lähestymistavalle on ominaista se, että saamelaishallintoa ja saamelaisia muutoinkin koskevien lainsäädäntöhankkeiden arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota saamelaisten kansanvaltaisesti valitun edustajiston – aiemmin saamelaisvaltuuskunnan ja sittemmin saamelaiskäräjien – hankkeista esittämiin näkemyksiin, mahdollisiin muutosehdotuksiin ja niiden perusteluihin. Saamelaisten omaa tahtoa ja näkemyksiä esitellään ja analysoidaan läpi tutkimuksen, ei ainoastaan vuoden 1996 jälkeisten itsehallintoa koskevien lakihankkeiden osalta. Kun tavoitteena on pyrkiä antamaan kokonaiskuva itsehallinnon toteutumisesta ja kehittymisestä lainsäädännössä, merkitsee se samalla pääsääntöisesti sitä, että kovin yksityiskohtaiseen analysointiin kunkin säädöksen kohdalla ei ole mahdollista eikä tarpeenkaan ryhtyä. Poikkeuksena ovat kuitenkin sellaiset lait tai lakien säännökset, joilla on erityistä merkitystä itsehallinnon toteutumisessa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita saamelaiskäräjälain 7–9 §:iin sisältyvät säännökset.

Itsehallinnon toteutumista arvioidaan kahdesta näkökulmasta, kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee. Yhtäältä puheena olevaa lainsäädäntöä lähestytään analyttisen oikeustieteen kannalta, jolloin kysytään ja selvitetään mahdollisimman objektiivisesti, mitä voimassa oleva oikeus on toteutuneena yhteiskunnallisena tosiasiana. Tällaista lainopin tulkintaa voidaan kutsua vallitsevaksi, julkisen vallan harjoittamaksi laintulkinnaksi, joka kuvaa kyseisen oikeudenalan tosiasiallista toteutumista. Toisaalta – ja erityisesti – lainsäädäntöä lähestytään vaihtoehtoisen lainopin näkökulmasta kysymällä, mitä tämä oikeus voisi olla tai mitä sen pitäisi olla, jotta se yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta edistäen parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaisi saamelaisia erityisesti koskevien perustuslain säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, varsinkin alkuperäiskansojen asemaa turvaavien sopimusten sekä muiden asiakirjojen määräyksiä, tarkoituseriä ja henkeä. Tavoitteena on silloin mahdollisten, vaihtoehtoisten laintulkintojen esittäminen voimassa olevasta oikeudesta.

Tutkimustehtävän b–d osiot kohdistuvat 20 vuoden ajanjaksoon, joka alkaa kulttuuri-itsehallintolainsäädännön voimaantulovuodesta 1996 ja päättyy vuoden 2015 loppuun, jolloin myös saamelaiskäräjien viides vaalikausi päättyi. Valittu 20 vuoden ajanjakso on sopiva ja tarkoituksenmukainen periodi tarkastella ja arvioida lainsäädännön ja sen tavoitteiden toteutumista. B-kohdassa tarkoitettu analyysi käsittää myös saamelaiskäräjistä annetun lain, vaikka se on samalla osa itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntöä.

Saamelaisten itsehallintoon voi sisältyä, ja sisältyy muitakin toimenpiteitä ja ilmenymiä, joista ei ole säädetty itsehallintoa toteuttavassa lainsäädännössä. Nämä seikat jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Käsittelemättä jäävät myös valtionhallinnon ja esimerkiksi saamelaisten kotiseutualueen<sup>25</sup> kuntien saamelaisten itsehallinnon kehittämiseen tähtäävät ei-lainsäädännölliset hallinnolliset ja taloudelliset toimenpiteet, elleivät ne välittömästi liity johonkin itsehallintoa kehittävään säädökseen tai ellei niillä muutoin ole huomattava vaikutus itsehallinnon toteutumiseen. Tässä yhteydessä on

<sup>25</sup> Tutkimuksessa käytetään jäljempänä toisinaan lyhyempää ilmaisu *saamelaisalue*. Kyse on täsmälleen samasta alueesta.

erityisesti kiinnitettävä huomiota itsehallintolainsäädännön perusteluihin kirjattuun mainintaan, jonka mukaan perustuslain säännös koskee saamelaisten hallinnollisia oloja (HE 248/1994 vp, s. 1). Siitä seuraa, että esimerkiksi alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen keskeisesti liittyvä kysymys siitä, keitä yhteisöön kuuluu ja miten yhteisöön kuuluminen määritellään jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

## 2.2. Tutkimustehtävän tarkastelua

Tutkimuksen päätavoitteena on siis selvittää ja arvioida, miten saamelaisten perustuslaillinen itsehallinto toteutuu Suomen lainsäädännössä. Tähän pääkysymykseen vastaaminen edellyttää käsitystä siitä, mitä kysymyksellä itse asiassa tarkoitetaan. Tällöin on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, että tutkimuksella ei haeta vastausta kysymykseen toteutuuko kulttuuri-itsehallinto, vaan kysymykseen miten se toteutuu. Ensin mainittuun kysymykseen ei sisälly ennakko-olettamusta itsehallinnon toteutumisen laajuudesta tai syvyydestä. Siinä lähdetään tutkimaan asiaa ikään kuin puhtaalta pöydältä ilman lähtöolettamusta. Jälkimmäisessä taas puolestaan oletetaan lähtökohteisesti, että itsehallinto toteutuu ainakin jossakin määrin. On vain selvitettävä, missä laajuudessa itsehallinto toteutuu.

Saamelaisten itsehallinnosta on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1999), jossa nykyisin siitä on säännös 121.4 §:ssä. Sen mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tarkemmin itsehallinnosta on säädetty ensisijaisesti saamelaiskäräjistä annetussa laissa. Itsehallinto on siten juridinen fakta, mikä merkitsee, että tämä itsehallinto on olemassa ja se toteutuu joka tapauksessa, paremmin tai huonommin. Sen vuoksi on rationaalista asettaa tutkimuskysymys muotoon, miten saamelaisten itsehallinto toteutuu Suomen lainsäädännössä. Tätä kysymystä on tarkoituksenmukaista lähestyä analysoimalla ja tulkitsemalla kyseisen lakikokonaisuuden tavoitteita ja aineellista sisältöä, jotka ilmenevät lainvalmisteluasiakirjoista, erityisesti hallituksen esityksistä sekä eduskunnan valiokuntien asiakirjoista.

Perustuslain säännös määrittää puitteet itsehallinnolle ja antaa sille valtiosääntöoikeudellisen perustan, yksityiskohtaista sisältöä se ei määrittele. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että ehdotettu hallitusmuodon uusi 51 a § on luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon (PeVM 17/1994 vp, s. 1). Huomio kiinnittyy tässä erityisesti ilmaisuun ”*kaikin osin*”. Perustuslain säännöksen hyväksymisen yhteydessä säädettiin kuitenkin myös laki saamelaiskäräjistä, jossa itsehallinnosta säädetään tarkemmin. Saamelaiskäräjälakiin sisältyy lisäksi säännöksiä itsehallinnon perusteista samaan tapaan kuin kuntalakiin (410/2015) kunnallisen itsehallinnon yleisistä perusteista. Saamelaisten perustuslailla suojatun oikeusaseman ulottuvuudet määräytyvät siten osin perustuslain säännöksen ja osin saamelaiskäräjälain mukaisesti samaan tapaan kuin kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja (HE 248/1994 vp, s. 16).

Itsehallintolainsäädännön keskeisenä tavoitteena on luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka turvin he voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa päätöksentekoon asioissa, jotka koskevat heidän omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä asemaansa alkuperäiskansana. Itsehallinto sisältää näin määriteltynä paitsi poliittisen järjestelmän niin myös pyrkimyksen lisätä sen avulla saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia vähitellen. Tähän liittyy keskeisesti kysymys itsehallinnon luonteesta. Lakikokonaisuuden perustelujen mukaan itsehallinto on tarkoitettu dynaamiseksi niin, että saamelaiset voivat itse kehittää sitä (HE 248/1994 vp, s. 16). Sen vuoksi perustuslain säännöksellä ja saamelaiskäräjälailla ei ollut alun pitäenkään tarkoitus säätää tyhjentävästi itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta ja lukita siten itsehallinto tietynkaltaiseksi staattiseksi järjestelmäksi. Lainsäätäjän tarkoituksena on, että itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta säädetään saamelaiskäräjälain lisäksi myöhemmin annettavilla muilla laeilla sitä mukaa kun itsehallintoa kehitetään (HE 248/1994 vp, s. 20–21). Tarkoitus ilmenee myös saamelaiskäräjälain 1 §:n ensimmäisen virkkeen lopusta. Saamelaisten itsehallintoa turvataan ja kehitetään siten sääntelykokonaisuudella, joka muodostuu perustuslain lisäksi tavallisista eduskuntalaeista.<sup>26</sup> Esimerkkinä tässä tarkoitettusta lainsäädännöstä voidaan mainita laki alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), jonka 32 §:n mukaan Lapin maakunnassa maakuntaohjelmaan sisältyy saamelaiskäräjien valmisteleva saamelaiskulttuuria koskeva osa. Lain 32 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 190/2013 vp, s. 44) todetaan lyhyesti, että säännöksellä korostetaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon vaatimuksia. Vastaava säännös sisältyi myös kahteen aiempaan alueiden kehittämislakiin (602/2002, 10 § ja 1651/2009, 25 §).

Kun itsehallinnon avulla pyritään lisäämään saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia, minkä on määrä tapahtua itsehallintoa vähitellen kehittämällä, on sen vuoksi tarkoituksenmukaista tarkastella tutkimuksen pääkysymystä – miten saamelaisten itsehallinto toteutuu lainsäädännössä – siitä näkökulmasta, kuinka vaikutusmahdollisuuksia on tosiasiallisesti lisätty lainsäädännössä perustuslain säännöksen voimaantulon jälkeen. Tällaisen näkökulman omaksuminen merkitsee samalla päähuomion kiinnittämistä mahdolliseen kehitykseen saamelaisten itsehallinnon toteutumisessa, ei niinkään tuona ajankohtana jo olemassa olleeseen ja toteutuneeseen saamelaisten hallinnollis-poliittiseen asemaan. Toisaalta on luonnollisesti selvää, ettei kehitystä voi konkreettisesti kuvata vertaamalla sitä johonkin lähtötilanteeseen, tässä tapauksessa perustuslain säätämisen aikana vallinneeseen lainsäädännölliseen asemaan. Ennen varsinaisen tutkimustehtävän käsittelyä käsitellään ja analysoidaan saamelaisten oikeusaseman vahvistamiseen Suomen perustuslaissa liittyviä lainsäädäntötoimia. Näiden lakihankkeiden kuvaaminen samoin kuin alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen liittyvien yleisten kysymysten käsittely on tarpeen sen vuoksi, että niillä on selkeä yhteys tutkimuksen kohteena olevaan lakikokonaisuuteen.

Edellä mainittu oikeusministeriön asettama saamelaistyöryhmä ehdotti omassa mietinnössään lisättäväksi silloiseen valtiopäiväjärjestykseen uuden säännöksen (33 a

---

<sup>26</sup> Näin myös Brax 2010, s. 20.

§), jonka mukaan saamelaisilla olisi oikeus tehdä aloitteita eduskunnalle heitä erityisesti koskevista asioista siten kuin laissa säädetään. Työryhmä tarkoitti tässä yhteydessä toimeksiantoonsa kuuluvaa ehdotusta laiksi saamelaiskäräjistä, jonka 6 §:ssä se ehdotti eduskuntaan ulottuvan aloiteoikeuden antamista perustettavalle saamelaiskäräjille. Työryhmä perusteli esitystään tarpeella turvata saamelaisille todelliset vaikutusmahdollisuudet eduskunnan ulkopuolella tapahtuvassa lainvalmistelussa, mitä jo tuolloin voimassa ollut valtiopäiväjärjestyksen 52 a § (L 1079/1991), nytemmin eduskunnan työjärjestyksen 37.2 § (40/2000) saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa heitä erityisesti koskevista asioista ei turvaa.<sup>27</sup> Se koskee kuulluksi tulemista lainsäädäntöprosessin viimeisessä vaiheessa eduskunnassa. Saamelaistyöryhmän ehdotuksen mukainen aloiteoikeus olisi ollut toteutuessaan hyvin vahva.<sup>28</sup> Mainittujen säännösten perustelujen mukaan Suomen hallituksen tehtävänä olisi ollut saattaa saamelaiskäräjien tekemä aloite eduskunnan käsiteltäväksi ilman harkintaa aloitteen sisällön eikä sen osalta annetaanko aloite eduskunnalle.<sup>29</sup>

Edellä selostetut ehdotuksen asteelle jääneet säännökset saamelaisten aloiteoikeudesta eduskunnassa, itsehallintolainsäädännön esitöissä lausuttu periaate saamelaiskäräjien asemasta saamelaisten itsehallinnon toteuttajana ja kehittäjänä sekä sitä vahvistava säännös saamelaiskäräjälain 1 §:ssä puoltavat tutkimuksen osatavoitteiden c–d kohdissa tarkoitettua analyysin sisällyttämistä tutkimustehtävään. Analyysin avulla saadaan viitteitä siitä, minkä sisältöiseksi itsehallinto olisi näiden vuosikymmenten aikana saamelaisten omasta tahdosta mahdollisesti kehittynyt Suomen lainsäädännössä. Lisäksi analyysi paljastaa valtiovallan ja saamelaisten väliset näkemuserot itsehallinnon kehittämisessä.

### **2.3. Tutkimuksen paikantaminen oikeustieteellisessä tutkimuskentässä ja tutkijan oma positio**

Tutkimusta voi luonnehtia monialaiseksi. Oikeustieteellistä tutkimuskenttää ajatellen tutkimusta voidaan pitää ensisijaisesti lainsäädäntötutkimuksena, jossa vaihtoehtoisen lainopin metodia soveltaen analysoidaan saamelaisia koskevan julkisoikeudellisen lainsäädännön syntyä 1990-luvun alkupuolelta, erityisesti vuodesta 1995 lähtien aina vuo-

<sup>27</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 42–44.

<sup>28</sup> Eduskunnan ulkopuoliselle toimijalle turvattu aloiteoikeus eduskunnassa ei sinänsä ollut tuohonkaan aikaan ennenkuulumaton järjestely. Ahvenanmaan maakuntapäiville turvattiin jo vuoden 1951 Ahvenanmaan itsehallintolaissa oikeus (670/1951, 15 §) tehdä aloitteita eduskunnalle. Aloiteoikeutta koskeva säännös sisällytettiin asiasisällöltään muuttumattomana vuonna 1991 uudistettuun itsehallintolakiin (1144/1991, 22 §). Säännöstä selkeytettiin vuoden 2004 lainmuutoksen (68/2004) yhteydessä muuttamatta asiasisältöä. Sen mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Aloiteoikeuden varsinainen oikeudellinen perusta on Suomen perustuslaissa, sen 75 §:n 2 momentissa, jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

<sup>29</sup> Sama, s. 63 ja 69.

teen 2015 asti. Tutkimukseen sisältyy siten myös lähimenneisyyttä kuvaavia oikeushistoriallisia piirteitä, vaikei sitä voidakaan kutsua varsinaiseksi historiantutkimukseksi.

Oikeudenalaa koskevassa tarkastelussa tutkimus sijoittuu pääosin valtiosääntöoikeuden piiriin, kun tutkimuksen päätavoitteena on esittää kokonaiskuva saamelaisten perustuslaissa turvatun kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon toteutumisesta. Perustuslain säännös saamelaisväestön hallinnollisista oloista on sidoksissa saamelaisia erityisesti koskevaan perusoikeussäännökseen yhtäältä siksi, että lainsäätäjän tahtotilana on ollut *”turvata saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien riittävä taso kulttuuriautonomian perustalta”* ja toisaalta siksi, että kulttuuri-itsehallinnon käsite on sisällöllisesti sidottu mainittuun perusoikeussäännökseen ja että itsehallintosäännöksen tarkoituksena on luoda hallinnolliset puitteet perusoikeuksien toteuttamiselle. Siten tutkimus paikantuu valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa sekä hallinnon järjestämistä että perusoikeuksien toteutumista koskevaan tutkimukseen. Tutkimukseni kohdentuu lisäksi hallinto-oikeuden alalla ja erällä muilla oikeudenalailloilla siinä yhteydessä, kun selvitetään ja analysoidaan itsehallinnon aineellista sisältöä sääntelevää lainsäädäntöä kuten saamelaiskärjälakia. Vielä on mainittava tutkimuksen liittyminen kansainväliseen oikeuteen sitä kautta, että alkuperäiskansojen oikeudet on usein turvattu kansainvälinen sopimusmääräyksin.

Tutkimukseni näkökulmaa voi luonnehtia sisäiseksi kahdellakin tapaa. Ensinnäkin tutkin aiheitani saamelaisena, saamelaisyhteisöön kuuluvana jäsenenä. Saamelaisten asemaa, olipa kyse mistä tieteenalasta tahansa ovat aiemmin tutkineet pääasiassa muut kuin saamelaiset itse. Asiantila on kuitenkin nopeasti muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana, kun yhä useampi saamelainen on suorittanut akateemisia opintoja aina tohtorin tutkintoon asti. Saamelaistutkimus onkin nykyisin yhä enenevässä määrin saamelaisten itsensä tekemää tutkimusta. Toinen näkökulma on vielä syvemmällä aiheessa. Työskentelin noin 27 vuotta saamelaisten edustuksellisen elimen palveluksessa, aluksi saamelaisvaltuuskunnan ja sitten sen tilalle asetetun saamelaiskäräjien hallinnollisena johtajana. Siinä asemassa saatoin seurata aitiopaikalta saamelaisten itsehallintolainsäädännön valmistelua 1990-luvun alkupuoliskolla ja myös osallistua näiden lakien valmisteluun sekä varsinkin niiden toimeenpanoon ja kehittämiseen. Lisäksi olen osallistunut tässä tutkimuksessa analysoitujen saamelaisten edustuselimen antamien lausuntojen ja kannanottojen valmisteluun: joihinkin syvällisemmin, toisiin taas pelkästään muodollisena allekirjoittajana.

Sisäisestä näkökulmasta voisi olettaa koituvan sekä etua että myös ongelmia. Saamelaisyhteisön jäsenenä minulla on lähtökohtaisesti ulkopuolista parempi ymmärrys ja tietämys saamelaisuudesta ja siitä, mitä itsehallinto tai sen puuttuminen merkitsee saamelaisille. Saamelaishallinnon ylimpänä virkamiehenä pitkään toimineena, ja nimenomaan tutkimusajanjaksona minulle on kerääntynyt tietoa, joka auttaa kysymään oikeita kysymyksiä ja kohdistamaan huomion olennaisiin seikkoihin. Toisaalta liian läheinen henkilökohtainen yhteys tutkimusaiheeseen saattaa johtaa myös tietynlaiseen kyvyttömyyteen kyseenalaistaa ja tarkastella kriittisesti saamelaisosapuolen pyrkimyksiä ja niiden perusteluja oikeusasemansa ja yleisten elinolojensa parantamiseksi. Uskon kuitenkin, että kun pidän jatkuvasti mielessäni tämän piilevän vaaran ja tiedos-

tan sen, tutkimuskriittinen otteeni säilyy läpi tutkimuksen. Omasta positiostani on mainittava vielä koulutustaustani. Yliopistollinen perustutkintoni on hallintotieteen alalta. Oletan sen olevan eduksi tutkimustyöni menestymisen kannalta sen vuoksi, että tutkimukseni tarkastelee saamelaisten hallinnollisia oloja sääntelevää lainsäädäntöä. Toisaalta oikeustieteellisen perustutkinnon puuttumiseen saattaa liittyä riskejä, kun kyse on oikeustieteen alaan kuuluvasta tutkimuksesta.

## 2.4. Oikeus- ja tutkimuslähteet

### 2.4.1. Yleistä

Hirvosen mukaan lainopin metodiseen tieto-taitoon kuuluu keskeisesti oikeuslähdeoppi. Se määrittää sen oikeudellisen materiaalin, jota lainopin tulkinta- ja systematisointitiede voi käyttää.<sup>30</sup> Oikeuslähdeoppi ei ainoastaan kuvaa oikeuslähteiden käyttöä, vaan se on myös osa oikeusjärjestystä säännellessään oikeuslähteitä sekä niiden käyttöä ja keskinäistä järjestystä.<sup>31</sup> Oikeuslähteet itsessään eivät ole metodeja, vaan perusteita, joihin tulkinnan tulee nojautua. Oikeuslähdenormeja eli positiivisen oikeuden tunnistamissääntöjä taas voidaan pitää metodinormeina, jotka osoittavat käytettävissä olevat oikeuslähteet. Oikeuslähdenormit määrittävät myös oikeuslähteiden hierarkian, etusijajärjestyksen ja painoarvot eli niiden käyttöperiaatteet. Näin ollen oikeuslähdeoppiin kuuluvat oikeuslähdenormit sääntelevät ja ohjaavat oikeuslähteisiin perustuvaa tutkijan tulkinta-, punninta- ja systematisointitoimintaa.<sup>32</sup>

Muodollisessa oikeuslähdeopissa keskeiset oikeuslähteet ovat lait, lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut. Nämä nk. auktoriteettilähteet eli virallislähteet saavat tukea niiden taustalla olevista instituutioista.<sup>33</sup> Auktoriteettilähteet ovat oikeusjärjestelmän tuottamia lähteitä tai sen sellaisiksi virallisesti hyväksymiä ja tunnustamia lähteitä.<sup>34</sup> Muodollisen eli formaalisen lähdeopin lisäksi puhutaan materiaalisista ja reaalista oikeuslähteistä. Ne ovat asialähteitä, joiden oikeuslähdeopillinen asema ja merkitys määräytyvät niiden sisällöllisen merkittävyyden perusteella.<sup>35</sup> Oikeuslähteet sekä tulkinta- ja normiritiriitojen ratkaisunormit ja oikeuslähdeoppi oikeuslähteiden käytöstä ovat ennalta annettuja ja velvoittavat lainopin tutkijaa tämän tulkintatyössä.<sup>36</sup> Aarnion mukaan *”tulkinta ei ole oikeudellista tulkintaa, jos siinä ei ole käytetty yhtään oikeuslähdetä hyväksi tai jos siinä on sivuutettu kaikki tulkintaa ohjaavat säännöt ja periaatteet”*.<sup>37</sup> Kun yhtä ainoaa oikeaa oikeuslähdeoppia ei enää ole, on lainopin tutkijan selitettävä selvästi omat oikeuslähdeopilliset ratkaisunsa ja sitoumuksensa.<sup>38</sup>

<sup>30</sup> Hirvonen 2011, s. 41.

<sup>31</sup> Tuori 2000, s. 174.

<sup>32</sup> Hirvonen 2011, s. 41.

<sup>33</sup> Sama, s. 42.

<sup>34</sup> Karhu 2003, s. 792.

<sup>35</sup> Hirvonen 2011, s. 42.

<sup>36</sup> Sama, s. 44.

<sup>37</sup> Aarnio 1989, s. 195.

<sup>38</sup> Hirvonen 2011, s. 44.

Aulis Aarnio on ryhmitellyt oikeuslähteet niiden velvoittavuuden mukaan 1) vahvasti velvoittaviin, 2) heikosti velvoittaviin ja 3) sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>39</sup> Toisinaan tähän jaotteluun on lisätty vielä neljäs ryhmä, joka käsittää kielletyt ratkaisuperusteet.<sup>40</sup> Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä on kutsuttu myös ohjeellisiksi oikeuslähteiksi.<sup>41</sup> Tämän jaottelun mukaan kirjoitettu laki kuten perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta ja sitä konkretisoiva laki saamelaiskäräjistä kuuluvat vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Lainvalmistelutyöt kuten hallituksen esitys itsehallintolainsäädännöstä kuuluvat puolestaan heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Itsehallintolainsäädäntö säädösteksteineen, tavoitteineen ja perusteluineen sisältyy voimassa olevaan oikeuteen, minkä vuoksi sitä voidaan myös tutkia lainopillisen tutkimuksen tutkimusmenetelmillä.

Jyrki Tala kehottaa puolestaan tutkimuksessaan hankkimaan ja kokoamaan mahdollisimman monipuolista informaatiota lakihankkeen syntyhistoriasta, jotta lainlaadintaa kyettäisiin tarkastelemaan tavoitteellisenä toimintana.<sup>42</sup> Lainlaadinta on moniselitteinen ja -ulotteinen sekä monen toimijan menettelyyn pohjautuva prosessi, minkä vuoksi on välttämätöntä hankkia tietoa kaikkien lakihankkeeseen osallistuneiden ja vaikuttaneiden toimijoiden tavoitteenasettelusta.<sup>43</sup> Vain sillä tavoin voi saada mahdollisimman oikean, riittävän ja luotettavan tiedon eri toimijoiden tavoitteista. Tässä tarkoitetuiksi toimijoiksi Tala nimeää 1) lainsäädäntöprosessissa päätöksentekijöinä toimineita henkilöitä (Suomessa valtioneuvoston jäsenet, tasavallan presidentti ja eduskunta ja 2) lainvalmisteluun eri rooleissa osallistuneita henkilöitä (virkamiehet, työryhmien jäsenet, asiantuntijat, lausunnonantajat jne.), joita ei ole hänen mukaansa tarpeen tarkkaan määrittellä ja rajata.

Kun tässä tutkimuksessa itsehallintolainsäädännön tavoitteita analysoidaan ja tulkitaan kriittisen eli vaihtohtoisen lainopin näkökulmasta ja sen menetelmillä, on perusteltua ja hyödyllistä hankkia Talan kannanoton mukaisesti mahdollisimman monipuolista, laajaa, syvällistä ja kriittistä tietoa kyseisen lakihankkeen tavoitteenasettelusta. Tällöin tiedonhankintaa on laajennettava koskemaan virallisuonteisten lähteiden lisäksi myös ns. epävirallisia lähteitä, joista keskeisin on media, tiedotusvälineet. Niiden julkaisemasta informaatiosta kyetään hankkimaan erityisesti itsehallintoa perustaa sääntelevän lainsäädännön tavoitteenasetteluun vaikuttaneista tekijöistä tietoa valaisemaan erityisesti lakihanketta vastustaneiden tai siihen kriittisesti suhtautuneiden tahojen pyrkimyksiä<sup>44</sup>, vaikka niille ei tulkinnassa voidakaan antaa samaa painoarvoa kuin virallisuonteisille lähteille.

Suomen kaltaisissa demokraattisissa yhteiskunnissa medialla on merkittävä asema yhteiskunnallisen keskustelun herättämisessä ja ohjaamisessa tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi jonkin lakihankkeen osalta. Media ei itse tätä helposti

<sup>39</sup> Aarnio 1989, s. 220–221.

<sup>40</sup> Peczenik 1995, s. 214–221.

<sup>41</sup> Ks. esim. Siltala 2003, s. 305–307.

<sup>42</sup> Tala 2001, s. 100.

<sup>43</sup> Sama, s. 92.

<sup>44</sup> Tala 2001, s. 92, ja siinä mainittu Friedman 1985b, s. 128.

myönnä, vaan se perustelee rooliaan tiedonvälittäjänä, vaikka tosiasiaa saattaakin tiedonvälityksen varjolla pyrkiä ajamaan esimerkiksi taustaryhmiensä tai joidenkin paikallisten intressiryhmien etuja ja tavoitteita. Tämä ilmiö näyttäytyi varsin selvästi erityisesti itsehallintolainsäädännön eduskuntakäsittelyn aikana.

#### **2.4.2. Keskeisimmät auktoriteetilähteet**

Selostetulta pohjalta tässä tutkimuksessa itsehallintolainsäädännön tavoitteiden analysoinnissa ja tulkinassa oikeuslähteinä käytetään ensinnäkin virallis- eli auktoriteetilähteitä, joita ovat hallituksen esitykset, erityisesti 248/1994 vp ja 190/1995 vp mukaan lukien perusoikeusuudistukseen liittyvä hallituksen esitys 309/1993 vp (saamelaisia erityisesti koskeva perusoikeussäännös 14.3 §), niitä koskevat eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, saamelaistyöryhmän mietintö sekä siitä ja mainituista hallituksen esityksistä annetut asiantuntija- ja intressitahojen lausunnot ja lisäksi mahdolliset tuomioistuinratkaisut, tässä järjestyksessä. Sama koskee itsehallinnon sisältöä muovaavan lainsäädännön analysointia.

Auktoriteetilähteisiin kuuluvat tässä tutkimuksessa myös sellaiset Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joissa on määräyksiä kansojen itsemääräämisoikeudesta. Tämä on perusteltua jo senkin vuoksi, että itsehallintolainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan siinä ehdotettujen lakien tultua voimaan saamelaisten itsehallinto tulee kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin (HE 248/1994 vp, s. 21). Tällaisia ovat ainakin YK:n vuonna 1966 hyväksymää kaksi yleissopimusta; kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä KP-sopimus)<sup>45</sup> sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä TSS-sopimus)<sup>46</sup>, jotka ovat voimassa olevaa oikeutta Suomessa.

Edelleen auktoriteetilähteisiin kuuluu ILO 169 -yleissopimus. Suomi osallistui keskeisesti tämän sopimuksen valmisteluun, mutta se ei ole vielääkään sitä ratifioinut. Eduskunnan sosiaalivaliokunnan kannanoton mukaan Suomessa olisi kuitenkin ryhtyttävä toimenpiteisiin ratifiointiedellytysten luomiseksi ja että jo ennen sopimuksen ratifiointia on pyrittävä lainsäädännössä ja hallinnossa toimimaan sen säännösten ja hengen mukaisesti (SoVL 11/1990 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi eräässä tapauksessa katsonut, että lainsäädäntöä ei saa kehittää ILO 169 -sopimuksen vastaisesti edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 30/1993 vp, s. 2). Lisäksi saamelaisten itsehallintoa koskevassa hallituksessa esityksessä todetaan esityksen pyrkivän ILO 169 -sopimuksessa asetettuihin päämääriin (HE 248/1994 vp, s. 14) ja uskotaan itsehallinnon parantavan tämän sopimuksen ratifiointiedellytyksiä (HE 248/1994 vp, s. 17).

Ohjeellisena oikeuslähteenä on otettava huomioon myös parafoitu pohjoismainen saamelaissopimus, jonka tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan varmistaa ja vahvistaa saamelaisten oikeudet siten, että saamelaiset voivat säilyttää, harjoittaa ja kehittää kult-

---

<sup>45</sup> SopS 8/1976

<sup>46</sup> SopS 6/1976.



tuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä mahdollisimman vähäisin valtionrajoista aiheutuvin estein. Ehdotukseen sisältyy muun muassa itsemääräämisoikeutta koskeva artikla (4). Saamelaisopimus on valmistunut vuosia myöhemmin itsehallintolainsäädännön valmistelun jälkeen, minkä vuoksi sen tavoitteiden analysoinnissa ja tulkinnaissa ei mainittuun sopimukseen voi ainakaan keskeisesti nojautua. Tosin sopimuksen valmisteluprosessi oli jo noihin aikoihin (1990-luvun alkupuolella) vireillä ja on siksi mahdollista, että itsehallintolainsäädännön esitöihin sisältyy aineksia kyseisen asiakirjan valmisteluaineistosta. Sopimus on parhaillaan pohjoismaisten saamelaiskäräjien hyväksyttävänä.

Keskeisen, virallisuonteisen kaltaisen tulkinta-aineiston muodostavat lisäksi saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaiskäräjien hyväksymät erilaiset asiakirjat, joita ovat aloitteet, esitykset, lausunnot, muistiot ja muut sen tapaiset kannanotot sekä saamelaiskäräjälain 7 §:n nojalla annetut kertomukset valtioneuvostolle hallituksen kertomuksen laatimista varten. Osa näistä lukeutuu jo edellä mainittuihin auktoriteettilähteisiin kuten lausunnot eduskunnan valiokunnille. Vielä on mainittava oikeustieteellinen kirjallisuus, joka Aarnion ryhmittelyn mukaan lasketaan sallittuihin auktoriteettilähteisiin.<sup>47</sup>

### **2.4.3. YK:n alkuperäiskansajulistus erityisenä oikeuslähteenä**

#### **2.4.3.1. Julistuksen historia ja sen keskeisimmät määräykset itsemääräämisoikeudesta**

YK:ssa asetettiin 1980-luvun alkupuoliskolla tavoitteeksi hyväksyä alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, jonka valmistelua varten asetettiin ihmisoikeustoimikunnan (nykyisin ihmisoikeusneuvosto) alainen alkuperäiskansatyöryhmä. Työryhmä aloitti työnsä 1985 ja sai luonnoksen valmiiksi vuonna 1993. Varsinaiset neuvottelut sopimuksen sisällöstä käytiin vuosina 1995–2006, kunnes YK:n yleiskokous hyväksyi julistuksen lopullisesti syyskuussa 2007.<sup>48</sup> Julistus ei ole kansainvälinen sopimus, minkä vuoksi se ei ole ainakaan suoraan kansainvälisoikeudellisesti sitova asiakirja. Suomi osallistui kuitenkin aktiivisesti julistuksen valmisteluun, tuki sen keskeisten periaatteiden hyväksymistä ja äänesti sen hyväksymisen puolesta. Julistus on tavoitteellinen, poliittinen asiakirja, jolla pyritään edistämään alkuperäiskansojen oikeuksia sekä kehittämään valtioiden ja alkuperäiskansojen välistä yhteistyötä. Sillä ei ole luotu uusia ihmisoikeusveloitteita, vaan koottu yhteen jo muissa kansainvälisissä asiakirjoissa olevia oikeuksia ja periaatteita sekä korostettu olemassa olevien ihmisoikeuksien kuuluvan myös alkuperäiskansoille.<sup>49</sup> Julistus kattaa lähes kaikki alkuperäiskansojen elämänalueet ILO 169 -yleissopimuksen tavoin.

Alkuperäiskansajulistuksella tunnustetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus. Tätä koskeva määräys sisältyy julistuksen 3 artiklaan. Itsemääräämisoikeuden perusteella alkuperäiskansat määräävät artiklan mukaan vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Julistusta voidaan

<sup>47</sup> Aarnio 1989, s. 220–221.

<sup>48</sup> A/RES/61/295.

<sup>49</sup> Koivurova 2010, s. 37; Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:18, s. 15; HE 264/2014 vp, s. 14.

pitää alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden varsinaisena kansainvälisoikeudellisena perustana, vaikka se ei olekaan sitova kansainvälinen sopimus.

Julistuksen 3 artikla on lähes identtinen YK:n KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen yhteisen 1 artiklan kanssa. Ainoana erona on, että sana ”kansaa” on korvattu sanalla ”alkuperäiskansaa”. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien erityisraportoiija James Anayan mukaan tämä julistuksen artikla heijastaakin mainittujen kansainvälisten yleissopimusten yhteistä 1 artiklaa.<sup>50</sup> Julistuksen 4 artiklassa puolestaan määrätään itsemääräämisoikeuden käyttämisestä. Sen mukaan itsemääräämisoikeutta käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin. Myös 5 artikla liittyy itsemääräämiseen. Artiklassa alkuperäiskansoille taataan oikeus ylläpitää ja vahvistaa erillisiä poliittisia, oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä instituutioitaan. Samalla korostetaan kuitenkin näiden kansojen oikeutta niin halutessaan osallistua täysimääräisesti valtion poliittiseen ja sosiaaliseen elämään sekä talous- ja sivistyselämään. Julistuksen 46 artiklassa itsemääräämisoikeuteen perustuvat toimet rajataan lopuksi YK:n peruskirjan mukaisiksi.

#### **2.4.3.2. Julistuksen merkitys oikeudellisena ja poliittisena asiakirjana**

Alkuperäiskansajulistus on tärkeä merkkipäälly alkuperäiskansojen oikeuksien kehityksessä. Yleisesti on todettu julistuksen olevan hallitusten, alkuperäiskansojen ja muiden toimijoiden kuten YK:n erityisjärjestöjen yhteistyön väline. Vuosikymmeniä kestänyt valmisteluprosessi osoittaa yhtäältä alkuperäiskansoille kuuluvien oikeuksien toteuttamisen haasteellisuuden ja toisaalta valtioyhteisön moraalista tahtoa ja halua sitoutua edistämään, kunnioittamaan ja toteuttamaan alkuperäiskansojen oikeuksia. Julistuksen poliittista painoarvoa korostaa se, että valtaosa maailman maista äänesti julistuksen puolesta, Pohjoismaat mukaan lukien. Pohjoismaat osallistuivat myös hyvin keskeisesti julistuksen valmisteluun ja tukivat voimakkaasti sen hyväksymistä, mikä antaa perusteita odottaa niiden tekevän myös kaikkensa julistuksen mukaisten oikeuksien toteuttamiseksi omassa lainsäädännössään saamelaiden hyväksi. Scheinin katsoo, että Pohjoismaat ovat sitoutuneet julistukseen hyväksyessään sen.<sup>51</sup>

Julistus heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden kehitystä. Se on koko valtioyhteisön kannanotto siihen, minkälaisen oikeudellisen aseman ja miten pitkälle meneviä oikeuksia kansallisvaltiot ovat valmiita antamaan alueellaan asuville alkuperäiskansoille. Todennäköistä on, että pidemmällä aikavälillä julistuksesta muodostuu instrumentti, jonka avulla valtiot ja alkuperäiskansat löytävät tasapainon valtioiden velvoitteiden ja alkuperäiskansojen oikeuksien välillä.<sup>52</sup> Tätä päätelmää tukee myös YK:n yleiskokouksen täysistunnossa 22.–23.9.2014 järjestetyn ensimmäisen, korkean tason ”alkuperäiskansojen maailmankonferenssin” loppupäätelmät, joiden

<sup>50</sup> James Anayan raportti Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisväestön ihmisoikeustilanteesta (6.6.2011, A/HRC/18/35/Add.2), s. 10. Ks. myös HE 264/2014 vp, s. 14.

<sup>51</sup> Martin Scheininin asiantuntijalausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaissopimuksesta, 24.2.2017.

<sup>52</sup> Koivurova 2010, s. 38 ja 41.

mukaan valtiot vahvistavat sitoutumistaan YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen.<sup>53</sup>

Vaikka julistus ei siis ole oikeudellisesti sitova asiakirja, sillä arvioidaan kuitenkin olevan hyvin voimakas vaikutus kansainvälisen tapaoikeuden kehittymiseen. Aika ja valtioiden kannanotot julistukseen osoittavat lopulta sen, minkälainen oikeudellinen painoarvo julistukselle lopulta muodostuu. Julistuksen oikeudellisesta merkityksestä ja sen käyttämisestä oikeuslähteenä on kuitenkin olemassa jo hyviä esimerkkejä. Australia yhtenä julistusta vastaan syksyllä 2007 äänestäneestä neljästä valtiosta on sittemmin muuttanut kantansa ja hyväksynyt julistuksen. Bolivia on puolestaan saattanut julistuksen osaksi lainsäädäntöään ja Belizen korkein oikeus sovelsi sitä oikeuslähteenä Maya-intiaanien maa-oikeuskiistassa. Niin ikään Amerikan ihmisoikeustuomioistuimien perusti erään ratkaisunsa osin julistukseen.<sup>54</sup> Aulis Aarnion oikeuslähteiden sitovuutta luokittelevassa portaikossa alkuperäiskansajulistus voidaan sijoittaa jonnekin vahvasti velvoittavien ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden välimaastoon. Koivurova toteaa kirjoituksessaan vuodelta 2010, että alkuperäiskansajulistus voi aikaa myöten kehittyä kansainväliseksi tapaoikeudeksi ja siten muuttua velvoittavaksi oikeuslähteeksi.<sup>55</sup>

Alkuperäiskansaoikeuden tulkinta on mainitun Koivurovan arvion jälkeen edelleen kehittynyt. Scheinin on kannanotossaan vuodelta 2017 katsonut, että alkuperäiskansajulistus on laajan hyväksyntänsä vuoksi jo muodostunut osaksi oikeudellisesti sitovaa tavanomaista kansainvälistä oikeutta.<sup>56</sup> Åhrén on samoilla linjoilla samaan ajankohtaan sijoittuvassa kannanotossaan. Vaikka alkuperäiskansajulistus ei sinänsä ole muodollisesti sitovaa oikeutta ei se Åhrénin mukaan mitenkään tarkoita sitä, etteivätkö julistuksen sisältämät määräykset kuvastaisi sitovaa oikeutta. Åhrén toteaa, että alkuperäiskansajulistuksen voidaan vahvoin perustein katsoa edustavan kansainvälistä tapaoikeutta itsemääräämisoikeuden sekä maa- ja vesialueisiin kohdistuvien oikeuksien osalta. Hänen kantansa mukaan alkuperäiskansajulistuksesta on tullut alkuperäiskansaoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden ensisijainen normatiivinen perusta siitä huolimatta, etteivät kaikki julistuksen määräykset ole vielä vakiintuneet osaksi sitovaa kansainvälistä oikeutta.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> A/RES/69/2. Alkuperäiskansajulistukseen ja sille mainitussa YK:n yleiskokouksessa annettuun tukeen viitataan myös parafoidun saamelaisoppimuksen (2017) johdanto-osan alkuosassa.

<sup>54</sup> Koivurova 2010 ja siinä mainitut alaviitteet, s. 41.

<sup>55</sup> Sama, s. 37.

<sup>56</sup> Martin Scheininin asiantuntijalausunto saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaisoppimuksesta, 24.2.2017.

<sup>57</sup> Mattias Åhrénin asiantuntijalausunto saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaisoppimuksesta, 28.3.2017.

## 3. TUTKIMUSMETODIT

### 3.1. Tulkintametodit

#### 3.1.1. Yleistä

Minkälaiset lainopilliset tulkintametodit soveltuvat parhaiten tässä tutkimuksessa tarkoitettujen itsehallintoa koskevien säädösten ja niiden tavoitteiden tutkimiseen? Säädöstekstejä voidaan analysoida perinteisin tulkintaperustein kuten sanamuodon mukaisella tai objektiivisella tulkinnalla.<sup>58</sup> Kun säädösten tavoitteista ei ole käytettävissä lakitekstiä, siis säädettyä normia saamelaiskäräjälain 1 §:ää lukuun ottamatta eivät nämä perinteiset tulkintametodit ole riittävän käyttökelpoisia metodeja tavoitteiden analysointia varten. Säädösten tavoitteiden tulkintaan näyttäisi soveltuvan Hirvosen esittämän kategorian mukaan historiallinen tulkinta, teleologinen eli tarkoituksoperäpillinen tulkinta ja toisaalta arvoperusteinen tulkinta.<sup>59</sup>

Historiallisessa tulkinnassa selvitetään lainsäätäjän tarkoitus, ensisijaisesti säädöksen esitöistä. Teleologisessa tulkinnassa selvitetään ensin ne tavoitteet, joita säädöksellä pyritään edistämään. Tämän jälkeen arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen tosiasialliset seuraukset. Lopuksi tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka toteuttaa parhaiten säädöksen tavoitteita. Arvoperusteisessa tulkinnassa taas selvitetään oikeusjärjestelmän perustavat arvot, joiden lähteenä ovat muun muassa perus- ja ihmisoikeudet sekä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteet. Tämä vaatii Hirvosen mukaan jo arvoasetelmien tekemistä, tulkintaa ja punnintaa. Sen jälkeen säädöksen ilmaisuja tulkitaan niin, että ne edistävät kyseisiä voimassa olevaan oikeuteen sisältyviä arvoja ja arvostuksia.<sup>60</sup> Hirvonen lienee tosin tarkastellut tulkintamenetelmiä silmällä pitäen yksittäisten säännösten tai miksei myös kokonaisen säädöksen tulkintaa. Näitä tulkintametoodeja voidaan toki käyttää myös säädösten tavoitteiden tulkinnassa, vaikka ne olisivatkin, kuten usein ovatkin määriteltyjä vain säädösten esitöissä. Tässä tutkimuksessa lainsäädännön tavoitteita tarkastellaan samoilla metodeilla kuin itse kirjoitettua lakia eli säännöksiä, sillä lain tavoitteet lakien esitöihin kuuluvana aineistona nauttivat institutionaalista tukea lakien säännösten ja oikeusperiaatteiden tapaan.

Edellä käsiteltyyn liittyy kysymys oikeuslähteiden velvoittavuudesta. Huovila katsoo, että oikeuslähteiden velvoittavuus voidaan viime kädessä perustaa institutionaalisiin oikeuttamisperusteisiin.<sup>61</sup> Hän toteaa lakien esitöillä olleen Suomessa perinteisesti vahva asema oikeuslähteenä. Tämä asema on hänen mielestään jopa entisestään vahvistunut,

<sup>58</sup> Hirvonen 2011, s. 38–40.

<sup>59</sup> Sama, s. 39–40.

<sup>60</sup> Hirvonen 2011, s. 40.

<sup>61</sup> Huovila viittaa kirjoituksessaan tässä yhteydessä Siltalan (2003, s. 224) kannanottoihin.

mikä saattaa johtua osaksi nopeasta lainsäädännön uudistus- ja muutosvauhdista. Esitöiden merkitys oikeuslähteenä kun on lähtökohtaisesti suurimmillaan niiden ollessa vielä tuoreita. Huovilan käsityksen mukaan esitöiden päämerkitys on siinä, että niiden avulla voidaan saada selkoa lainsäätäjän ja lain tarkoituksesta. Esitöiden aineellisen oikeuttamisperusteena on ennen kaikkea demokratiaperiaate, mikä merkitsee sitä, että lakia on tulkittava demokraattisesti valitun lainsäätäjän, siis eduskunnan tarkoittamalla tavalla. Huovila huomauttaa vielä, että esitöiden merkitys oikeuslähteenä on syytä ottaa huomioon myös lainvalmistelussa ja -säädäntömenettelyssä.<sup>62</sup> Asialla on merkitystä tämän tutkimuksen kannalta, kun selvitetään, miten perustuslain säännöksen tavoitteet on otettu huomioon lainsäädännössä.

### **3.1.2. Perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta: historiallinen laintulkinta**

Perustuslain säännös itsehallinnosta ja laki saamelaiskäräjistä on niitä koskevassa hallituksen esityksessä ajateltu yhdeksi kokonaisuudeksi myös niin, että niille on esityksessä asetettu yhteiset tavoitteet. Laintulkinnan tulkintaperusteiden valinnassa olen kuitenkin katsonut aiheelliseksi eriyttää mainitut säädökset toisistaan sillä perusteella, että saamelaiskäräjälaki luo itsehallinnon oikeudellisen perustan lisäksi myös aineellista sisältöä perustuslaissa säädetyille itsehallinnolle ja siten osaltaan toteuttaa tätä itsehallintoa muiden sen jälkeen säädettävien lakien tai lain muutosten ohella.

Perustuslain säännöstä itsehallinnosta, sen tavoitteita ja ajatussisältöä tutkittaessa on rationaalista pyrkiä tarkastelemaan sitä sen syntyhistoriallisessa kontekstissa. Tarkastelun kohteina ovat tällöin ne yhteiskunnalliset olosuhteet, joiden vallitessa lainsäädäntöä on valmisteltu ja hyväksytty. Tästä näkökulmasta on tärkeää pyrkiä selvittämään sinä historiallisena aikana vallinneet ja oikeudellista sääntelyä ohjanneet arvot ja arvostukset, alkuperäiskansojen ja vähemmistökansojen kansainvälisoikeudellinen asema ja sitä koskevat virtaukset, saamelaisten oikeudellinen asema ja Suomen valtiovallan ja miksei myös koko kansakunnan suhtautuminen saamelaisten olojen kehittämiseen sekä luonnollisesti saamelaisten omat pyrkimykset itsemääräämisoikeutensa lisäämiseen. Näistä tutkimuksellisista lähtökohdista on luontevaa nojautua ensisijaisesti historialliseen tulkintaan lainopillisena tulkintaperusteena, mutta osin myös arvoperusteiseen tulkintaan.

Toisenlaisenkin päätelmän ja metodivalinnan tekemiseen saattaisi olla perusteita. Historiallisen tarkastelun lähtökohtana on oletus siitä, että lain tavoitteet ovat staattisia, muuttumattomia ja joustamattomia, jotenkin sen hetkisiin olosuhteisiin vangittuja, vaikkakin sinänsä tulevaisuuteen katsovia asiaintiloja. Selostaessaan lakiuudistuksen tavoitteenasetteluun osallistuvien tahojen piiriä ja pitäen siinä tarkastelussa tärkeänä selvittää mahdollisimman monipuolisesti tavoitteenasetteluun osallistuneiden toimijoiden pyrkimyksiä ja saada sitä kautta mahdollisimman oikea ja luotettava kuva lakiuudistuksen tavoitteenasettelusta Jyrki Tala päätyy väitöstutkimuksessaan

<sup>62</sup> Huovila 2005, s. 26 ja 27–41. Huovilan kirjoitus käsittelee tosin oikeuslähteoppia ja oikeudellista argumentaatiota rikostuomion perusteluissa, mutta viitatuilta osin hänen kannanottojaan voidaan yleistää koskemaan myös muita oikeudenaloja. Ks. myös Siltala 2003, s. 224–241.

toteamaan, että oikeussääntelyn tavoitteita voidaan tarkastella myös tästä poikkeavalla tavalla. Tavoitteita voidaan nimittäin hänen mukaansa tarkastella ainakin osittain irrallaan niiden tietynä aikana ja tietyssä tilanteessa toimineiden henkilöiden ja tahojen tavoitteista, jotka ovat osallistuneet ja pyrkineet vaikuttamaan kyseisen lain laadintaprosessiin. Lainsäädännön tavoitteeksi saatetaan tässä tarkastelussa kutsua ulkopuolisen tarkastelijan eri lähteiden perustalta muotoilemaa tavoitekäsitystä. Tarkastelutavan tavoitteena ei tällöin välttämättä olekaan kuvata eri toimijoiden historiallista, todellista ja tietoista tavoitteenasettelua.<sup>63</sup> Aarnion mukaan erilaisella lainvalmisteluaineistolla ei ole tässä tarkastelussa mitään erityistä asemaa informaatiolähteenä.<sup>64</sup>

EY-oikeudessa (nyk. EU-oikeudessa) ja sitä koskevassa lainopissa korostetaan Talan mukaan selkeästi oikeussääntelyn tavoitteellisuutta, mutta kuitenkin siten, että tavoitteet pyritään pääosin ymmärtämään erillään säännöksiä laativien toimijoiden tarkoituksista.<sup>65</sup> Jääskisen ym. mukaan EU-oikeuden keskeisenä tulkintamenetelmänä pidetään systemaattis-teleologista menetelmää, joka torjuu historiallisen lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseen pyrkivän tulkintametodin eikä anna sanottavaa merkitystä säännösten esitöille. Tällöin tulkinnan lähtökohdaksi otetaan asianomaisen säännöksen sisältö ja tavoitteet osana Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmää ja sen taustalla olevia integraatiopoliittisia pyrkimyksiä. Teleologisuus EY:n tuomioistuimen tulkintakäytännössä ei tarkoita subjektiivista, historiallisen lainsäätäjän tarkoituksien selvittämiseen pyrkivää tulkintamenetelmää. Tulkintaa ohjaa olennaisesti pyrkimys mahdollisimman tehokkaasti edistää integraatiota, mitä perustellaan sillä, että yhteisö on alun pitäen tarkoitettu dynaamiseksi integraatioprosessiksi, ei siis staattiseksi ja ”valmiiksi” oikeusjärjestelmäksi.<sup>66</sup>

Saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä on erikseen korostettu, että itsehallinto on dynaamista ja että saamelaiset voivat itse kehittää sitä kansanvaltaisesti valitsemansa saamelaiskäräjien avulla (ks. HE 248/1994 vp, s. 16).<sup>67</sup> Tästä voisi päätellä, että itsehallintolainsäädännön tavoitteita olisi perusteltua tulkita EU-oikeuden tapaan systemaattis-teleologisella tulkintamenetelmällä joustavasti ottaen huomioon kunakin historiallisena ajankohtana vallitsevat yhteiskunnalliset olosuhteet ja muut lakien tavoitteiden tulkintaan vaikuttavat tekijät. Toisaalta tällainen pohdiskelu saattaa olla, jos ei nyt tyystin turhaa niin ainakin ”hedelmätöntä” sen vuoksi, että itsehallintolainsäädännön kuten niin monen muunkin lain tavoitteet on määritelty esitöissä varsin lavealla ja yleisellä tasolla esimerkiksi muodossa ”lisätään saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia”. Tällä tasolla muotoillut tavoitteet ovat ajattomia ja ikivihreitä, jotka kestävät hyvin ajan hammasta ja ovat siten lähes aina ajankohtaisia ja relevantteja.<sup>68</sup> Tosin näinkin laveita tavoitteita voidaan tulkita eri aikoina erilaisilla painotuksilla päätyä siten vaihteleviin kannanottoihin.

<sup>63</sup> Tala 2001, s. 83–85.

<sup>64</sup> Aarnio 1989, s. 229.

<sup>65</sup> Tala 2001, s. 85.

<sup>66</sup> Jääskinen ym., 1994, s. 24–25 ja Joutsamo ym., 1996, s. 356–361.

<sup>67</sup> Ks. myös saamelaissopimusluonnos 2005, s. 139

<sup>68</sup> Vrt. Tala 2001, s. 102.

Tutkimukseni päätavoitteena on siis pyrkiä antamaan kokonaisvaltainen vastaus siihen kysymykseen, miten perustuslaissa saamelaisille turvattu itsehallinto toteutuu Suomen lainsäädännössä. Vastauksen antaminen edellyttää itsehallintolainsäädännön tavoitteiden tunnistamista ja identifioimista. Itsehallinnon toteutumisesta on vaikea lausua mitään täsmällisempää ilman, että siihen liittyvät tavoitteet on ensin määritelty. Tämä päättely nojaa ajatukseen, että itsehallinnon tavoitteiden toteutumiseen tähtäävää aineellista sääntelyä ja sen sisältöä on kyettävä vertaamaan joihinkin mittapuihin ennen kuin itsehallinnon toteutumisesta ja sen asteesta voidaan sanoa mitään. Jos tavoitteet ovat ajan ja olosuhteiden muutosten myötä alati muuttuvia kuten systemaattis-teleologisessa tulkintamenetelmässä ymmärretään, on tavoitteiden tunnistaminen ja määrittely työlästä ja horjuvaa. Siksi on tämän tutkimuksen tarkoitusperät ja tarkastelunäkökulma huomioon ottaen perustellumpaa nojautua historialliseen laintulkintamettiin tavoitteiden määrittelemisessä, vaikkei niistä voi silläkään menetelmällä saavuttaa varmaa, lopullista ja täydellistä tietoa.<sup>69</sup> Tällaisen metodin omaksuminen ei sulje pois mahdollisuutta ymmärtää itsehallinto sisältönsä puolesta dynaamiseksi, ajan ja olosuhteiden muutokset joustavasti huomioon ottavaksi prosessiksi.

Siltalan mukaan historiallisen tulkintametodin käyttämisessä saattaa syntyä tulkin-  
taongelmia silloin, kun lainsäätäjät ei ole kyennyt mitenkään ennakoimaan yhteiskun-  
nan tai teknologian kehitystä. Jos ratkaistavaksi tulee sellainen oikeudellinen tapaus,  
jota lainvalmistelussa ei ole kyetty ennakoimaan, lain esitöistä on harvemmin välitöntä  
tulkinnallista apua tapausta ratkaistaessa. Lainvalmisteluaineisto vanhenee yhteiskun-  
nan muutosten myötä, eikä edes muutaman vuoden tai vuosikymmenen takaisia lain  
esitöitä voida hyödyntää aloilla, joilla yhteiskunnan institutionaaliset tai arvostuksiin  
liittyvät muutokset ovat olleet nopeita. Kun yksittäinen oikeussääntö saattaa syntyä  
erisuuntaisten tavoitteiden välillä tehtynä poliittisena kompromissina, tulisi Siltalan  
mielestä lainsäädännön yksittäisen tavoitteen tai tarkoituksen sijasta puhua pikemmin-  
kin lain yhteiskunnallisen tarkoituksikompleksin toteuttamisesta.<sup>70</sup>

Siltalan arvio on kiinnostava ja varteenotettava. Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa  
koskevan lainsäädännön tulkinnassa on ensisijaisesti kyse perustuslain säännösten tul-  
kinnasta. Perustuslain säännösten edellytetään olevan voimassa pitkähkön ajan. Tämä  
merkitsee sitä, että säännökset tulevat sovellettaviksi säätämisaikojen oloihin  
nähdessä kokonaan toisenlaisissa oloissa. Siksi perustuslain säännökset on kirjoitettava  
sellaiseen muotoon, että ne ovat käyttökelpoisia myös oloissa, joita ei niiden säätä-  
misvaiheessa kyetä ennustamaan. Asiassa on otettava huomioon se seikka, että saame-  
laisten asemaa alkuperäiskansana koskevia kansallisia säädöksiä tulee soveltaa yhdessä  
alkuperäiskansojen asemaan vaikuttavien kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen  
kanssa. Nämä asiakirjat ja niiden tulkinta kehittyvät ajassa, siinä ohessa myös käsitys  
saamelaisten itsehallinnosta. Vaikka itsehallinto itsessään on tarkoitettu luonteeltaan  
dynaamiseksi, voi sen tavoitteiden tulkinta olla silti staattista, mutta kuitenkin niin,  
että ne perustuslain säännösten tapaan mukautuvat itsehallinnon ja sitä koskevan

<sup>69</sup> Vrt. sama, s. 102.

<sup>70</sup> Siltala 2003, s. 340.

kansainvälisen oikeuden tulkinnan kehityksen sekä yhteiskunnallisten olosuhteiden muutosten mukana.

Uskollisesti perinteistä lainoppia ja siihen liittyviä tulkintametoja noudattava lainopin harjoittaja voi esittää kriittisen kysymyksen, miksi laintulkintametodina ei käytetä perinteistä sanamuodon mukaista tulkintaa. Perustuslain säännös saamelaiden itsehallinnosta on lyhyt ja ytimekäs kuten perustuslain säännökset yleensä ovat. Säännöstä sanamuodon mukaisesti tulkitsemalla ei päästä pitkälle. Säännöksen perusteluja tutkimalla pääsee jo merkittävästi pidemmälle, mutta silläkin tavoin lainsäätäjän tahtotilan selvittäminen saattaa jäädä puolitiehen. Sanamuodon mukaista tulkintaakin toki tehdään ja sitä pitääkin tehdä, mutta pääpaino on historiallisen lainsäätäjän tahdon selvittämisessä lain tavoitteita monipuolisesti analysoimalla. Tutkimusote nojaa tietoisesti valittuun periaatteeseen, jonka mukaan lainsäädäntö on tavoitteellista toimintaa. Lainsäätävä säätelee lakeja pyrkimyksenään saavuttaa jokin yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä ja tavoittelemisen arvoisena pidettävä olotila tai korjata sellainen olotila, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. Sipponen mukaan lain säätäminen on yhteiskunnan virallisessa koneistossa tapahtuvaa tavoitteellista toimintaa.<sup>71</sup> Tala puolestaan toteaa, että olisi loogisesti kummallista ja historiallisen kokemuksen perusteella omalaatuistakin lähteä siitä, että lakeja säädettäessä ei tavoiteltaisi jotakin oikeudellista ja tosiasiallista tilaa.<sup>72</sup> Näkökulma liittyy läheisesti kriittisen lainopin lähestymistapaan, joka hylkää ajatuksen yhteiskunnallisista ideologioista, vallasta ja arvoista puhdistetusta lainopin menetelmästä ja lähtee sen sijaan siitä, että nämä tekijät on tiedostettava ja otettava huomioon lain tulkinnassa. Kriittisen lainopin suuntauksen mukaan lainoppi on ideologioihin ja arvoihin sidoksissa olevaa politiikka siinä kuin muukin yhteiskunnallinen toiminta ja se on avoimesti tiedostettava ja tunnustettava.<sup>73</sup> Näihin näkemyksiin on helppo yhtyä.

Jyrki Talan väitöskirjatutkimus *Lakien vaikutukset; Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa* tarjoaa varsin käyttökelpoisia työkaluja tutkimukseni tekemiseen. Talan tutkimuksen tavoitteena oli hahmottaa tarkastelutapa, joka antaa kokonaiskuvan lakien vaikutuksia määrävistä ja ohjaavista tekijöistä. Tarkastelutapa koostuu neljästä osatekijästä, joita ovat lakiuudistuksen tavoitteenasettelu, säädöksen sisältö, sen toimeenpano ja toteutus eli implementaatio sekä se, miten sääntelyn kohdetahot, yksilöt ja yhteisöt, reagoivat lakiuudistukseen. Tutkimuksen perusajatus oli tarkastella ja osoittaa, millainen yhteys kullakin näistä neljästä tekijästä on lakiuudistuksen vaikutuksiin. Talan tutkimuksen päätuloksia on, että lakien vaikutusten hahmottamiseksi tarvitaan laaja tarkastelutapa.

Varsinkin tutkimuksen lakiuudistuksen tavoitteenasettelua koskeva tarkastelu avaa tutkimukseni tekemiselle käyttökelpoisia menetelmällisiä lähestymistapoja tutkia ja analysoida kulttuuri-itsehallintolainsäädännön tavoitteita. Niiden avulla saadaan lainsäädännön tavoitteet avattua ja purettua eri osiin, minkä jälkeen niitä voidaan tarkas-

<sup>71</sup> Sipponen 1977, s. 39.

<sup>72</sup> Tala 2001, s. 33.

<sup>73</sup> Hirvonen 2011, s. 50; Siltala 2003, s. 522–523.



tella kriittisesti eri näkökulmista ja esittää sitten kokonaisvaltainen tulkintakannanotto itsehallintolainsäädännön tavoitteista pitäen samalla mielessä jäljempänä selostetun kriittisen lainopin lähtökohta, että esitetty tulkinta ei ole yksi oikea ja ainoa, vaan yksi monien muiden mahdollisten tulkintojen joukossa.

### **3.1.3. Itsehallinnon sisältöä muovaava aineellinen lainsäädäntö ja siihen liittyvät saamelaiskäräjien kannanotot: systemaattis-teleologinen laintulkinta**

Tutkimukseni keskeisenä tavoitteena on selvittää, mitä itsehallinnon sisältöä konkretisoivaa ja sen tavoitteita toimeenpanevaa lainsäädäntöä on annettu 1996 jälkeen ja analysoida säädöksiä itsehallintolainsäädännön tavoitteiden ja saamelaiskäräjien näiden tavoitteiden toteutumiseksi ilmaisemien oikeudellisten pyrkimysten kannalta. Tällaisia säädöksiä on useita eri oikeudenaloilla. Tarkastelun piiriin on otettava myös laki saamelaiskäräjistä, vaikka se aikanaan sisällytettiin yhdeksi osaksi itsehallinnon perustaa koskevaan sääntelykokonaisuuteen (HE 248/1994 vp). Saamelaiskäräjien asema itsehallintolainsäädännössä on sillä tavoin kaksijakoinen, että sen tehtävänä on sekä toteuttaa itsehallintoa että sen lisäksi luoda ja kehittää itsehallintoa tekemällä sitä koskevia esityksiä ja aloitteita. Tämän mukaisesti saamelaisten itsehallintolainsäädännön perusajatuksena on, että itsehallinnon aineellista sisältöä kehitetään erityisesti saamelaiskäräjien esitysten pohjalta sekä saamelaiskäräjälain säännöksiä että muuta lainsäädäntöä kehittämällä.

Sanotun perusteella itsehallinnon aineellista sisältöä määrittelevän lainsäädännön tutkimiseen näyttäisi soveltuvan ensisijaisesti teleologinen eli tarkoituksiperäopillinen tutkimusmetodi. Teleologista tulkintaoppia sovelletaan tässä tutkimuksessa siten, että ensin selvitetään kyseisen säädöksen tai säännöksen omat tavoitteet, minkä jälkeen niitä verrataan itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön tavoitteisiin. Eri tulkintavaihtoehtoista valitaan se vaihtoehto, joka toteuttaa parhaiten itsehallintolainsäädännön tavoitteita tässä tutkimuksessa noudatettavan kriittisen lainopin tulkintasuuntauksen perustalta.

Tutkimuksen tavoitteisiin sisältyy myös sellaisia osioita, joiden osalta voidaan kysyä, onko niissä kysymys voimassa olevan oikeuden tutkimisesta. Nämä osiot käsittelevät saamelaiskäräjien lausuntoja ja kannanottoja, joita se on antanut saamelaisten itsehallinnon aineellista sisältöä muovaavasta lainsäädännöstä. Tällaisia lausuntoja saamelaiskäräjät antaa vakiintuneen käytännön mukaan lainvalmistelun eri vaiheissa, komiteatyöskentelystä aina eduskuntakäsittelyyn (valiokuntien kuulemiset) asti. Talan edellä mainitun lakihankkeen tavoitteenasetteluun osallistuvien tahojen tahot ryhmittelyssä saamelaiskäräjät näyttäisi kuuluvan siihen ryhmään, joka osallistuu lainvalmisteluun jossakin tehtävässä tai roolissa.<sup>74</sup> Siitä voisi esittää sen päätelmän, että saamelaiskäräjien mainituista lakihankkeista antamat lausunnot ja muut kannanotot ovat osa lakien esitöitä, vaikkei niissä välttämättä ainakaan suoraan viitata käräjien lausuntoihin.

Tutkimusmetodin valintaa koskevan ratkaisun tueksi on vielä aiheellista viitata itsehallintolainsäädännön perusteluista ilmenevään saamelaiskäräjille tarkoitettuun

---

<sup>74</sup> Tala 2001, s. 84.

asemaan saamelaisten itsehallinnon kehittäjänä (HE 248/1994 vp, s. 16). Saamelaiskäräjille oli alun pitäen tarkoitus antaa eduskuntaan ulottuva aloiteoikeus perustuslakiin ja saamelaiskärjälakiin otettavilla säännöksillä. Aloiteoikeus liittyi olennaisesti itsehallinnolle tarkoitettuun aktiiviseen ja dynaamiseen luonteeseen ja saamelaisten oikeuteen itse kehittää sitä. Sen vuoksi perustuslain säännöksellä itsehallinnosta ei ollut alun pitäenkään tarkoitus säätää tyhjentävästi itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta ja lukita sillä tavoin itsehallinto tietynkaltaiseksi staattiseksi järjestelmäksi. Säännöksen tarkoituksena oli luoda puitteet ja edellytykset parantaa saamelaisen kansanryhmän asemaa kunnallisessa itsehallinnossa, valtion hallinnossa ja erityisessä saamelaishallinnossa sitä mukaa, kun saamelaisten itsehallintoa ja sen mukaisia hallintopalveluja kehitetään lainsäädännössä (HE 248/1994 vp, s. 20–21). Itsehallinto ei siten tullut valmiiksi yksistään perustuslain säännöksellä ja saamelaiskärjäläilla.

Aloiteoikeutta koskeva ehdotus ei sisällynyt enää eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen eikä asia koskaan toteutunut. Aloiteoikeus olisi koskenut kaikenlaisia aloitteita, mutta varsinaisesti sillä tarkoitettiin lakialoitteita, joiden avulla saamelaiskäräjät olisi saanut riittävän tehokkaasti eduskunnassa vireille itsehallinnon kehittämiseen tähtäviä lainsäädäntöhankkeita. Vaikka aloiteoikeus ei ehdotetulla tavalla toteutunutkaan, säilyi ajatus saamelaiskäräjistä itsehallinnon toteuttajana ja kehittäjänä lakikokonaisuuden yhtenä tarkoituksena lainsäädäntöprosessin loppuun asti. Tämän lisäksi hyväksytyyn saamelaiskärjälakiin sisältyy säännös, jonka mukaan käräjät voi tehtäviinsä kuuluvissa asioissa tehdä aloitteita eri viranomaisille (5.2 §). Kyseinen aloiteoikeus ei ulotu ainakaan muodollisesti eduskuntaan asti eikä se ole oikeudelliselta statukseltaan lähimainkaan perustuslakiin otettavaksi ehdotetun aloiteoikeuden tasoinen ja veroinen. Silti se ilmentää saamelaiskäräjien asemaa itsehallinnon päävastuullisena kehittäjänä. Selostetun perusteella on rationaalista tutkia ja analysoida saamelaiskäräjien tässä mainittuja lausuntoja ja kannanottoja samalla lainopin tulkintametodilla, jota käytetään lausuntojen kohteena olevia säädöksiä analysoitaessa. Siten niitä analysoidaan teleologisella eli tarkoituksiperäisellä metodilla.

### **3.2. Vaihtoehtoinen lainoppi yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisemman oikeuden tuottajana**

Edellisessä kappaleessa käsiteltiin lainopin käytännön tulkintametoodeja tai -perusteita ja pohdittiin niiden käyttökelpoisuutta. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä, sillä lainopin metoditarkastelu jää kovin kapea-alaiseksi, jos tyydytään vain tulkintaan, punnintaan ja systematisointiin. Siltalan mukaan metodikysymys edellyttää vielä vastaamaan kysymyksiin millaista tulkintaa, punnintaa ja systematisointia.<sup>75</sup> Lainopissa vallitsee useita keskenään kilpailevia koulukuntia tai suuntauksia, joiden valinnasta riippuu se, mistä näkökulmasta positiivista oikeutta tutkitaan.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Siltala 2003, s. 468.

<sup>76</sup> Hirvonen 2011, s. 45.

Siltala puhuu tutkijanideologiasta ja sen vaihtoehtoista sekä niihin kytkeytyvistä lainopin tulkintamatriiseista. Tutkijanideologialla hän viittaa tutkijan omaksumaan näkökulmaan suhteessa vallitsevaan tuomarinideologiaan yhtäältä analyttis-deskriptiiviseen ja toisaalta normatiivis-kriittiseen tutkijanideologiaan tai näiden yhdistelmään. Lainopin tutkijan omaksuma tutkijanideologia määrittää sen, onko lainopin tutkimuskohteena se, mitä oikeus on eli oikeus yhteiskunnallisena tosiasiana vaiko se, mitä oikeuden pitäisi olla eli oikeus yhteiskunnallisena ideaalina. Ensimmäisessä mainitussa lähestymistavassa kyse on analyttis-deskriptiivisestä tutkijanideologiasta. Siinä oikeutta tarkastellaan vallitsevaa, tuomioistuinten ja muiden institutionaalisten lainsoveltajien kollektiivisesti sisäistämää tuomarinideologiaa tutkimuksellisesti vakioituna tulkintareferenssiä hyväksikäyttäen. Tätä tuomarinideologiaa soveltavassa lähestymistavassa tutkimuskohteena on oikeus tosiasiallisesti toteutuneena ja myös tulevaisuudessa todennäköisesti toteutettavissa olevana yhteiskunnallisena tosiasiana niiden oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutena, joille tuomioistuimet ja institutionaaliset lainsoveltajat ovat antaneet oikeussuojaa ja joille ne vallitsevan tuomarinideologian nojalla tulevat todennäköisesti myös tulevaisuudessa antamaan oikeussuojaa.

Lainopin tutkimuskohteena voi olla toisaalta myös sen seikan selvittäminen, mitä oikeuden pitäisi olla eli oikeus yhteiskunnallisena ideaalina, mahdollisuutena, jolloin oikeutta tarkastellaan jotakin muuta oikeus- ja yhteiskuntaideologiasta näkökulmaa kuin vallitsevaa tulkintakehystä hyödyntäen. Tämän tutkijanideologian mukaan lainopin tutkija tarkastelee oikeutta yhteiskunnallisena ideaalina ja perustelee sen mukaisesti parhaan mahdollisen tulkintaratkaisunsa voimassa olevan oikeuden sääntöjen ja periaatteiden puitteissa ohittaen vallitsevan tuomarinideologian oikeuslähteopilliset ja argumentaatioteoreettiset sitoumukset ja nojautuu ratkaisussaan johonkin muuhun valitsemaansa oikeus- ja yhteiskuntaideologiseen näkökantaan. Siltala kutsuu tätä tutkijanideologiaa vaihtoehtoiseksi (kriittiseksi tai avoimen poliittiseksi), normatiivis-kriittiseksi näkökulmaksi oikeuteen.<sup>77</sup>

Tutkijanpositiossa voidaan myös yhdistää mainitut näkökulmat. Tavallisesti yksittäisessä lainopin tutkimuksessa on elementtejä molemmista lähestymistavasta. Siinä tutkija pyrkii ensinnäkin kuvaamaan kohdeneutraalilla tavalla voimassa olevan oikeuden tietynhetkistä merkityssisältöä eli tulkintakannanottoja institutionaalisen tuomarireferenssin avulla. Sen lisäksi hän esittää omakohtaisia tulkintasuosituksia siitä, miten voimassa olevaa oikeutta pitäisi tulkita tavoitteenaan ideaalin eli parhaan mahdollisen tulkinnan saavuttaminen tutkijan itsensä sisäistämisen yhteiskuntaideologian näkökulmasta.<sup>78</sup> Näkökulmien yhdistämisestä on myös huomattava, että raja lainopin vallitsevan doktriinin ja kriittisen lainopin välillä on Siltalan mukaan liukuva ja epätarkka. Lainoppi on merkityssidonnaista tulkintatiedettä, jonka tuottamia oikeudellisia lauseita ei ole mahdollista yksiselitteisellä tavalla todentaa tai osoittaa vääräksi,

<sup>77</sup> Siltala 2003, s. 59–60.

<sup>78</sup> Sama, s. 141.

vaan niitä rasittaa sisäänrakennettu tulkinnallinen epävarmuus.<sup>79</sup> Tässä tutkimuksessa pyritään yhdistämään nämä lähestymistavat edellä todetun mukaisesti.

Lainoppi voidaan siis jakaa vallitsevaan doktriiniin ja vaihtoehtoiseen lainoppiin. Jakokriteerinä on yksittäisen tutkijan sisäistävä tutkijanideologia edellä selostetun mukaisesti. Tutkijanideologian keskeisenä sisältönä on toisin sanoen joko hyväksyvä tai torjuva suhtautuminen vallitsevan tuomariniideologian oikeuslähdeopillisiin argumentaatioteoreettisiin sitoumuksiin, joiden avulla voimassa olevan oikeuden sääntöjen ja periaatteiden tietynhetkinen tulkinnallinen merkityssisältö on määritettävissä. Tulkintamatriisi määrittää sovellettavan tulkintakehyksen eli mahdollisen oikeudellisen tulkinnan rajat. Yksittäisen oikeussäännön tai oikeusperiaatteen tai miksei myös kokonaisen säädöksen tulkinta saa varsin erilaisen sisällön sen mukaan, kumman kahdesta edellä selostetusta tarkastelutavasta tutkija valitsee, ja tarkemmin, minkä tulkintamatriisin hän tutkimuksessaan omaksuu.<sup>80</sup>

Lainopin vallitseva doktriini pyrkii kuvaamaan voimassa olevan oikeuden tietynhetkistä tilaa mahdollisimman arvo-, ideologia- ja kohdeneutraalilla tavalla sitoutuen vallitsevaan tuomariniideologiaan. Toisaalta lainoppi voi sitoutua edellä mainittuun normatiivis-kriittiseen tutkijanpositioon, joka tietoisesti irtautuu vallitsevasta tuomariniideologiasta. Vaihtoehtoiseen lainopin mukaisen oikeudellisen tulkinnan, systematisoinnin ja punninnan lähtökohtana voi olla esimerkiksi yhteiskunnan rakenteellisen eriarvoisuuden purkaminen ja jonkin yhteiskuntaryhmän erityisintressien edistäminen tietoisien suosivan erityiskohtelun avulla, jolloin puhutaan oikeudellisesta tasa-arvotutkimuksesta. Tavallisesti vaihtoehtoiseen oikeustutkijan tavoitteena on lisäksi vaikuttaa tulevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön esimerkiksi niin, että yhteiskunnalliseen tasa-arvoon ja aiemmin syrjittyjen väestöryhmien asemaan liittyvät yhteiskunnalliset arvot ja tavoitteet saisivat vastaisuudessa suuremman painoarvon. Tällöin tutkimuksella on selkeä oikeuspoliittinen *de lege ferenda* -tutkimuksen mukainen tiedonintressi.<sup>81</sup>

Erikssonin mukaan vaihtoehtoinen lainoppi haastoi 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla analyttisen oikeustieteen suosiman oikeusasema-analyysin moittien edeltäjänsä opillisesta kapea-alaisuudesta sekä toisaalta oikeuden yhteiskunnallisten ja poliittisten sidonnaisuuksien unohtamisesta.<sup>82</sup> Tuolloin vaihtoehtoinen lainoppi pyrki radikaalilla tavalla yhteiskunnallistamaan perinteisen lainopin tutkimuksen. Oikeustieteellinen keskustelu perustui 1970-luvulla aika ajoin varsin kiivaaseenkin ajatusten vaihtoon näiden ideologisesti toisilleen vastakkaisten lainopin suuntausten edustajien kesken. Vaikka myös vaihtoehtoiseen lainopin tutkimuksen lähtökohtana oli voimassa oleva oikeus erityisesti velvoittavan lainsäädännön merkityksessä, oikeudellisen analyysin ideologiset premissit haettiin nyt marxilaisesta yhteiskuntaideologiasta analyttisen oikeustieteen yhteiskunnallisesti kohde- ja arvoneutraaliksi väitetyn lähestymistavan sijasta.

Vaihtoehtoiseen lainopin keskeisiä ajatuksia olivat oikeuden yhteiskunnallinen ideologiakritiikki sekä voimassa olevan oikeuden sisäisten jännitteiden ja ristiriitaisuuksien

<sup>79</sup> Sama, s. 64.

<sup>80</sup> Sama, s. 61 ja 150.

<sup>81</sup> Siltala 2003, s. 61–63.

<sup>82</sup> Eriksson 1969, s. 418 ja 424.

korostaminen. Niiden perusteella vain mahdollisten tulkintojen esittäminen voimassa olevasta oikeudesta oli toteutettavissa.<sup>83</sup> Pöyhönen on osuvasti todennut, että vaihtoehtoisessa lainopissa tutkija pyrkii hyödyntämään maksimaalisesti säännösten väljyyttä ja tulkinnanvaraisuutta, vaikka tarkastelu sinänsä pysyy luonteeltaan lainoppina.<sup>84</sup> Vaihtoehtoisen lainopin mukaan voimassa oleva oikeus on muodostunut lukuisista keskenään ristiriidassa olevista yhteiskunnallisista tavoitteista ja erilaisiin lainsäädännöllisiin kompromisseihin johtaneista poliittisista intressikonflikteista. Tämän lainopin mukaan oikeudelliseen ongelmaan ei voi olla yhtä ainoaa ratkaisua niin kuin analyttisen oikeustieteen edustajat väittävät. Oikeusjärjestyksen sisäiset ristiriitaisuudet kuten yhteiskunnalliset tavoite- ja intressikonfliktit tekevät vaihtoehtoiset eli vallitsevasta tulkintakäytännöstä olennaisesti poikkeavat oikeudelliset tulkinnat mahdollisiksi.<sup>85</sup>

Ari Hirvonen on Siltalaa kansantajuisemmin käsitellyt kriittistä lainoppia. Hänen mukaansa kriittisen lainopin suuntauksen lähtökohtana on, että lainoppi ei ainoastaan objektiivisesti kuvaa voimassa olevaa oikeutta, vaan lainopin esittämät tulkinnat ja systematisoinnit ovat aina myös normatiivisia kannanottoja voimassa olevan oikeuden merkityssisällöstä. Siksi lainopin menetelmänä ei voi olla yhteiskunnasta, vallasta ja arvoista puhdistettu analyysi, vaan nämä tekijät on tiedostettava ja otettava huomioon tieteellisessä tulkinta-, punninta- ja systematisointitoiminnassa. Lainoppi voi kritisoida vallitsevia tulkintakannanottoja, oikeudellisia käytäntöjä ja jopa oikeusnormejakin, mutta kritiikin perusteiden on löydyttävä voimassa olevan oikeuden sisältä. Esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudet tai oikeusperiaatteet ovat Hirvosen mukaan sallittuja kritiikin mittapuita, joihin kriittiset tulkintakannanotot tai uudet systematisoinnit voidaan perustaa.<sup>86</sup> Kriittisen lainopin menetelmien avulla voidaan niin ollen uusintaa voimassa olevaa oikeutta. Tämä on mahdollista, sillä Juha Pöyhösen mukaan ”*oikeusjärjestyksen avoimuus tekee mahdolliseksi ei-lainsäädännölliset oikeusjärjestyksen muutokset*”<sup>87</sup>

Kriittisen lainopin metodina on oikeudellisten teorioiden, diskurssien ja käytäntöjen purkaminen. Metodi paljastaa oikeusjärjestykseen sisältyviä perustavia ristiriitaisuuksia, jotka perinteinen lainoppi on pyrkinyt häivyttämään tai pehmentämään. Lainoppi ei kuitenkaan ole koskaan objektiivista ja epäpoliittista, vaikka se niin väittäisikin. Lainopin kannanotot ja tuomareiden ratkaisut kun perustuvat aina määrättyihin ideologiasitoumuksiin, jotka usein heijastavat yhteiskunnassa valtaa pitävien arvoja ja tarkoitusperiä. Hajottamismenetelmässä kriittinen lainoppi identifioi jonkin oikeudenalan vallitsevan lainopin, nostaa esiin sen poliittiset ja taloudelliset oletukset ja paljastaa sen ideologiset sitoumukset. Vaihtoehtoisen lainopin mukaan hajanainen, aukollinen ja ristiriitainen voimassa oleva oikeus mahdollistaa lukemattomat kilpailevat samaa oikeusnormia koskevat kannanotot ja samaa tapausta koskevat ratkaisut. Tämän suuntaus väittää, että lainoppi on politiikkaa kuten myös tuomioistuinten ratkaisutoiminta.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Eriksson 1975, s. 323–333 ja Eriksson 1979, s. 50.

<sup>84</sup> Pöyhönen 1999, s. 1237–1238.

<sup>85</sup> Siltala 2003, s. 544.

<sup>86</sup> Hirvonen 2011, s. 50.

<sup>87</sup> Pöyhönen 1981, s. 121.

<sup>88</sup> Hirvonen 2011, s. 51.

Siltala määrittelee vaihtoehtoisen tai poliittisen lainopin yhdeksi lainopillisten tulkintamatriisien kantamuodoksi, josta myöhemmät kriittisen oikeusopin suuntauksat ovat saaneet vaikutteita. Vaihtoehtoisen lainopin keskeiseksi teoreetikoksi Suomessa Siltala nimeää Lars D. Erikssonin ja myöhemmin vielä Kaarlo Tuorin. Suuntauksen tutkimuksellisenä perintönä pidetään lähtökohtaista epäilyä kaikkia sellaisia oikeudellisia ratkaisuperusteita kohtaan, jotka sinänsä toteuttavat muodollista oikeudellista ja yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta, mutta kohtelevat silti eri yhteiskuntaryhmiä ja siihen kuuluvia jäseniä eri tavoin. Tätä keskeistä ajatusta ovat sittemmin jatkaneet naisoikeustutkimus ja siihen rinnasteinen oikeudellinen tasa-arvotutkimus 1990- ja 2000-luvuilla.<sup>89</sup>

Naisoikeustutkimus lähestyy ja arvioi oikeutta ja yhteiskuntaa siitä näkökulmasta, miten hyvin erityisesti voimassa oleva lainsäädäntö sekä vallitseva tuomioistuin- ja viranomaiskäytäntö toteuttavat yhteiskuntaideaaliksi omaksuttua sukupuolten välistä tasa-arvoa ja naisten yhteiskunnallisen aseman parantamista. Vaihtoehtoista lainoppia ja naisoikeustutkimusta yhdistää oikeuden ja vallitsevan lainopin doktriinin ideologiakritiikki, minkä mukaan voimassa oleva oikeus ei ole ideologisesti arvo- tai kohdeneutraali sääntelyjärjestelmä.<sup>90</sup> Naisoikeustutkimus pyrkii paljastamaan sen epäkohdan, että muodollisesti yhdenvertaiselta ja kohdeneutraalilta vaikuttava oikeudellinen sääntely asettaa usein miehet ja naiset tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan. Suuntauksen mukaan muodollinen tasa-arvo peittää alleen tosiasiallisen yhteiskunnallisen eriarvoisuuden, jota vallitseva lainopin doktriini osaltaan ylläpitää ja uusintaa sen tuottaman oikeudellisen ratkaisutoiminnan sekä aina sovellettujen oikeudellisten käsitteiden tasolla. Oikeuteen ja vallitsevaan lainoppiin on jo sisäänrakennettuna määrätyn kaltainen käsitys siitä, mikä on tavanomaista, normaalia ja hyväksyttävää oikeudellisen sääntelyn lähtökohtana. Voimassa olevan oikeuden julkilausumattomana lähtökohtana on siten naisoikeustutkijoiden mukaan usein keski-ikäinen mies, eikä nainen, lapsi tai vanhus.<sup>91</sup>

Mainitun tutkimussuuntauksen lähtökohtia ja kysymyksenasettelua seuraava yhteiskunnallinen ja oikeudellinen tasa-arvotutkimus vaatii puolestaan oikeudellisen sääntelyn mukauttamista erilaisten kansalaisryhmien toisistaan poikkeaviin tarpeisiin. Tämä vaatimus merkitsee muun muassa saamelaiden tai vastaavien muiden yhteiskunnallisten erityisryhmien yhteiskunnan valtaväestön intresseistä poikkeavien tarpeiden aiempaa parempaa huomioon ottamista oikeudellisessa sääntelyssä, päätöksenteossa ja lainopin tulkintakannanotoissa.<sup>92</sup> Naisoikeustutkimuksen ja oikeudellisen tasa-arvotutkimuksen kannattajien mielestä yhteiskunnallisesta eriarvoisuutta voidaan poistaa tai ainakin lieventää tietoisella suosivalla erityiskohtelulla eli positiivisella syrjinnällä tai positiivisilla erityistoimilla ja niitä toteuttavalla lainsäädäntöideologialla. Sen ideologian mukaan aiemmin syrjittyjen yhteiskuntaryhmien edustajille kuten saamelaisille on annettava etusija yhteiskunnassa avautuvien virkojen tai yleisemmin aineellisten resurs-

<sup>89</sup> Siltala 2003, s. 522–523.

<sup>90</sup> Sama, s. 566.

<sup>91</sup> Sama, s. 569.

<sup>92</sup> Sama.

sien vastaisessa jaossa. Yhtenä korjaavana keinona on käytetty myös kiintiöpaikkojen varaamista mainituille ryhmille.<sup>93</sup>

Olen päätenyt tarkastelemaan tutkimukseni kohteena olevaa oikeudellista kysymystä normatiivis-kriittisen tutkijanideologian näkökulmasta. Tutkimustani voi siten kutsua vaihtoehtoista lainoppia soveltavaksi lainsäädäntötutkimukseksi, tarkemmin kuvattuna oikeudelliseksi tasa-arvotutkimukseksi.<sup>94</sup> Tarkoituksena ei kuitenkaan ole arvioida voimassa olevaa oikeutta pelkästään vaihtoehtoisen ideologian näkökulmasta ja esittää siinä tarkoituksessa tulkintasuosituksia siitä, mitä oikeuden pitäisi olla, vaan sen ohella pyrin kuvaamaan oikeutta toteutuneena yhteiskunnallisena tosiasiana. Tutkimukseni rakentuukin muodolle, jossa ensin pyrin kuvaamaan tutkimuksen kohteena olevaa lainsäädäntöä niin kuin se vallitsevan lainopin doktriinin mukaan tosiasiaassa toteutuu. Tämän jälkeen lähestyn samaa oikeudellista kysymystä vaihtoehtoisesta näkökulmasta, joka perustuu jäljempänä selostettuihin yhteiskuntapoliittisiin sitoumuksiini. Siinä tarkastelussani pyrin arvioimaan paitsi kriittisesti vallitsevaa tulkintakäytäntöä niin myös esittämään oman vaihtoehtoisen suositukseni siitä, miten kyseisessä tapauksessa oikeutta kuten jotakin säädöstä tulisi tulkita, jotta se parhaalla mahdollisella tavalla edistäisi esittämieni yhteiskuntapoliittisten päämäärien toteutumista saamelaiden parhaaksi. Vaihtoehtoisen tulkinnan perimmäisenä oikeuspoliittisena tavoitteena on näin muuttaa tänä yhteiskunnallisena hetkenä toteutettavuudeltaan epätodennäköiseltä vaikuttava tulkintaratkaisu joskus tulevaisuudessa todennäköisesti toteutuvaksi tulkintakannanotoksi. Vaihtoehtoisesta tulkinnasta tulisi siten vallitseva tulkinta ja poikkeuksesta pääsääntö.

Miksi olen päätenyt tällaiseen lähestymistapaan? Vallitseva lainopin doktriini, jota analyttinen oikeustiede edustaa kuvaa voimassa olevaa oikeutta valtaa pitävien eli valtaväestön näkökulmasta. Sen mukaisesti lainsäätävä ja institutionaaliset lainsoveltajat tulkitsevat voimassa olevaa oikeutta ja sen merkityssisältöä, erityisesti perustuslain ja tavallisten lakien osalta. Vallitseva laintulkinta esiintyy mielellään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden viittaan pukeutuneena, vaikka käytännössä kohtelee kaikkia muodollisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti sivuttaen siten yhteiskuntaryhmien toisistaan poikkeavat tarpeet. Muodollisen yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen palvelee ensisijaisesti valtaväestön etuja ja tarpeita ja peittää alleen tosiasiallisen eriarvoisuuden, jota vallitseva lainoppi osaltaan ylläpitää ja uusintaa sen tuottaman oikeudellisen ratkaisutoiminnan avulla.

Naisoikeustutkijoiden logiikkaa mukaellen voimassa olevan oikeuden julkilausumattomana lähtökohtana on suomalainen ja suomenkielinen kulttuuri, jonka tarpeita, arvoja ja etuja pyritään toteuttamaan ja suojaamaan oikeudellisella sääntelyllä. Tämä koskee myös saamelaisia erityisesti koskevaa lainsäädäntöä. Saamelaiset poikkeavat kielellisesti ja kulttuurisesti suomalaisesta valtaväestöstä eivätkä he ole millään yhteiskunnan osa-alueella tai tasolla valtaa pitävässä asemassa. On huomattava, että tämän tutkimuksen kohteena oleva saamelaiden itsehallintolainsäädäntö ei ole varsinaisesti

---

<sup>93</sup> Sama, s. 570.

<sup>94</sup> Vrt. sama, s. 62.

saamelaisten itsensä muotoilemaa, heidän omiin kulttuuriin lähtökohtiin, tarpeisiin, arvoihin ja oikeuskäsityksiin perustuvaa oikeudellista sääntelyä, vaan se on suomalaisesta kulttuurista ponnistavien lainvalmistelijoiden ja -säättäjien muovaamaa lainsäädäntöä. Samaa voidaan sanoa kaikesta muustakin saamelaisia erityisesti tai yksinomaan vain heitä koskevasta lainsäädännöstä. Saamelaiset eivät ole myöskään sellaisessa asemassa, että he voisivat ohjata laintulkintaa tai edes tosiasiallisesti vaikuttaa siihen millään oikeuden alalla.

Vallitsevan lainopin mukaiset kannanotot heijastavat siis usein yhteiskunnassa valtaa pitävien tahojen ja niiden taustaryhmien arvoja, tarpeita ja tarkoituseriä ja niistä kumpuavia etuja. Tämä havainto koskee myös saamelaisten oman kielen, kulttuurin ja yhteiskuntaelämän suojaamiseksi säädetyn oikeuden tulkintaa, vaikka olisi rationaalista olettaa, että tulkinta korostaa saamelaisia lähtökohtia, arvoja ja tarpeita. Tulkinnan ensisijaisena pyrkimyksenä on suojata valtaväestön etuja ja tarpeita, vaikkei sitä välttämättä suoraan myönnetäkään kirjallisissa dokumenteissa. Ylitsepääsemättömäksi osoittanut kysymys saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien tunnustamisesta ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin mahdollistamiseksi käy tästä hyvänä esimerkkinä kuten myös maa- ja metsätalousministeriön johdonmukainen pyrkimys sivuuttaa saamelaisten erityiset oikeudet lainvalmistelussaan perustelemalla toimintaansa muodollisen yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisella (asiasta enemmän luvussa 7.5.2.). Sanotun vuoksi vallitsevan lainopin suuntauksen soveltaminen ja sen mukaisen tutkijaideologian omaksuminen johtaisi vain valtiovallan harjoittaman laintulkinnan kuvaamiseen ja analysointiin. Sen sijaan kriittisen lainopin mukainen lähestymistapa mahdollistaa saamelaisten omien kulttuuristen lähtökohtien, tarpeiden, arvojen ja miksei myös oikeuskäsitysten paremman huomioon ottamisen voimassa olevan oikeuden tulkintakannanotoissa.

Olen tutkimukseni tavoiteosiossa korostanut saamelaisten edustajiston lausumien kannanottojen esille tuomisen tärkeyttä lainvalmistelussa ja lain soveltamisessa tutkimusta läpileikkaavana piirteenä. Näihin kannanottoihin sisältyvät ratkaisuehdotukset eli tulkintasuositukset voidaan nähdä vaihtoehtona julkisen vallan, erityisesti valtiovallan ehdotuksille ja lopullisille ratkaisuille. Saamelaisten oikeuksia erityisesti koskevaa lainsäädäntöä ja sen oikeudellista tulkintaa voidaan kutsua valtiovallan harjoittaman saamelaispolitiikan näkyvimmäksi ja vaikuttavimmaksi ilmentymäksi. Se on tosiasiallisesti toteutunutta oikeutta. Sen mukaisesti valtiovallan ratkaisut edustavat lainopin vallitsevaa tulkintaa, kun taas saamelaisten edustajiston lausumat kannanotot kuuluvat pääsääntöisesti vaihtoehtoisen lainopin puolelle. Nehän ovat melko harvoin toteutuneet ja muuttuneet siten yhteiskunnalliseksi tosiasiaksi. Tässä yhteydessä haluan korostaa sitä näkökohtaa, etteivät omat kriittisen oikeusopin mukaiset tulkintasuositukseni automaattisesti seuraa saamelaisten edustajiston kannanottoja, vaan ne perustuvat omaan itsenäisesti muodostamaani näkemykseen mahdollisesta, vaihtoehtoisesta laintulkinnasta omaksumieni yhteiskunnallisten sitoumusten perustalta.



### 3.3. Tutkijan yhteiskuntapoliittiset sitoumukset tutkimuksen arvolähtökohtana

#### 3.3.1. Yleistä

Lainopin tulkintamatriiseja tai -metodeja käytetään tulkittaessa voimassa olevaa oikeutta. Puhutaan voimassa olevan oikeuden tulkinnasta ja systematisoinnista sekä oikeusperiaatteiden ja vastaavien muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punninnasta ja keskinäisestä tasapainottamisesta. Lainopin tavoitteena on perusteltujen tulkinta-, systematisointi- ja punnintakannanottojen tai -suositusten esittäminen voimassa olevan oikeuden tulkinnallisesta merkityssisällöstä. Näitä metodeja voidaan käyttää myös tulkittaessa voimassa olevaa lainsäädäntöä siitä näkökulmasta, kuinka hyvin tai huonosti se toteuttaa jotakin perustuslaissa säädettyä oikeutta tai yhteiskunnallista olotilaa kuten tässä tutkimuksessa saamelaisten itsehallintoa. Myös lakien tavoitteita voidaan tarkastella tulkintamatriisien avulla ja esittää niistä tulkintakannanottoja, jotka vaihtelevat valitun matriisin mukaan.

Hirvosen mukaan vaihtoehtoisen lainopin tutkijan on tutkimusta tehdessään tietoisesti valittava arvolähtökohtansa ja toimittava määrätietoisesti sosiaalisesti oikeudenmukaisemman ja tasa-arvoisemman oikeuden tuottajana.<sup>95</sup> Siltala on ilmaissut saman asian toisin sanoin toteamalla, että vaihtoehtoisen lainopin tutkija liittyy sisäistämänsä yhteiskuntaideologiset tai yleisesti arvosidonnaiset preferenssinsä avoimesti osaksi tutkimustaan tavoitteenaan perustella paras mahdollinen tulkinta voimassa olevasta oikeudesta omaksumansa yhteiskunnallisen ideaalin perusteella.<sup>96</sup>

#### 3.3.2. Kansojen välinen yhdenvertaisuus ja yhdenvertainen oikeus itsemäärämiseen

Ensimmäinen ideologinen sitoumukseni lähtee siitä, että kaikki kansat alkuperäiskansat mukaan lukien ovat keskenään yhdenvertaisia. Kansojen välistä yhdenvertaisuutta ilmentävä periaate on lausuttu jo YK:n peruskirjan (v. 1945)<sup>97</sup> 1 luvussa, jossa on määritelty YK:n neljä päämäärää. Ensimmäisen luvun 1 artiklan 2 kohdan mukaan YK:n tehtävänä on kehittää kansakuntien välillä ystävällisiä suhteita, jotka perustuvat kansojen yhtäläisten oikeuksien ja niiden itsemäärämisoikeuden periaatteen kunnioittamiseen.

ILO 169 -yleissopimuksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana on turvata siinä tarkoitettujen alkuperäiskansojen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun muihin väestöryhmiin nähden (sopimuksen johdantoteksti ja artikkelit 2 ja 39). Vuoden 2009 ILO-oppaan mukaan hallitusten tulee saattaa alkuperäiskansat oikeuksien ja mahdollisuuksien osalta yhdenvertaiseen asemaan muuhun väestöön nähden ja poistaa mahdollinen sosiaalis-taloudellinen kuilu niiden väliltä.<sup>98</sup> Vaatimus erityistoimista ei kuitenkaan tar-

<sup>95</sup> Hirvonen 2011, s. 51.

<sup>96</sup> Siltala 2003, s. 142–143.

<sup>97</sup> YK:n peruskirja, hyväksytty 26.6.1945, tuli voimaan 24.10.1945. Suomi ratifioi sen 13.1.1956 (1/1956).

<sup>98</sup> ILO, *Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice* 2009.

koita vuoden 2013 ILO-käsikirjan mukaan sitä, että alkuperäiskansoille tulisi myöntää muuhun väestöön nähden joitakin etu- tai lisäoikeuksia.<sup>99</sup>

YK:n yleiskokous puolestaan vakuuttaa hyväksymänsä alkuperäiskansajulistuksen johdantotekstin ensimmäisessä kohdassa, että alkuperäiskansat ovat yhdenvertaisia kaikkien muiden kansojen kanssa, samalla kun se tunnustaa kaikkien kansojen oikeuden olla erilaisia, pitää itseään erilaisina ja tulla kunnioitetuksi sellaisinaan. Sama periaate on toistettu itse julistustekstissä, sen 2 artiklassa.<sup>100</sup> Parafoidun saamelais-sopimuksen johdanto-osassa puolestaan Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitukset pitävät lähtökohtanaan, että saamelaisten tulevaa oikeusasemaa vahvistettaessa erityisesti otetaan huomioon, että historian saatossa saamelaisia ei ole pidetty yhdenvertaisena kansana ja, että heitä on tuolloin kohdeltu epäoikeudenmukaisesti. Tällä sopimuskohdalla pyritään selvästi ilmaisemaan se lähtökohta, että saamelaiset ovat kansana yhdenvertaisia muiden kansojen kanssa, vaikka asiaa koskeva ilmaisu onkin tässä kirjoitettu negatiiviseen muotoon. Näiden ihmisoikeusasiakirjojen perimmäisenä tavoitteena on tosiasiallista yhdenvertaista kohtelua tukemalla varmistaa, että nämä kansat voivat elää oman kielensä, kulttuurinsa ja elämäntapansa mukaisesti sulautumatta pääväestöön. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää valtioilta erilaisia positiivisia erityistoimia kansojen taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen aseman turvaamiseksi.

Toinen ideologinen sitoumukseni tunnustaa kaikkien kansojen yhdenvertaisen oikeuden itsemääräämiseen. Tämän tutkimuksen johdannossa todetaan aivan sen alkusanoina, että kansojen oikeus itsemääräämiseen on nykyisin kansainvälisoikeudellinen perusnormi. Itsemääräämisoikeus on keskeisin kollektiivinen ihmisoikeus ja sen katsotaan muodostavan perustan muiden ihmisoikeuksien toteuttamiselle. Itsemääräämisoikeus kuuluu kaikille kansoille riippumatta siitä, hallitsevatko ne itsenäisiä valtioita vai asuvatko ne valtiottomina jonkin toisen valtion alueella taikka peräti useamman valtion alueella. Siten myös joillakin valtiottomilla alkuperäiskansoilla kuten saamelaisilla katsotaan nykyään vallitsevan kansainvälisen oikeuden tulkinnan mukaan olevan oikeus itsemääräämiseen.

Saamelaiset itse ovat useissa yhteyksissä toistaneet vakaasti käsityksensä siitä, että he muodostavat yhden kansan, jolla on oma historia, oma perinteet, kulttuuri, kieli, elinkeinot ja yhteiskuntaelämä. Tästä lähtökohdasta saamelaiset ovat myös julistaneet oikeutensa itsemääräämiseen kansainvälisten sääntöjen mukaisesti.<sup>101</sup> Oikeus itsemääräämiseen on kirjattu myös parafoituun saamelais-sopimukseen (4 artikla).<sup>102</sup> Asiakokonaisuutta käsitellään tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa laajemmin ja yksityiskohtaisemmin, joten tässä kohtaa ei ole tarpeen asiaa enemmälti tarkastella.

<sup>99</sup> Handbook for ILO Tripartite Constituents, Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), s. 3.

<sup>100</sup> A/RES/61/295.

<sup>101</sup> Ks. esim. uudistettu saamelaispoliittinen ohjelma, hyväksytty saamelaisten XIII konferenssissa Ruotsin Åressa 13.–15.8.1986 ja saamelaisten XX konferenssin hyväksymä julistus Venäjän Murmanskissa 2.–4.5.2013.

<sup>102</sup> Saamelais-sopimus 2017, s. 3.

### 3.3.3. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus ihmisoikeutena ja perusoikeutena

#### *Yhdenvertaisuus ihmisoikeutena*

Kolmas tutkimusta ohjaava ideologinen valintani liittyy yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon, jotka ovat keskeisimpiä ihmisoikeuksia ja joiden asema perusoikeutena läpäisee koko suomalaisen oikeusjärjestyksen. Yhdenvertaisuuden vaatimus ja syrjinnän kieltö sisältyvät jo YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymään ihmisoikeuksia koskevaan yleismaailmalliseen julistukseen. Sen 7 artiklan mukaan kaikki ovat tasavertaisia lain edessä ja oikeudet erotuksetta yhtäläiseen lain suojaan. Lisäksi artikkelissa todetaan, että kaikilla on oikeus tasavertaiseen suojaan kyseistä julistusta loukkaava syrjintää vastaan sekä kaikkea sellaiseen syrjintään tähtäävää yllytystä vastaan.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 43) mukaan yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sisältyvät itsenäisenä ihmisoikeutena YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus) 26 artiklaan (SopS 7/1976). Artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja yhtäläiseen lain suojaan ilman minkäänlaista syrjintää. Yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltö on kirjattu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, 20 ja 21 artikloihin (2012/C 326/02). Perusoikeuskirja katsottiin aiemmin poliittiseksi julistukseksi, mutta 1.12.2009 voimaan tulleen nk. Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjasta ja sen määräyksistä tuli jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovia oikeuslähteitä. Alkuperäiskansajulistukseen sisältyy samoin edellä jo mainittu yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä koskeva määräys (2 artikla). Lisäksi julistuksen viimeisimmän määräyksen, 46 artiklan 3 kohdan mukaan julistusta on tulkittava noudattaen muun ohessa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteita.

Syrjinnän kieltö sisältyy mainittujen sopimusten lisäksi moniin muihinkin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 14 artiklan mukaan kyseisessä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Suomi on lisäksi ratifioinut useita yhdenvertaisuutta tukevia ja syrjinnän vastaisia erityissopimuksia. Niistä voidaan mainita ensinnäkin rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970, nk. rotusyrjintäsopimus). Sopimuksen toteutumista valvova rotusyrjintäkomitea on vahvistanut yleissuosituksessaan nro 23, että alkuperäiskansoihin kohdistuva syrjintä kuuluu yleissopimuksen soveltamisalaan. Suosituksessa komitea pyytää osapuolia muun ohessa varmistamaan, että alkuperäiskansoilla on muuhun väestöön nähden yhtäläiset oikeudet osallistua yhteiskuntaelämään ja että heidän oikeuksiinsa ja etuihinsa suoraan vaikuttavista asioista ei päätetä ilman heidän suostumustaan.<sup>103</sup> Sopimuksen 1 artiklan 4 kappaleen mukaan rotusyr-

<sup>103</sup> General Recommendation No 23; Indigenous Peoples, 18.8.1997.

jintänä ei ole pidettävä erityisiä toimenpiteitä, joiden ainoana tarkoituksena on varmistaa, että etniset ryhmät tai yksilöt voivat yhtäläisesti nauttia ja käyttää ihmisoikeuksia. Tällaisen positiivisen erityiskohtelun edellytyksenä on kuitenkin se, että erityistoimet eivät johda erilaisten oikeuksien voimassa pitämiseen eri roturyhmille ja että erityistoimia ei jatketa sen jälkeen, kun tavoite, jonka vuoksi niihin ryhdyttiin, on saavutettu.

Euroopan neuvosto on hyväksynyt kaksi vähemmistöjen oikeuksia koskevaa sopimusta, jotka myös Suomi on ratifioinut. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998, nk. puiteyleissopimus) mukaisesti Suomi on muiden sopimuksen ratifioineen valtioiden ohella sitoutunut noudattamaan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon periaatetta sekä erilaisin keinoin tukemaan saamelaiden ja muiden vähemmistökulttuurien ylläpitämistä ja kehittymistä. Myös toisessa, alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa (SopS 23/1998, nk. vähemmistökieliperuskirja) ilmaistaan positiivisen erityiskohtelun velvoite (7 artiklan 2 kappale).

### *Yhdenvertaisuus perusoikeutena*

Suomen perustuslain 6 §:ään sisältyvät yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltä koskevat säännökset. Kyseinen pykälä vastaa sanamuodoltaan vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä hyväksyttyä silloisen hallitusmuodon 5 §:ää. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuuspykälä ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42). Pykälä käsittää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjintäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityisen säännöksen sukupuolten välisestä tasa-arvosta (4 mom.). Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksiä konkretisoi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Saamelaisten kannalta keskeisin niistä sisältyy lain 9 §:ään, jossa säädetään positiivisesta erityiskohtelusta.

Yleisen yhdenvertaisuussäännöksen (PL 6.1 §) mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Scheininin mukaan säännöstä on toisinaan luonnehdittu myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi ja siinä tarkoituksessa se toteuttaa osaltaan perustuslain 1 §:ssä säädettyä yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ulottuminen koskemaan muodollisen eli oikeudellisen yhdenvertaisuuden lisäksi myös aineellista eli tosiasiallista yhdenvertaisuutta vastaa vanhan hallitusmuodon 5 §:n tulokinnassa tapahtunutta kehitystä.<sup>104</sup>

Oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa perusoikeusjärjestelmän taustatarvona, eräänlaisena arvolähtökohtana liittyy olennaisesti yhdenvertaisuutta turvaavaan perusoikeussäännökseen. Perustuslain yleinen yhdenvertaisuussäännös (5 §, nyk. 6 §) sekä saamelaisten ja muiden vähemmistöryhmien oikeuksia turvaava perusoikeus-

<sup>104</sup> Scheinin 1999, s. 233–234.

säännös (14.3 §, nyk. 17.3 §) ovat voimakkaasti sidoksissa oikeudenmukaisuuteen perustuslain arvolähtökohtana. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuteen kuuluu hallitusmuodon 5 §:n ohella säännös suomen ja ruotsin kielen asemasta (14 § 1 ja 2 mom., nyk. 17 § 1 ja 2 mom.) sekä mainittu saamelaisia ja muita vähemmistöryhmiä koskeva säännös. Lisäksi hallituksen esityksessä painotetaan, että uudistuksen tavoitteena on lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. (HE 309/1993 vp, s. 15 ja 17). Perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen konkretisoi perustuslain 1.2 §:ssä säädettyä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.<sup>105</sup>

Erikssonin mukaan yhdenvertaisuusperiaate ja syrjäntäkielto ovat yhdessä oikeusjärjestyksen keskeisimpiä oikeusperiaatteita. Ne ovat ilmaus ihmisten samanarvoisuudesta, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla on oltava samat oikeudet ja velvollisuudet. Yhdenvertaisuusperiaate ei merkitse absoluuttista tasa-arvoa. Periaatteen oikeudellinen ydin on siinä, että samanlaisissa tilanteissa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa ei tavoin. Olosuhteet tai tilanteet määräävät sen, milloin noudatetaan samanlaisen kohtelun periaatetta ja milloin erilaisen kohtelun periaatetta.<sup>106</sup>

Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemisesta samalla tavalla. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää puolestaan huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja pyrkii yhtäläisen kohtelun ohella myös edistämään eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuus saattaa johtua esimerkiksi lainsäädännöstä. Eriarvoisuuden poistamiseksi ja siten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimisvelvoitteita. Ihmisten erilainen kohtelu ei siis aina merkitse heidän kohtelemistaan eriarvoisina. Erilainen kohtelu voi päinvastoin olla keino tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi, kunhan pysytään hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Sen vuoksi positiivista erityiskohtelua ei enää pidetä syrjäntäkiellon vastaisena.<sup>107</sup> Eriksson katsoo olevan selvää, että perustuslain kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien tarkoittamien ryhmien kuten saamelaisten tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseksi lainsäätäjät voi säätää positiivista erityiskohtelua tarkoittavia lakeja syrjäntäkiellon asettamatta sille oikeudellisia esteitä.<sup>108</sup> Niemivuo puolestaan toteaa, että pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei nyky-yhteiskunnassa pidetä enää kaikissa tapauksissa riittävänä, vaan pyrkimyksenä on varmistaa tosiasiallinen yhdenvertaisuus, mikä puolestaan edellyttää positiivista erityiskohtelua tarkoittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä.<sup>109</sup>

Uudessa yhdenvertaisuuslaissa on erillinen säännös positiivisesta erityiskohtelusta (9 §). Sen mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen

<sup>105</sup> Sama, s. 228.

<sup>106</sup> Eriksson 1996, s. 862.

<sup>107</sup> Sama, s. 863.

<sup>108</sup> Sama, s. 864.

<sup>109</sup> Niemivuo 2010, s. 102.

ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) yksityiskohtaisten perusteluissa korostetaan, että positiivisen erityiskohtelun on oltava tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista. Hyväksyttäväkään tarkoitus ei siten oikeuta tavoitteisiin nähden suhteettoman pitkälle meneviä erityistoimenpiteitä. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on aina arvioitava tapaus- ja tilannekohtaisesti. (HE 19/2014 vp, s. 69) Olennaista on, että erityiskohtelulle on olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 34/2005 vp, s. 3). Positiivista erityiskohtelua tarkoittava säännös oli alun pitäen hallituksen esityksessä ehdotettu syrjinnän kieltä sääntelevän 8 §:n 3 momentiksi. Säännös otettiin kuitenkin lakiin omaksi pykäläkseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVL 31/2014 vp, s. 6). Valiokunta korosti lausunnossaan positiivista erityiskohtelua koskevan säännöksen merkittävyyttä ja kehotti työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa harkitsemaan, voisiko sääntelyä selkeyttää esimerkiksi kytkemällä säännös lakiehdotuksen 10 §:ään tai erottamalla se omaksi pykäläkseen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi mietinnössään perustuslakivaliokunnan käsitykseen säännöksen tärkeydestä ja ehdotti sen erottamista omaksi pykäläkseen (TyVM 11/2014 vp, s. 6).

Yhdenvertaisuuslain säännös positiivisesta erityiskohtelusta perustuu Euroopan neuvoston syrjintädirektiivin (2000/43/EY) 5 artiklaan ja siihen liittyvän direktiivin johdannon kohtaan 17. Mainitun artiklan mukaan täydellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi käytännössä, yhdenvertaisuuden kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamatta erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä tai hyvittää henkilöiden rotuun tai etniseen alkuperään liittyviä haittoja. Vastaava artikla sisältyy myös Euroopan neuvoston työsyryntädirektiiviin (2000/78/EY, 7 artiklan 1 kohta ja johdannon kohta 26).

Yhdenvertaisuusperiaate on myös keskeisin hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista, joista on säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä. Tämän pykälän alkuosan mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vaatimus tasapuolisesta kohtelusta saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Hallintolain 6 §:n säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Perusteluissa todetaan edelleen, että menettelyllisenä velvoitteena tasapuolisen kohtelun vaatimus merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Näissä tapauksissa viranomaisen on pidettävä huolta siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. (HE 72/2002, s. 54) Saamelaiden kannalta tämän vaatimuksen toteutumista edesauttaa saamen kielilaki (1086/2003), jota voidaan pitää yhtenä positiivista erityiskohtelua tarkoittavana lainsäädäntötoimena.

Heikki Kulla katsoo ryhmien suosimisen viranomaistoiminnassa ongelmalliseksi silloin, kun asiasta ei ole erikseen säädetty laissa. Hänen mukaansa tällöin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, voidaanko erityiskohtelu perustella oikeusjärjestyksen kannalta

hyväksyttävällä tavalla.<sup>110</sup> Viranomaisten on joka tapauksessa pyrittävä toiminnassaan aktiivisin toimenpitein edistämään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista muun muassa saamelaisten osalta, vaikkei siitä ole laissa erikseen säädetty. Niemivuo ja Keravuori toteavat, että hallinto-oikeuden periaatteilla on katsottu olevan merkitystä myös muussa viranomaistoiminnassa kuin varsinaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa. Tällöin periaatteiden painoarvo riippuu myös toiminnan luonteesta. Esimerkiksi julkisia palveluja järjestettäessä käytännössä korostuu erityisesti yhdenvertaisuuden periaate.<sup>111</sup> Positiivisen erityiskohtelun toteuttamisesta viranomaisen tavanomaisessa hallintotoiminnassa ilman nimenomaista lakiin kirjattua velvoitetta on keskusteltu hyvin vähän.

Jako muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välillä liittyy läheisesti välittömän ja välillisen syrjinnän käsitteisiin. Välitön syrjintä merkitsee erilaista kohtelua jonkin ei-hyväksyttävän perusteen nojalla, kun taas välillinen syrjintä viittaa näennäisesti tai muodollisesti samanlaiseen kohteluun, joka ihmisten erilaisuuden vuoksi tosiasiaa johtaa syrjiviin vaikutuksiin eli eriarvoiseen kohteluun. Välillinen syrjintä loukkaa siten tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja se ilmenee tilanteissa, joissa olisi tarvetta toteuttaa erityisiä toimenpiteitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.<sup>112</sup>

Scheinin toteaa, että muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus asettuvat josakin määrin eri tavoin sen mukaan, onko kyse lain soveltamisesta vai säätämisestä. Perustuslain 6.1 §:n sanamuoto ”yhdenvertaisia lain edessä” ilmaisee ennemminkin lainsoveltajan kuin lainsäätäjän näkökulmaa. Lainsoveltajan toiminnassa oikeuden tulee yleensä olla ”sokea” eli muodollista yhdenvertaisuutta toteuttava. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on tarkoittanut ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Sitä vastoin perustuslain 6 §:n kokonaisuus yhdessä perustuslain 1 §:n ja 2 luvun muiden säännösten kanssa jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Jos esimerkiksi lainsäätäjällä on yhteiskunnassa esiintyvän eriarvoisuuden poistamiseksi ryhtynyt perustuslain kannalta hyväksyttäviin erityisjärjestelyihin heikommassa asemassa olevien väestöryhmien aseman parantamiseksi, ei näiden erityisjärjestelyjen toteuttaminen lakia sovellettaessa loukkaa myöskään muodollista tasa-arvoa.<sup>113</sup>

Yhdenvertaisuussäännös ei kohdistu lainsäätäjään samalla tavalla kuin lainsoveltajaan. Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun ohessa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta korosti jo perusoikeusuudistusta edeltävässä käytännössään, ettei perustuslaista voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 12/1990 vp, s. 1). Erityisesti jos lakiehdotuksen tarkoituksena oli parantaa yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa olevien asemaa, sellainen oli mahdollista säätää perustuslain estämättä tavallisena lakina (ks. esim. PeVL 2/1987 vp).<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Kulla 2012, s. 98.

<sup>111</sup> Niemivuo – Keravuori 2003, s. 119.

<sup>112</sup> Scheinin 1999, s. 242.

<sup>113</sup> Sama, s. 234.

<sup>114</sup> Sama, s. 236.

Perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää kyseisen pykälän 2 momentissa säädetty syrjäntäkielto (HE 309/1993 vp, s. 43). Säännöksessä ei varsinaisesti puhuta mitään syrjinnästä, vaan kiellettyä on henkilön asettaminen muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjinnällä tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken heidän välillä esiintyvien erojen vuoksi. Kaikki erottelut eivät kuitenkaan merkitse syrjintää, vaan arvio erottelun hyväksyttävyydestä riippuu muun muassa sen perusteesta ja asteesta. Seikat, joiden perusteella erottelu voidaan katsoa ei-hyväksyttäväksi ja siis syrjinnäksi, voidaan Scheininin mukaan pelkistää kahteen: erotteluun asteeseen ja tarkoituserään. Jos esimerkiksi lainsäädännössä tehdylle erottelulle voidaan esittää ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, kyse ei ole syrjinnästä, paitsi silloin, jos erottelu on asteeltaan niin voimakasta, ettei edes sinänsä hyväksyttävä peruste oikeuta sellaisen erottelun tekemiseen. Kyse on siten kohtuullisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksesta. Tarkoituserään hyväksyttävyydessä on puolestaan pitkälti kysymys sen järkipäisistä perusteltavuudesta.<sup>115</sup>

On huomattava, ettei syrjäntäkieltoa koskeva säännös kiellä kaikenlaista erontekoa, vaikka erottelu perustuisi kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esim. vähemmistöjen) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Tähän kysymyksen kytkeytyy suosimisen käsite. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se samalla asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44). Suosinnasta on kuitenkin pidettävä erillään mainittu positiivinen erityiskohtelu eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen eivätkä asteeltaan muodostu toisia syrjiviksi.

Scheinin esittää mielenkiintoisen näkemyksen positiivisen erityiskohtelun hyväksyttävyydestä ja pysyvyydestä. Hänen mukaansa saattaa olla niin, että monikulttuurisessa yhteiskunnassa erilaisuus nähdään arvona sinänsä, minkä vuoksi positiivinen erityiskohtelu voi olla hyväksyttävää silloinkin, kun sen kohteena oleva vähemmistö ei ole yhteiskunnalliselta asemaltaan muita heikommassa asemassa ja milloin esimerkiksi maan monikulttuurisuus pyritään suojaamaan pysyvästi. Esimerkkinä hän mainitsee kielellisen vähemmistön erityiskohtelun. Edelleen hän jatkaa, että ollakseen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävää mainitut erityisjärjestelyt vaikkapa jonkin vähemmistön suojaamiseksi eivät saa muodostua asteeltaan muita syrjiviksi. Myöskään niiden pysyvä luonne ei saa merkitä sitä, etteikö järjestelyistä oltaisi valmiita luopumaan, jos niiden hyväksyttävyyys perusoikeuksien kannalta syystä tai toisesta lakkaisi.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Scheinin 1999, s. 239–240.

<sup>116</sup> Sama, s. 245.



Scheinin on toisessa yhteydessä, pohjoismaista saamelaisopimusluonnosta käsittelevässä artikkelissaan todennut, että alkuperäiskansaoikeudet eivät ole helppo asia käsitteellisesti eikä juridisesti. Niissä on yhtäältä kyse ihmisoikeusdiskurssin yhdestä juonteesta, mikä edellyttää alkuperäiskansaoikeuksien mieltämistä niin, että ne ovat sopusoinnussa universaalien, yleensä yksilöille turvattujen ihmisoikeuksien kanssa. Ihmisoikeuskontekstissa alkuperäiskansaoikeudet eivät ole erioikeuksia vaan tehoste sille, että myös alkuperäiskansat ja niiden jäsenet voivat tosiasiallisesti nauttia universaaleista ihmisoikeuksista. Toisaalta alkuperäiskansaoikeudet nojaavat positiivisen erityiskohdellun periaatteeseen ja sen hyväksyttävyyteen ihmisoikeussopimusten syrjintäkiellon kannalta. Kun alkuperäiskansat ovat tosiasiallisesti alistetussa asemassa tai syrjinnän kohteena, valtioilla on velvollisuus ryhtyä tosiasiallista yhdenvertaisuutta toteuttaviin valikoiviin toimenpiteisiin.<sup>117</sup> Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskeva lainsäädäntö nojaa keskeisesti periaatteeseen taata saamelaisille oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertainen kohtelu hallinnossa etnisen itsehallinnon perustalta. Tämä pyrkimys on lausuttu hallituksen esityksen ensimmäisen sivun ensimmäisessä virkkeessä.

### 3.3.4. Tasavertainen yhteistoiminta

Neljäs ja viimeinen sitoumukseni nojautuu kaikkiin edellä selostettuihin sitoumuksiin ja on samalla tärkein tutkimusta ohjaava kannanotto. Saamelaisten yhdenvertaisuudesta kansana, yhdenvertaisesta oikeudesta itsemääräämiseen sekä heille kuuluvasta ihmis- ja perusoikeudesta nauttia tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta seuraa, että saamelaisilla pitäisi olla myös oikeus toimia tasavertaisena neuvottelu- ja yhteistyökumppanina julkista valtaa käyttävien viranomaisten kanssa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana liittyvissä asioissa.

Valkosen mukaan alkuperäiskansoja on alettu pitää kolmen viime vuosikymmenen aikana yhä enemmän erillisenä oikeussubjektina kansainvälisessä oikeudessa. Tämä on hänen mukaansa kansainvälisen alkuperäiskansaliikkeen ja yleisen ihmisoikeuksia koskevan kehityksen ansiota.<sup>118</sup> Myös Heinämäki on samoilla linjoilla todetessaan, että alkuperäiskansoihin on vähitellen ryhdytty suhtautumaan vakavasti otettavina poliittisina toimijoina, kun ne aiemmin nähtiin suojeltavina objekteina.<sup>119</sup> Kyseistä kehitystä on olennaisesti edesauttanut YK:n alkuperäisfoorumin perustaminen YK:n talous- ja sosiaalineuvoston alaisuuteen. Heinämäki arvioi, että YK:n piirissä on 2000-luvun ensimmäisen kymmenluvun loppupuolelta lähtien alettu puhua kumppanuudesta alkuperäiskansojen ja valtioiden välillä.<sup>120</sup>

Itse asiassa jo tätä aiemmin kumppanuuden periaate on otettu tässä suhteessa jonkinlaiseksi johtotähdeksi, kun YK:n julistaman kansainvälisen alkuperäiskan-

<sup>117</sup> Scheinin 2006, s. 28.

<sup>118</sup> Valkonen 2009, s. 142.

<sup>119</sup> Tanja Joonas (2010, s. 54) katsoo, että alkuperäiskansojen näkökulmasta ILO 169 -sopimuksen lähestymistapa on ongelmallinen. Sopimus on valtiosopimus, jonka subjekteja ovat sen ratifioineet valtiot. Sopimus kohdistuu kuitenkin alkuperäiskansoihin, vaikka se tosiasiaa asettaa velvoitteita valtioille. Tässä suhteessa alkuperäiskansat voidaan nähdä sopimuksen objekteina.

<sup>120</sup> Heinämäki 2013, s. 23.

sojen vuoden 1993 teemaksi valittiin *uusi kumppanuus* (indigenous people: a new partnership) ja vuoteen 2004 kestäneen alkuperäiskansojen vuosikymmenen teemaksi *kumppanuus toiminnassa* (indigenous people: partnership in action). Eero J. Aarnion käsityksen mukaan teemoja aikanaan valittaessa on hyvin oivallettu alkuperäiskansoja koskevien asioiden hoitamisen perimmäinen tarkoitus. Alkuperäiskansojen oikeuksia ja elinoloja tulee kehittää näiden kansojen omien edustajien ja hallitusten välisenä yhteistyönä niin, että alkuperäiskansojen oikeudet vaatimukset, toivomukset ja tarpeet otetaan asianmukaisella tavalla huomioon.<sup>121</sup> Higginsin vuonna 1995 ehdottama osallistujan käsite on lähellä kumppanuuden käsitettä. Hän hylkää subjektin ja objektin käsitteen ehdottaen, että kansainvälistä oikeutta tulisi sen sijaan lähestyä osallistujien (participants) näkökulmasta.<sup>122</sup>

Tasavertaiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyö on yksi keskeisimmistä läpileikkaavista periaatteista ILO 169 -yleissopimuksessa ja YK:n alkuperäiskansajulistuksessa. ILO 169 -sopimuksen 6 artikla sisältää määräykset hallitusten neuvotteluvollisuudesta ja alkuperäiskansojen tasavertaisista poliittisista osallistumismahdollisuuksista. Vuoden 2009 ILO-oppaan mukaan kyseinen 6 artikla kuuluu sopimuksen avainmääräyksiin ja se muodostaa perustan sopimuksen muiden artiklojen soveltamiselle. Yleissopimus rakentuu sille periaatteelle, että hallitukset toimivat yhdessä alkuperäiskansojen kanssa käsitellessään niitä koskevia asioita. Yhteistoiminnan luonne on sidoksissa kulloinkin käsiteltävään asiaan (HE 264/2014 vp, s. 30). Yleissopimuksessa alkuperäiskansan ja valtion välisen suhteen perustaksi on katsottu molemminpuolisen kunnioituksen ja tasa-arvon periaate (HE 248/1994 vp, s. 9).

Lähes 20 vuotta ILO 169 -yleissopimusta myöhemmin hyväksytyssä alkuperäiskansajulistuksessa kumppanuus läpileikkaavana periaatteena korostuu selvästi vahvemmin kuin mainitussa sopimuksessa. Se kuvastaa kansainvälisessä oikeudessa tapahtunutta kehitystä suhtautumisessa alkuperäiskansojen asemaan tasavertaisena yhteistyökumppanina. Julistuksen johdantotekstissä kumppanuuden periaate on lausuttu useassa kohdassa. Siinä YK:n yleiskokous katsoo, että valtioiden ja alkuperäiskansojen väliset sopimukset ja muut rakentavat järjestelyt sekä niiden ilmentämä suhde muodostavat perustan alkuperäiskansojen ja valtioiden välisen kumppanuuden vahvistamiselle. Yleiskokous on myös vakuuttunut siitä, että alkuperäiskansojen oikeuksien tunnustaminen kyseisellä julistuksella edistää valtioiden ja alkuperäiskansojen välisiä sopusointuisia yhteistyösuhteita, jotka perustuvat oikeudenmukaisuuden, kansanvallan, ihmis-oikeuksien kunnioittamisen, syrjimättömyyden ja vilpittömän mielen periaatteisiin.

Julistuksen johdantotekstin päätteeksi yleiskokous julistaa juhlallisesti julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista tavoitetasoksi, jolle on pyrittävä kumppanuuden ja keskinäisen kunnioituksen hengessä. Julistuksen varsinaiset artiklat on lisäksi pääsääntöisesti muotoiltu siten, että niissä on ensin lausuttu alkuperäiskansoille turvattu oikeus tiettyssä asiassa kuten omakielisessä koulutuksessa ja heti sen perään artiklan toisessa kohdassa on määrätty valtioiden velvollisuudeksi huolehtia kyseisen oikeuden

<sup>121</sup> Aarnio E. 2001, s. 137.

<sup>122</sup> Higgins 1995, s. 49.

toteuttamisesta yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Yleisesti onkin todettu, että alkuperäiskansajulistus on hallitusten ja alkuperäiskansojen sekä muiden toimijoiden yhteistyön väline (ks. esim. HE 264/2014 vp, s. 14)

Kumppanuutta korostavien erityisesti saamelaisia koskevien oikeudellisten asiakirjojen tähänastisena huipentuma voidaan pitää pohjoismaisen asiantuntijaryhmän valmistelemaa luonnosta pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi (2005) ja sen pohjalta valmisteltua nyt jo parafoitua saamelaissopimusta (2017). Tämän asiakirjan kantavana perustana on saamelaisten ja kolmen kansallisvaltion välinen tasavertainen kumppanuus. Scheininin mukaan kyseisen asiantuntijaryhmän asettaminen ja työ edustavat itsessään perustavanlaatuisia muutoksia Pohjoismaiden hallitusten suhtautumisessa saamelaiseen alkuperäiskansaan. Asiantuntijaryhmä muodostettiin kunnioittaen pohjoismaisten saamelaiskäräjien ja hallitusten välistä yhdenvertaisuutta, mikä vastaa valmisteilla olevan saamelaissopimuksen luonnosta yhteiskuntasopimuksena saamelaisen kansan ja kyseisten kansallisvaltioiden kesken.<sup>123</sup> Sopimuksen erityispiirteisiin kuuluu, että huolimatta sopimuksen luonteesta kansainvälisoikeudellisesti sitovana valtiosopimuksena valtioiden välillä, sen voimaantulo tai muuttaminen edellyttää kunkin maan valtiosäännön mukaisen päätöksenteon lisäksi kaikkien kolmen maan saamelaiskäräjien hyväksymistä (artiklat 42–44).<sup>124</sup> Myös näiden artiklojen mukainen vaatimus saamelaiskäräjien hyväksynnän saamisesta kuvastaa sopimuksen luonnosta tasavertaisten kumppaneiden, saamelaisen kansan ja kolmen Pohjoismaan välillä.<sup>125</sup>

Kaiken edellä selostetun perusteella tasavertaisen kumppanuuden periaatetta päätöksentekoprosesseissa tulisi soveltaa ja noudattaa erityisesti niissä asiakokonaisuuksissa, jotka liittyvät olennaisesti saamelaiseen kulttuuriin ja joilla on erityinen merkitys heidän asemaansa alkuperäiskansana. Kumppanuuden piiriin kuuluvista asioista on erotettava ne asiat, joissa saamelaisilla on itsenäinen päätösvalta itsehallintonsa mukaisesti.

### 3.3.5. Tutkijan ideologiset sitoumukset tiivistetysti

Tutkimukseni ideologiset ja yhteiskunnalliset sitoumukset voidaan tiivistetysti esittää seuraavasti:

*Saamelaiset ovat kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen lähtökohtien, periaatteiden ja määräysten perusteella kansana ja alkuperäiskansana yhdenvertaisia*

<sup>123</sup> Scheinin 2006, s. 41.

<sup>124</sup> Saamelaissopimus 2017, s. 13.

<sup>125</sup> Myös Leena Heinämäen johtaman kansainvälisen tutkimusryhmän loppuraportissa suositellaan valtion ja saamelaisten välisen yhteistyön pohjautumista kumppanuus -ajatteluun, joka pitää sisällään lähtökohdan tasavertaisuudesta ja molemminpuolisesta kunnioituksesta ja luottamuksesta. Suosituksen mukaan yhteistoiminta tulisi nähdä mahdollisuutena eikä taakkana. Lisäksi suosituksessa korostetaan sitä, että kumppanuus -ajattelua tulisi kehittää myös saamelaiskäräjien ja kuntien välille ottaen huomioon sekä kuntien että saamelaiskäräjien itsehallinto. Edelleen tuossa suosituksessa todetaan, että neuvottelukulttuurin parantaminen pitäisi olla yksi keskeisin teema erilaisten toimielinten ja työryhmien välillä. (Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, s. 517)

*muiden kansojen kanssa ja heillä on siinä asemassa yhdenvertainen oikeus itsemääräämiseen, oikeus tosiasialliseen yhdenvertaiseen kohteluun kaikilla elämän alueilla sekä tältä perustalta oikeus toimia tasavertaisena neuvottelu- ja yhteistyökumppanina julkista valtaa käyttävien viranomaisten kanssa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana liittyvissä asioissa.*

Erityisesti on syytä painottaa sitä seikkaa, että nämä sitoumukset eivät sisällä miltään osin vaatimusta saamelaisille myönnettävistä lisä- tai erioikeuksista muihin väestöryhmiin nähden. Alkuperäiskansaoikeudessa ei ole kyse alkuperäiskansoille myönnettävistä erityisistä oikeuksista, vaan pyrkimyksestä taata niille samat oikeudet, jotka muulla väestöllä (pääväestöllä) jo on. Heinämäen mukaan saamelaisten oikeuksien turvaaminen ei voi heikentää muiden paikallisten asukkaiden oikeuksia eikä se ole myöskään yleisten ihmisoikeuksien eikä alkuperäiskansaoikeuksien lähtökohta. Hän viittaa ILO 169 -yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean kannanottoihin, joiden mukaan yleissopimuksen tarkoituksena ei ole riistää muulta väestöltä sen pitkäaikaiseen käyttöön perustuvia oikeuksia.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Heinämäki 2017, s. 41 ja siinä alaviite 135.

## 4. ALKUPERÄISKANSOJEN ITSEMÄÄRÄÄMIS- OIKEUS JA ITSEHALLINTO

### 4.1. Itsemäärääminen ja itsehallinto käsitteinä

Käsitettä itsemäärääminen tai itsemääräämisoikeus käytetään useissa kansainvälisen oikeuden asiakirjoissa. Itsemääräämisoikeus mainitaan muun muassa YK:n peruskirjassa, KP-sopimuksessa, TSS-sopimuksessa ja ILO 169 -yleissopimuksessa. Myös uudemmissa kansainvälisen oikeuden asiakirjoissa kuten YK:n alkuperäiskansajulistuksessa puhutaan itsemääräämisoikeudesta, samoin parafoidussa saamelaisopimuksessa. Alkuperäiskansajulistuksessa ja saamelaissopimuksessa käytettyjen käsitteiden käytössä on tosin se mielenkiintoinen piirre, että itsemääräämisoikeus ja sen käyttäminen on niissä erotettu toisistaan siten, että itsemääräämisoikeuden käyttämistä tai toteuttamista täsmäntävissä sopimuskohdissa puhutaan autonomiasta tai itsehallinnosta. Saamelaiset itse käyttävät käsitettä itsemääräämisoikeus pääsääntöisesti, mutta myös itsehallinnosta puhutaan. Esimerkiksi saamelaisia yli valtakuntien rajojen laajasti yhteen kokoavien saamelaiskonferenssien julkilausumissa ja ohjelmissa käytetään molempia käsitteitä tarkoittaen mitä ilmeisemmin samaa asiaa.<sup>127</sup>

Tutkimuksen kohteena olevan saamelaisten itsehallintolainsäädännön perusteluissa käytetään molempia käsitteitä. Hallituksen esityksen johdantoa, nykytilaa ja vielä esityksen tavoitteita koskevissa luvuissa puhutaan itsemääräämisestä tai itsemääräämisoikeudesta<sup>128</sup>, mutta sen jälkeen luvusta 3.2. keskeiset ehdotukset alkaen pääsääntöisesti kulttuuri-itsehallinnosta lukuun ottamatta viittauksia eduskunnan kirjelmään vuodelta 1993 valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon johdosta, jossa käytetään käsitettä kulttuuriautonomia.

Esko Aikion mukaan kansan itsemäärääminen käsitetään tavallisesti aika täydellisenä, kun taas itsehallinto ymmärretään tätä kapeampana. Hänen mielestään itsehallintoa ja autonomiaa voidaan pitää tavallaan itsemääräämisen osana. Siksi vähemmistöille ja alkuperäiskansoille onkin eri puolilla maailmaa turvattu itsehallinto jossakin muodossa.<sup>129</sup> Näin on asianlaita esimerkiksi Suomessa. Samaan tapaan myös Matti Niemivuo katsoo viitaten YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia kokevaan julistukseen, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus voi tarkoittaa enimmillään vain autonomiaa tai itsehallintoa valtion sisällä.<sup>130</sup> Leena Heinämäki puolestaan katsoo, että julistuksessa tarkoitettu autonomia tai itsehallinto (4 artikla) on itsemääräämisoikeuden muoto,

<sup>127</sup> Ks. esim. uudistettu saamelaispoliittinen ohjelma, hyväksytty saamelaisten 13. konferenssissa Ruotsin Åressa 13.–15.8.1986.

<sup>128</sup> HE 248/1994 vp, ks. sivut 13–16.

<sup>129</sup> Aikio 2006, s. 4.

<sup>130</sup> Niemivuo 2010, s. 85.

joka koskee alkuperäiskansojen ”sisäisiä” ja ”paikallisia” asioita.<sup>131</sup> Roslinin mukaan autonomian käsitteelle ei ole yleistä vakiintunutta määritelmää. Yksinkertaisimmillaan sillä tarkoitetaan alueen oikeutta hallita itseään omien lakien ja muiden säännösten mukaan ja sen lisäksi panna toimeen lainsäädäntöelintensä päätökset.<sup>132</sup>

Näin voidaan lyhyesti todeta, että itsehallinto on itsemääräämisoikeuden osakäsite, sisällöltään ja laajuudeltaan isäntäkäsitetään enemmän tai vähemmän suppeampi. Siitä on hyvänä osoituksena näiden käsitteiden käyttäminen ja erottelu edellä mainitussa alkuperäiskansajulistuksessa. Itsehallinto voidaan nähdä myös organisoituna tapana käyttää ja toteuttaa itsemääräämisoikeutta. Tässä tutkimuksessa käytetään molempia käsitteitä asiayhteyden mukaan. Tutkimuksen kohteena olevasta lainsäädännöstä puhuttaessa käytetään kuitenkin käsitettä saamelaiden itsehallinto tai lyhyemmin itsehallinto. Käsitteiden merkitysisältöä analysoidaan tarkemmin tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa.<sup>133</sup>

## 4.2. Itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellinen perusta

Itsemääräämisoikeus tunnustetaan nykyään yhdeksi keskeisimmäksi kollektiiviseksi ihmisoikeudeksi. Kansojen oikeus itsemääräämiseen on kirjattu kahteen ihmisoikeuksiasia koskevaan YK:n yleissopimukseen, *KP-sopimukseen ja TSS-sopimukseen*. Suomi on ratifioinut molemmat sopimukset. Molemmissa sopimuksissa on kaikkien kansojen itsemääräämisoikeutta koskeva samansisältöinen 1 artikla seuraavasti:

1. *Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.*

<sup>131</sup> Heinämäki 2013, s. 25.

<sup>132</sup> Roslin 2006, s. 35.

<sup>133</sup> On kuitenkin tarpeen jo tässä yhteydessä kiinnittää huomiota muutamien tunnettujen saamelaisvaikutajien esittämiin itsemääräämisoikeuskäsitettä koskeviin kannanottoihin, jotka esitettiin saamelaiden XIV konferenssissa vuonna 1989. Tuo konferenssi on siinä mielessä merkityksellinen, että siellä saamelaiden oikeus itsemääräämiseen oli ensimmäistä kertaa pätevana konferenssin historiassa. Aiheesta alustivat muun muassa Ruotsin saamelainen Lars Nila Lasko ja Norjan saamelainen Aslak Nils Sara. Lasko totesi omassa esitelmässään, että käsitettä *saamelaiden itsemääräämisoikeus* on käytetty monissa yhteyksissä ja usein eri merkityksessä. Hänen mielestään mainittu käsite on varsin laaja. Laskon mukaan *määräämisoikeudella* tarkoitetaan mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon. Vaikutusmahdollisuuksien on tällöin oltava niin suuria, että kyse on todella määräämisoikeudesta. Niinpä määräämisoikeudella tarkoitetaan Laskon mukaan päätäntäoikeutta, mikä puolestaan voi vaihdella pelkästä päätöksentekoon osallistumisesta täydelliseen vaikutusvaltaan. Itsemääräämisoikeus tarkoittaa tällöin täydellistä vaikutusvaltaa päätöksenteossa. Lasko päätyi alustuspuheenvuorossaan käsitykseen, jonka mukaan saamelaiden itsemääräämisoikeus tarkoittaa saamelaiden täydellistä vaikutusvaltaa saamelaisia koskevilla päätöksissä. Sara puolestaan tulkitsi itsemääräämisoikeuskäsitteen merkitsevän sitä, että kansalla on oikeus tiettyyn rajaan asti saada hallintaansa ne maat, joita se tarvitsee elinkeinojensa harjoittamiseen. Sara katsoi, että tämä on itsemääräämisoikeus- tai sisäisen itsemääräämisoikeuskäsitteen vähimmäismerkitys. (Raportti Norjan Lakselvissa 4.–6.8.1989 pidetystä saamelaiden XIV konferenssista, Sámiráddi, Utsjoki 1991, s. 213–217 ja 221–225)

2. *Kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvia kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta saa riistää sen omia elinehtoja.*
3. *Kaikkien tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden, mukaan lukien ne valtiot, jotka ovat vastuussa itsemääräämisoikeutta vaille olevien alueiden ja huoltohallintoalueiden hallinnosta, tulee edistää itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja kunnioittaa tätä oikeutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten mukaisesti.*

KP-sopimukseen sisältyy toinenkin itsemääräämisoikeuteen liittyvä keskeinen määräys. Kyseessä on 27 artikla, jonka mukaan valtioissa, joissa asuu kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Tätä määräystä pidetään saamelaisia erityisesti koskevan perusoikeussäännöksen (17.3 §) lähimpänä kansainvälisoikeudellisenä esikuvana<sup>134</sup>, vaikka se koskeekin yksilön oikeuksia.

Alun perin 27 artiklaa tulkittiin siten, että sen tarkoituksena oli antaa vähemmistöille oikeus elää rauhassa ja suojattuna valtion taholta tulevilta hyökkäyksiltä. Sittemmin käsitys on muuttunut. Sanotun suojan lisäksi valtioon kohdistuu positiivisia toimintavelvoitteita. Määräys velvoittaa sopimusvaltioita tukemaan vähemmistöjen pyrkimyksiä ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, johon luetaan kuuluviksi myös vähemmistöjen perinteiset elinkeinot. Tätä seikkaa on korostettu erityisesti alkuperäiskansojen osalta, jotka yleensä katsotaan vähemmistöksi 27 artiklan tarkoittamassa mielessä.<sup>135</sup> KP-sopimuksen noudattamista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea hyväksyi vuonna 1994 yleisen tulkintakannanoton sopimuksen 27 artiklasta.<sup>136</sup> Sen mukaan kyseisessä artiklassa on kyse yksilöiden oikeuksista, joiden sisällöllä on kuitenkin tärkeä yhteisöllinen ulottuvuus. Kannanotossaan komitea selvästi ilmaisee alkuperäiskansojen yleensä kuuluvan 27 artiklan piiriin. Erityisesti alkuperäiskansojen osalta tulee komitean mukaan esille kulttuurin käsitteen monimuotoisuus kuten maahan ja luonnonvarojen käyttöön kiinteästi liittyvä elämäntapa. Niinpä oikeus nauttia omasta kulttuuristaan suojaa sellaisia perinteisiä elinkeinoja kuten kalastus, metsästyminen ja poronhoito. Alkuperäiskansojen kulttuurin suojaaminen edellyttää komitean mukaan positiivisia erityistoimia ja näiden kansojen tehokasta osallistumista asemaansa vaikuttaviin ratkaisuihin.

Ihmisoikeuksien toteutumista valvovat toimielimet yhä enemmän alkaneet painottaa saamelaisten ja muiden alkuperäiskansojen vahvoja ja tosiasiallisia oikeuksia osallistua perinteisesti asuttamiinsa ja käyttämiinsä maihin liittyvään päätöksentekoon.<sup>137</sup> Esimerkiksi KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea ilmaisi Suomen kuudennen

<sup>134</sup> Ks. esimerkiksi Scheinin 1999, s. 545.

<sup>135</sup> Sama, s. 545–546 ja Brax 2010, s. 19–20.

<sup>136</sup> Doc. CCPR/C/1/Rev. 1/Add. 5.

<sup>137</sup> Näin toteaa muun muassa Leena Heinämäki (2017, s. 47) ja viittaa siinä yhteydessä KP-sopimusta valvovalle ihmisoikeuskomitealle tuoreimpiin Suomea koskeviin päätelmiin.

määräaikaisraportin johdosta antamissaan loppupäätelmissä olevansa edelleen huolissaan siitä, että saamelaisilta puuttuu osallistumis- ja päätöksentekovalta asioissa, joilla on perustavanlaatuaista merkitystä heidän kulttuurilleen ja elämäntavalleen, mukaan lukien maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyvät asiat. Komitea suositteli Suomen hallitusta edistämään saamelaisten oikeuksien toteutumista vahvistamalla heidän edustuksellisten instituutioiden kuten saamelaiskäräjien päätösvaltaa. Komitean kannan mukaan Suomen tulisi lisätä ponnistelujaan lainsäädäntömuutosten tekemiseksi saamelaisten oikeuksien täysimittaiseksi toteuttamiseksi heidän perinteisillä alueillaan varmistamalla, että saamelaisyhteisöjen oikeuttaa vapaaseen, ennalta tapahtuvaan ja informoituun osallistumiseen heitä koskeviin prosesseihin ja kehittämishankkeisiin noudatetaan.<sup>138</sup>

*Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva kansainvälinen työjärjestön ILO:n yleissopimus 169* koskee nimensä mukaisesti alkuperäiskansoja. Tämä sopimus ei kuitenkaan ota kantaa itsemääräämisoikeuteen. Sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleeseen sisältyy erityinen määräys, jonka mukaan siinä käytettävää ilmausta ”kansat” ei ole tulkittava siten, että sillä olisi vaikutuksia niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaa liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan. ILO:n sihteeristön mukaan tämä rajoitus johtuu siitä, että sen toimivalta ulottuu vain sosiaalisiin ja taloudellisiin oikeuksiin ja että itsemääräämisoikeuden tulkitseminen jää siksi sen toimivallan ulkopuolelle. ILO korostaa kuitenkin, ettei yleissopimus aseta myöskään mitään esteitä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamiselle, minkä vuoksi se on sopusoinnussa minkä tahansa sellaisen kansainvälisen oikeuden asiakirjan kanssa, jossa alkuperäiskansoille luodaan tai määritellään sellainen oikeus.<sup>139</sup>

Henriksenin ym. mukaan ILO 169 -yleissopimukseen on vaikea vedota alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellisena perustana sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleeseen sisältyvän rajoituksen vuoksi. Paradoksaalista kyllä, mutta kyseinen sopimus on rajoituksestaan huolimatta ainoa alkuperäiskansoja nimenomaisesti koskeva kansainvälinen yleissopimus, jossa on runsaasti itsemääräämisoikeuteen läheisesti liittyviä määräyksiä, niistä keskeisimmät 6 ja 7 artiklat. Tätä korostetaan myös ILO:n omassa sopimusta koskevassa ohjeistuksessa.<sup>140</sup> Lisäksi sopimuksen valmisteluasiakirjoissa todetaan sopimuksen päämääräksi se, että alkuperäiskansojen taloudellinen, sosiaalinen ja sivistyksellinen kehitys on mahdollisimman laajasti heidän omassa valvonnassaan ja että heillä tulisi olla erityinen oikeus osallistua tehokkaasti itseään koskevien asioiden päätöksentekoon sekä mahdollisuus vaikuttaa tällaisiin päätöksiin.<sup>141</sup> Myntti on esittänyt päätelmän, jonka mukaan ILO 169 -sopimuksen velvoitteita kokonaisuutena tulkiten syntyy sen ratifioiville valtioille velvoite taata

<sup>138</sup> UN Human Rights Committee, Concluding Observations on the sixth periodic report of Finland, CCPR/C/FINCO/6 (22 August 2013), artiklat 1, 26 ja 27, s. 4.

<sup>139</sup> International Labour Office, Geneva: ”Indigenous and Tribal Peoples; A Guide to ILO Convention No. 169 (1996), s. 7.

<sup>140</sup> Sama.

<sup>141</sup> International Labour Conference 75th session 1988. Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107. Report VI(1), s. 30.



jonkinasteinen autonomia alueellaan asuvalle alkuperäiskansalle, vaikka sopimus ei nimenomaisesti tunnusta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta.<sup>142</sup>

ILO:n ilmoittama peruste sille, ettei 169 -yleissopimuksessa puututa itsemääräämisoikeuteen, on selvästi muodollinen. Sopimuksen perimmäisenä tarkoituksena on turvata alkuperäiskansojen oikeus elää oman elämäntapansa, kulttuurinsa ja kielensä mukaisesti sekä säilyttää omat yhteiskuntarakenteensa sulautumatta pääväestöön. Lisäksi sopimuksen keskeisenä tarkoituksena on turvata näille kansoille muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertainen kohtelu sekä oikeuden hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. Nämä sopimukseen kirjatut tarkoitukset antaisivat vankat perusteet sivuuttaa mainittu muodollinen peruste ja ottaa sen sijaan tulkinnan lähtökohdaksi sen, että sopimus turvaa alkuperäiskansoille oikeuden itsemääräämiseen.

Heinämäki pitää luonnollisena sitä, ettei ILO halunnut viitata sopimusta hyväksyessään vuonna 1989 suoraan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen siihen liittyvän ulkoisen ulottuvuuden vuoksi, jolla tarkoitetaan ryhmän mahdollisuutta irrottautua emävaltiosta tietyin edellytyksin. Kun alkuperäiskansojen oikeus sisäiseen itsemääräämiseen on sittemmin tullut yleisesti hyväksytyksi, on tyypillistä, että sopimuksen osallistumisoikeuksia koskevia 6 ja 7 artikloja luetaan nyt itsemääräämisoikeuden valossa. Heinämäki huomauttaa myös, että lähes 30 vuotta vanhan ILO 169 -sopimuksen voimaantulon jälkeen alkuperäiskansojen oikeudet ovat kehittyneet monilta osin sanotun sopimuksen alkuperäistä tarkoitusta pidemmälle.<sup>143</sup>

Joka tapauksessa sopimuksen monet määräykset tukevat alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämisoikeutta rajoitetumpaan jonkinlaiseen myötämääräämisoikeuteen tai jopa itsehallintoon perinteisillä asuma-alueillaan, vaikka sopimusta ei pidettäisikään sen 1 artiklan 3 kappaleen rajoituksen vuoksi varsinaisena alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellisena perustana. Sopimusta ei siten voida pitää erillään alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta eikä varsinkaan niiden oikeudesta itsehallintoon. Myös saamelaisten kulttuuri-itsehallintolainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että ILO 169 -sopimus myöntää alkuperäiskansoille varsin laajan itsemääräämisoikeuden (HE 248/1994 vp, s. 10).<sup>144</sup>

Suomi ei ole vielä(kään) ratifoinut ILO 169 -sopimusta. Kysymys sopimuksen ratifioimisesta on ollut kahdesti eduskunnan käsiteltävänä. Vuonna 1990 hallitus antoi eduskunnalle esityksen sopimuksen ratifioimatta jättämisestä (HE 306/1990 vp), johon eduskunta yhtyi. Kielteistä päätöstä perusteltiin tuolloin sillä, ettei Suomen lainsäädännön voitu katsoa vastaavan yleissopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Hylkäävästä päätöksestä huolimatta

<sup>142</sup> Myntti 1996, s. 1–26.

<sup>143</sup> Heinämäki 2017, s. 28.

<sup>144</sup> Myntin (1998, s. 356) käsityksen mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto Suomessa vastaa varsin pitkälle ILO 169 -sopimuksen vaatimuksia lukuun ottamatta saamelaisten oikeutta kontrolloida niitä alueita, joita he perinteisesti käyttävät elinkeinojensa harjoittamiseen. Myntti viittaa tässä yhteydessä yhä ratkaisemattomana olevaan kysymykseen saamelaisten omistusoikeudesta maahan kotiseutualueellaan kaikissa pohjoismaissa.

eduskunnan sosiaalivaliokunta totesi lausunnossaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle, että on ryhdyttävä toimenpiteisiin ratifioinnin edellytysten luomiseksi ja että jo ennen sopimuksen ratifiointia on pyrittävä lainsäädännössä ja hallinnossa toimimaan yleissopimuksen säännösten ja hengen mukaisesti (SoVL 11/1990 vp). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta kiinnitti kyseisestä esityksestä antamassaan mietinnössä huomiota sosiaalivaliokunnan esittämiin näkökohtiin (UaVM 26/1990 vp). Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on eräässä lausunnossaan ottanut sosiaalivaliokunnan mukaisen kannan.<sup>145</sup>

Lähes 25 vuoden ja sinä aikana tehtyjen lukuisten selvitysten jälkeen eduskunta sai syksyllä 2014 toistamiseen käsiteltäväkseen ILO 169 -sopimuksen ratifiointikysymyksen. Tällä kertaa hallitus esitti sopimuksen ratifioimista siihen liitettyine selityksineen (HE 264/2014 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esitykseen ja ehdotti sopimuksen ratifioimista (PeVM 13/2014 vp<sup>146</sup>). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut kannanotossaan läheskään yksimielinen, sillä sen seitsemästätoista (17) käsittelyyn osallistuneesta jäsenestä kuusi (6) jätti mietintöön vastalauseen ehdottaen sopimuksen ratifioimatta jättämistä. Asia jäi lopulta eduskunnassa pöydälle ja siirtyi kevään 2015 eduskuntavaalien jälkeen asetettavan hallituksen puitavaksi. Näin yli 25 vuotta vanha ainoa nimenomaisesti alkuperäiskansoja koskeva ja sen oikeuksia turvaava kansainvälinen yleissopimus odottaa edelleen ratifioimistaan Suomessa, valtiossa, jonka ylimmät valtioelimet ovat vuodesta 1990 lähtien tunnustaneet saamelaiset Suomen ainoaksi alkuperäiskansaksi: ensin eduskunnan valiokuntien asiakirjoissa<sup>147</sup> ja sitten perustuslaissa elokuun alusta 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp) sekä edelleen vuoden 1996 alusta voimaan tullessa saamelaisten itsehallintoa koskevassa säännöksessä.

Parafoidun, mutta vielä hyväksymisvaiheessa olevan *pohjoismaisen saamelaissopimuksen* juuret ulottuvat 1980-luvulle. Niemivuon mukaan kysymys pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta nousi esille Ruotsin Åressa vuonna 1986 pidetyssä XIII saamelaiskonferenssissa. Sen jälkeen sopimus oli jatkuvasti esillä erilaisissa epävirallisissa ja virallisissa pohjoismaisissa saamelaisyhteyksissä. Saamelaisopimushanke sai vauhtia vuonna 1995 Reykjavikissa, kun siellä pidetyn Pohjoismaiden neuvoston istunnon yhteydessä Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisasioista vastaavat ministerit päättivät käynnistää kyseisen sopimuksen valmistelun. Työ annettiin näiden maiden virkamiehistä koostuneelle 12-jäseniselle työryhmälle, jonka tehtävänä oli selvittää sopimuksen tarve ja lähtökohdat.

<sup>145</sup> Ks. PeVL 30/1993 vp. Kyseinen lausunto koskee hallituksen esitystä 179/1993 vp kalastuslain muuttamiseksi, jossa valiokunta viitaten ILO 169 -sopimukseen ja eräisiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka se oli aiemmin maininnut lausunnossaan 3/1990 vp katsoi, että kyseiseen esitykseen sisältyvää ehdotusta kalastuslain 129.4 §:n kumoamiseksi ei tule toteuttaa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

<sup>146</sup> Ks. myös eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnot kyseisestä hallituksen esityksestä, MmVL 50/2014 vp ja TyVL 19/2014 vp.

<sup>147</sup> Eduskunta-asiakirjoissa saamelaiset tunnustettiin alkuperäiskansaksi ensimmäisen kerran vuonna 1990. Maininta sisältyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon 3/1990 vp, s. 3.

Työryhmä sai työnsä valmiiksi 1998. Seuraavassa vaiheessa marraskuussa 2002 mainittujen maiden saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat asettivat asiantuntijatyöryhmän laatimaan mainitun vuoden 1988 virkamies-työryhmän raportin perustalta ehdotuksen pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi.<sup>148</sup> Työryhmä luovutti sopimusluonnoksen sisältävän mietintönsä vuonna 2005, johon tässä tutkimuksessa on jo aiemmin viitattu. Varsinaiset sopimusneuvottelut Norjan, Ruotsin ja Suomen neuvotteluvaltuuskuntien, joihin kuuluivat myös kunkin maan saamelaiskäräjien edustajat, välillä aloitettiin vuonna 2011 tavoitteena saada neuvottelut päätökseen viiden vuoden kuluessa. Neuvottelujen kehyksenä käytettiin edellä mainitun asiantuntijatyöryhmän valmistelemaa sopimusluonnosta. Sopimuksesta saavutettiin alustava neuvottelutulos joulukuussa 2016 ja alustava sopimusteksti parafoitiin tammikuun alussa 2017.

Itsemääräämisoikeus on keskeisellä sijalla parafoidussa saamelaissopimuksessa, vaikka ei tosin lähimainkaan yhtä korostuneesti kuin asiantuntijatyöryhmän valmistelemassa luonnoksessa. Sopimuksen johdanto-osassa todetaan ensinnäkin, että valtiot ottavat huomioon saamelaisten itsemääräämisoikeuden täyttäessään velvoitteitaan tämän sopimuksen mukaisesti ja että tavoitteena on saamelaisen kulttuurin, kielen ja yhteiskuntaelämän vahvistaminen ja lujittaminen saamelaisten itsemääräämisoikeuden nojalla. Saamelaisia yleisiä oikeuksia koskevan sopimuksen 1 luvun 4 artiklaan sisältyvät määräykset saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, jotka ovat samankaltaisia alkuperäiskansajulistuksen vastaavien määräysten kanssa. Artiklan 1 kappaleen mukaan saamelaisilla on kansana itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden perusteella saamelaiset määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Huomionarvoista on, että sopimuksessa puhutaan tässä yhteydessä saamelaisista kansana, ei alkuperäiskansana. Lisäksi 2 kappaleessa määrätään, että itsemääräämisoikeus toteutuu itsehallintona sisäisissä asioissa ja neuvottelujen kautta asioissa, joilla voi osoittautua olevan erityistä merkitystä saamelaisille. Sopimuksen 2 luku sisältää määräykset itsemääräämisoikeudesta. Luvun 14 artikla koskee saamelaiskäräjien oikeutta itsehallintoon. Tässä artiklassa määrätään, että saamelaiskäräjät tekevät itsenäisiä päätöksiä asioissa, joista ne kansallisen lainsäädännön mukaan ovat vastuussa, sekä muissa käsittelemissään asioissa.

*YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa* ei varsinaisesti ole määräyksiä kansojen itsemääräämisoikeudesta.<sup>149</sup> Sopimuksen valvontaa varten asetettu nk. rotusyrjintäkomitea (CERD) on kuitenkin ottanut kantaa itsemääräämisoikeuteen. Komitea on vahvistanut yleissuosituksessaan vuodelta 1997 tulkintansa siitä, että alkuperäiskansoihin kohdistuva syrjintä kuuluu yleissopimuksen soveltamisalaan. Suosituksessaan komitea pyytää sopimuksen osapuolia muun

<sup>148</sup> Niemivuo 2010, s. 73–75.

<sup>149</sup> SopS 37/1970.

muassa varmistamaan, että alkuperäiskansoilla on muuhun väestöön nähden yhtäläiset oikeudet osallistua yhteiskuntaelämään ja että heidän oikeuksiinsa ja etuihinsa suoraan vaikuttavista asioista ei päätetä ilman heidän suostumustaan.<sup>150</sup>

Rotusyrjintäkomitea on lausunut myös suoraan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisestä. Suomen 20.–22. määräaikaisraportin johdosta antamissaan loppupäätelmissä saamelaiskäräjälain uudistamiseen viitaten komitea toi esille huolestuneisuutensa siitä, että saamelaiskäräjillä on edelleen hyvin vähän päätösvaltaa asioissa, jotka liittyvät saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon, mukaan lukien maan ja luonnonvarojen käyttöön liittyvät oikeudet. Komitea suosittelee päätelmissään Suomea saamelaiskäräjälakia uudistaessaan lisäämään saamelaiskäräjien päätösvaltaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä asioissa, ml. oikeudet, jotka liittyvät maan ja luonnonvarojen käyttöön saamelaisten perinteisesti asuttamilla alueilla.<sup>151</sup> Samantapaisesti komitea toteaa myös tuoreimmassa, Suomen 23. määräaikaisraportin johdosta antamissaan päätelmissä.<sup>152</sup>

Saamelaiset ovat alkuperäiskansastatuksen ohella myös *Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleisopimuksen*<sup>153</sup> tarkoittama kansallinen vähemmistö<sup>154</sup>. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1998. Se on ensimmäinen oikeudellisesti sitova, kansallisten vähemmistöjen suojelua yleisesti koskeva monenvälinen asiakirja (HE 264/2014 vp, s. 15). Tämäkään sopimus ei määrittele itsemääräämisoikeutta, mutta sen täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea on Suomen antamien raporttien johdosta esittänyt huolestuneisuutensa ja ottanut kantaa kansallisten vähemmistöjen edustajien riittämättömiin mahdollisuuksiin osallistua omia asioitaan koskevaan päätöksentekoon. Erityisesti komitea on kiinnittänyt huomiota vähemmistöjen puutteellisiin mahdollisuuksiin osallistua erilaisten tukien myöntämisprosessiin vähemmistöjärjestöille niiden kulttuurihankkeita ja -toimintoja varten. Lisäksi komitea on ilmaissut huolestuneisuutensa saamelaiskäräjälaissa (9 §) viranomaisille säädetyn neuvotteluvälvoituksen heikosta toteutumisesta ja suositellut Suomea varmistamaan, että viranomaiset noudattavat tätä lakisääteistä velvoitettaan. Komitea on myös suositellut Suomea luomaan hallintoon erityisen järjestelmän, jonka tehtävänä on olla yhteydessä saamelaiskäräjiin kaikissa saamelaisia koskevissa asioissa ja sovittaa hallituksen ja saamelaisten näkemykset saamelaisten kannalta merkittävässä kysymyksissä.<sup>155</sup>

Euroopan neuvostolla on lisäksi *vähemmistökieliä tai alueellisia kieliä koskeva eurooppalainen peruskirja*<sup>156</sup>, joka tuli kansainvälisesti ja Suomen osalta voimaan vuonna 1998. Sopimus suojaa myös alkuperäiskansakieliä. Peruskirjan hyväksymisen yhteydessä Suomi on valinnut peruskirjan III osasta 59 peruskirjan määräystä, joita se on

<sup>150</sup> General Recommendation No. 23; Indigenous Peoples (18.8.1997).

<sup>151</sup> CERD/C/FIN/CO/20-22 (31.8.2012).

<sup>152</sup> CERD/C/FIN/CO/23 (5.5.2017).

<sup>153</sup> SopS 1–2/1998.

<sup>154</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:18, s. 15.

<sup>155</sup> Ministerikomitean päätöslauselmat ResCMN (2007)1 ja ResCMN (2012)3.

<sup>156</sup> SopS 23/1998.

sitoutunut soveltamaan alueellisenä vähemmistökielenä pidettyyn saamen kieleen. (HE 264/2014 vp, s. 15) Peruskirjassa on yksi määräys, joka liittyy itsehallintoon tiedotusvälineiden osalta ja jota myös Suomi on sitoutunut noudattamaan. Määräys sisältyy 11 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat varmistamaan, että alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käyttävien edut ovat edustettuna tai otetaan huomioon sellaisissa elimissä, joita lain nojalla saatetaan perustaa valvomaan joukkoviestimien vapautta ja tasapuolisuutta. Peruskirjan täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea on tähän mennessä antanut Suomelle neljä suositusta peruskirjan täytäntöönpanosta.<sup>157</sup> Niistä yhdessäkään ei ole otettu kantaa mainitun määräyksen toimeenpanoon.

YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus eli ns. *biodiversiteettisopimus*<sup>158</sup> tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1994. Sopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojelu, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Sopimuksen 8 j artiklan mukaan kunkin osapuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

Vapaaehtoiset Akwé: Kon -ohjeet ovat osa biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa. Suomessa nämä ohjeet koskevat saamelaisia ja ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon kansallisessa lainsäädännössä. Ohjeet on tarkoitettu koskemaan erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) annetun lain (468/1994) soveltamista sekä saamelaisten kotiseutualueen valtion hallinnassa olevien alueiden maankäytön suunnittelua. Ohjeet tarjoavat menettelytavan, jolla saamelaisten osallistuminen hankkeiden ja suunnitelmien valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja päätöksentekoon voidaan turvata. Ohjeilla pyritään turvaamaan alkuperäiskansojen luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon, käytänteiden ja innovaatioiden säilyminen.<sup>159</sup> Metsähallitus soveltaa näitä ohjeita maankäyttöä koskevassa suunnittelussaan saamelaisten kotiseutualueella (HE 264/2014 vp, s. 32).

### 4.3. Itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö

Itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö on tapana jakaa *ulkoiseen ja sisäiseen ulottuvuuteen*. Nämä itsemääräämisoikeuden aspektit on lausuttu sekä KP-sopimuksessa,

<sup>157</sup> RecChL (2001)3, RecChL (2004)6, RecChL (2007)7 ja RecChL (2012)2.

<sup>158</sup> SopS 78/1994.

<sup>159</sup> Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, s. 3.

TSS-sopimuksessa että alkuperäiskansajulistuksessa niiden itsemääräämisoikeutta koskevilla saman sisältöisissä artikloissa. Ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluu kansojen oikeus päättää vapaasti omasta poliittisesta asemastaan ja suhteistaan kansainväliseen yhteisöön yhdenvertaisten oikeuksien periaatteiden mukaisesti.<sup>160</sup> Sisäinen aspekti käsittää puolestaan oikeuden kehittää vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ulkoisen ulottuvuuden toteutumiseen liittyy kysymys niiden mahdollisesta halusta irtaantua emävaltiosta ja perustaa oma valtio. Tämän seikan vuoksi monet itsenäiset valtiot ovat olleet haluttomia tunnustamaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden peläten sen uhkaavan niiden alueellista koskemattomuutta. Nykyään ollaan kansainvälisessä oikeudessa varsin yksimielisiä siitä, ettei millään kansalla ole itsemääräämisoikeuden ulkoiseen aspektiin vedoten yksipuolista oikeutta irtaantua olemassa olevasta valtiosta. Irtantumisen ja oman valtion perustaminen on kansainvälisen oikeuden mukaan mahdollista vain sellaisessa tapauksessa, jossa kansa – vaikkapa jokin alkuperäiskansa – joutuu jatkuvien törkeiden ihmisoikeusrikkomusten kohteeksi. Pohjoismaissa asuvat saamelaiset eivät ole sellaisessa tilanteessa.

Ulkoisen ulottuvuuden on katsottu käsittävän myös kansojen oikeuden osallistua kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin. Muun muassa UNESCO:n asiantuntijakokous on todennut, että kansojen oikeus osallistua kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin on itsemääräämisoikeuden ulkoisen ulottuvuuden erittäin tärkeä osa-alue, minkä toteuttaminen ei välttämättä edellytä oman valtion muodostamista.<sup>161</sup> Suomen puolen saamelaisten osalta tämä seikka ilmenee saamelaiskäräjälain (974/1995) 6 §:ssä, jonka mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä.

Kysymys alkuperäiskansojen asemasta oikeussubjektina suhteessa itsemääräämisoikeuden ulkoiseen aspektiin on kiintoisa. YK:n ihmisoikeuskomitean tekemät havainnot saamelaisten itsemääräämisoikeudesta eivät sisällä mitään varauksia ulkoisen ulottuvuuden osalta. Tämä ilmenee muun muassa komitean Norjaa koskevasta raportointipyynnöstä, jossa se pyytää Norjaa raportoimaan KP-sopimuksen 1 artiklan mukaisen saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta.<sup>162</sup> Siitä voisi päätellä, että komitean mielestä saamelaisten oikeus itsemääräämiseen käsittää myös sen ulkoisen ulottuvuuden.

Luonnoksessa alkuperäiskansojen julistukseksi oli alun pitäen listaus niistä asiakokonaisuuksista, jotka oli tarkoitus sisällyttää itsemääräämisoikeuden sisäiseen ulottuvuuteen kuuluviin ”sisäisiin ja paikallisiin” asioihin (voimassa oleva 4 artikla). Näitä asioita olivat muun muassa kulttuuri, uskonto, opetus, tiedonvälitys (mediat), terveys- ja sosiaalihuolto, asumisolot, työelämä, elinkeino toiminta, maiden ja luonnonvarojen hal-

<sup>160</sup> Ks. myös mitä CERD on lausunut asiasta, General Comment 21 – Right to self-determination, adopted – 48. session 1996.

<sup>161</sup> Report of the International Conference of Experts on the Implementation of the Right to self-determination as a Contribution to Conflict prevention, 21–27. November 1998 UNESCO, s. 29.

<sup>162</sup> CCPR/C/79/Add 112.

linta sekä ympäristöasiat.<sup>163</sup> Asialuetteloa ei sisällytetty julistuksen lopulliseen versioon sen vuoksi, että tämän kaltaiset listat tulkitaan usein tyhjentäviksi ja tärkeitä asioita voi siksi jäädä määräyksen ulkopuolelle.<sup>164</sup> Itsemääräämisoikeuden aineellista sisältöä määrittävää seikkaperäistä listausta ei ole järkevää ottaa kansainvälisyyksellisiin asiakirjoihin ja kansalliseen lainsäädäntöön senkään vuoksi, että itsemääräämisoikeus on tarkoitettu dynaamiseksi, alati ajan ja olosuhteiden muuttumista ja kehittymistä huomioivaksi prosessiksi. Jonakin historiallisena ajankohtana laadittu tyhjentävä listaus itsemääräämisen piiriin kuuluvista asioista sopii huonosti tähän dynaamiseen ajatteluun. Vaikka mainittua listausta itsemääräämisoikeuden sisäiseen ulottuvuuteen kuuluvista sisäisistä ja paikallisista asioista ei otettukaan julistuksen lopulliseen versioon, antaa se kuitenkin viitteitä ja perustaa keskusteluille siitä, mitkä asiat voisivat kuulua artiklan määrittelemiін ”sisäisiin ja paikallisiin” asioihin.<sup>165</sup> Osviittaa pohdintoihin voi hakea myös ILO 169 -sopimuksen 7 artiklan 1 kohdasta, jolla on kyseisen sopimuksen artikloista läheisin yhteys alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen, vaikka sopimus ei ainakaan muodollisesti koske itsemääräämisoikeutta.

Itsemääräämisoikeuden sisäiseen ulottuvuuteen kuuluu olennaisena oikeus osallistua luonnonvarojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Tällä itsemääräämisoikeuden *resurssiulottuvuudeksi* kutsutulla asiakokonaisuudella on hyvin suuri merkitys etenkin alkuperäiskansoille, joiden elämänmuoto nojaa keskeisesti alueensa maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttöön ja hyödyntämiseen. Sen vuoksi alkuperäiskansojen kuten saamelaisten edustajat ovat toistuvasti alleviivanneet resurssiulottuvuuden tärkeyttä itsemääräämisen osana, sillä ilman sitä itsemäärääminen ei ole mielekäästä. Resurssiulottuvuus sisältyy myös alkuperäiskansajulistuksen määräykseen. Asia ilmenee julistuksen artikloissa 26, 28 ja 32. Myös ILO 169 -yleissopimuksen määräykset, erityisesti 7.1 ja 15 artikkelit tukevat resurssiulottuvuuden kuulumista alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen.

Vielä on mainittava itsemääräämisoikeuden kolmas ulottuvuus, *solidaarisuusulottuvuus*. Tämä aspekti ilmenee YK:n vuoden 1966 yleissopimusten (KP-sopimus ja TSS-sopimus) yhteisen 1 artiklan kolmannelta kappaleelta, jossa lausutaan valtio-osapuolten velvollisuudesta edistää kansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja kunnioittaa tätä oikeutta YK:n peruskirjan määräysten mukaisesti. Solidaarisuusulottuvuudella on omanlaisensa merkitys neljän valtion alueella asuvien saamelaisten osalta. Se on ajankohtainen ja huomioonotettava näkökohta erityisesti hyväksymisvaiheessa olevan pohjoismaisen saamelaissopimuksen yhteydessä.

<sup>163</sup> E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1.

<sup>164</sup> Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuogiatvuodaid áigečála Nr. 2/2008, s. 27.

<sup>165</sup> Sama.

#### 4.4. Pohdintaa ja päätelmiä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta ja sen kansainvälisoikeudellisesta kehityksestä

##### 4.4.1. Onko kaikilla kansoilla oikeus täyteen itsemääräämiseen?

Itsemääräämisoikeus liittyi aluksi laajasti siirtomaiden vapautumiseen ja siirtomaiden itsenäistymisen johdosta toteutuneeseen uusien kansallistalvioiden perustamiseen. Kansainvälisoikeudellinen kehitys on kuitenkin viimeisten vuosikymmenien aikana johtanut käsitykseen, jonka mukaan itsemääräämisoikeus koskee myös perinteisen siirtomaatilanteen ulkopuolella olevia kansoja ja että itsemääräämisoikeus voi ilmetä myös muulla tavalla kuin valtionmuodostuksen kautta. Tämän kysymyksen parempi ymmärtäminen on seurausta paljolti siitä, että YK, valtiot ja muut elimet ovat joutuneet ottamaan kantaa alkuperäiskansojen oikeuksiin.

Henriksen ym. toteavat nykyisin pidettävän selvänä, että myös sellainen kansanryhmä, joka ei muodosta valtiota ja joka asuu olemassa olevassa valtiossa tai jonka asuinalue ulottuu useamman valtion alueelle, voi muodostaa ”kansan”. Sitä on siten pidettävä oikeussubjektina ja sillä on katsottava olevan kansainvälisen oikeuden mukaisesti itsemääräämisoikeus. Tämä koskee tällöin myös valtiottomia alkuperäiskansoja kuten saamelaisia, joilla on siten kansana itsemääräämisoikeus.<sup>166</sup> Kannanottonsa tueksi Henriksen ym. viittaavat YK-elinten (mm. ihmisoikeuskomitean) päätöksiin, joissa joitakin alkuperäiskansoja kuten saamelaisia on vuodesta 1999 lukien ryhdytty pitämään vuoden 1966 YK:n yleissopimusten yhteisen 1 artiklan mukaisina itsemääräämiseen oikeutettuina kansoina.<sup>167</sup> Suomen raportin (2004) johdosta antamassaan lausunnossa ihmisoikeuskomitea piti valitettavana sitä, ettei se ole saanut selvää vastausta saamelaisien oikeuksista alkuperäiskansana KP-sopimuksen 1 artiklan suhteen.

Samanlaisiin päätelmiin päätyivät myös Norjan Altassa helmikuussa 2008 pidettyyn kansainväliseen saamelaisten itsemääräämisoikeutta käsittelevään konferenssiin osallistuneet ja siellä aihepiiristä esitelmänsä pitäneet alan asiantuntijat ja pohjoismaisten saamelaiskäräjien yhteistyöelimen Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston edustaja. Nämä tahot olivat yksimielisiä siitä, että saamelaiset ovat oma kansa edellä moneen kertaan mainittujen YK:n yleissopimusten yhteisen 1 artiklan tarkoittamassa mielessä ja että siksi heillä on oikeus nk. yleismaailmalliseen itsemääräämiseen mainitun 1 artiklan mukaisesti. Saamelaisen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeus ei heidän mielestään voi olla toisenlainen tai heikompaa laatua kuin kansainvälisen oikeuden muille kansoille turvaama itsemääräämisoikeus, toisin sanoen saamelaisten itsemääräämisoikeus ei ole sui generis -oikeus. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellinen perusta ja raamit ovat siten YK:n sopimusten 1 artiklan mukaisia. Heidän mielestään alkuperäiskansajulistus pelkästään tukee alkuperäiskansojen oikeutta tavalliseen, yleismaailmalliseen itsemääräämiseen eikä niin ollen määritä tätä oikeutta sui generis -oikeudeksi.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> Henriksen ym. 2005, s. 267.

<sup>167</sup> Ks. mm. YK-asiakirjat CCPR/C/79/Add. 105/Canada (1999), CCPR/C/79/Add. 112/Norway (1999), CCPR/CO/74/SWE (2002) ja CCPR/CO/82/FIN (2004).

<sup>168</sup> Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála Nr. 2/2008, s. 10–36.



Mainitussa konferenssissa kiinnitettiin huomiota siihen, etteivät kaikki Pohjoismaat ole selväsanaisesti tunnustaneet saamelaiset omaksi kansaksi, jolla on yleissopimusten 1 artiklan tarkoittamassa mielessä oikeus tavalliseen kaikille kansoille kuuluvaan universaaliin itsemääräämiseen. Kyse on siitä, ovatko saamelaiset oikeussubjekteja yleissopimusten 1 artiklan tarkoittamassa mielessä. Erimielisyyttä tai ainakin epäselvyyttä ilmenee siinä, että onko saamelaisten oikeus itsemääräämiseen alkuperäiskansajulistuksen perusteella toisenlainen kuin yleissopimusten 1 artiklan tarkoittama universaalinen itsemääräämisoikeus. Ruotsi on pohjoismaista ainoa, joka on selväsanaisesti tunnustanut saamelaiset omaksi kansaksi yleissopimusten 1 artiklan mukaisesti itsemääräämisoikeus mukaan lukien. Tämä ilmenee Ruotsin hallituksen antamasta raportista YK:n vuoden 1966 TSS-sopimuksen toimeenpanoa valvovalle komitealle vuodelta 2006.<sup>169</sup>

Suomi, Norja ja Ruotsi ovat omissa valtiokäytännöissään tunnustaneet saamelaiset alkuperäiskansaksi, tosin kukin omalla tavallaan. Vain Suomi on perustuslaissaan selväsanaisesti vahvistanut saamelaisten aseman alkuperäiskansana. Norjan perustuslakiin (v. 1814) sisältyy yksi, vuonna 1988 hyväksytty saamelaisten asemaa turvaava säännös (nyk. 108 §, muutos v. 2014).<sup>170</sup> Tämä säännös vastaa Suomen perustuslain 17.3 §:ää, vaikkei se olekaan perusoikeussäännös eikä siinä tunnusteta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Se velvoittaa valtion viranomaisia huolehtimaan siitä, että saamelaisväestö voi säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä sekä kehittää niitä. Säännöksellä on sekä oikeudellisia että poliittisia ja moraalisia vaikutuksia. Sen esikuvana on KP-sopimuksen 27 artikla Suomen perustuslain 17.3 §:n tavoin. Säännöksen yhtenä tavoitteena on lopettaa saamelaisten epäoikeudenmukainen kohtelu ja luopua aiempien aikojen sulauttamis- ja norjalaistamispolitiikasta.<sup>171</sup> Norjan perustuslaissa ei ole erillistä säännöstä saamelaisten oikeudesta itsehallintoon, mutta mainitun 108 §:n katsotaan tukevan vahvasti saamelaisten itsemääräämisoikeutta.<sup>172</sup>

Ruotsi uudisti perustuslakiaan (hallitusmuoto v. 1974) vuonna 2010. Uudistus pohjautuu parlamentaarisen komitean (Grundlagsutredningen) vuonna 2008 valmistuneeseen mietintöön (SOU 2008:125). Uudistus tuli voimaan vuoden 2011 alusta ja siinä yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin muun muassa 1 luvun 2 §:ään uusi 6 momentti, jonka mukaan saamen kansan sekä etnisten, kielellisten ja uskonnollisten vähemmistöjen mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja yhteisöelämänsä tulee edistää.<sup>173</sup> Momenttiin sisältyvä säännös vastaa sen perustelujen mukaan olennaisilta osiltaan aiemmin voimassa ollutta samaisen pykälän 5 momenttia, mutta siinä on kuitenkin kaksi muutosta. Ensinnä-

<sup>169</sup> Sveriges rapportering kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Rapport S2006/1910/SK.

<sup>170</sup> Kyseinen säännös kuuluu alkuperäiskielellä norjan kielellä seuraavasti: ”Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sit språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.” Suomenennettuna säännös kuuluu: ”Valtion viranomaisten tulee huolehtia siitä, että saamelaisväestö voi säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä sekä kehittää niitä.” Suomenos sisältyy Øyvind Ravnan artikkeliin teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta (2010, s. 206).

<sup>171</sup> Skogvang 2009, s. 179; Ravna 2010, s. 206–207; Niemivuo 2015, s. 303.

<sup>172</sup> Niemivuo 2015, s. 306.

<sup>173</sup> Säännös kuuluu alkuperäiskielellä ruotsin kielellä seuraavasti: ”Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.” (Lain muutos 2010:1408).

kin säännöksessä mainitaan nyt saamelaiset erikseen. Lisäyksellä on haluttu korostaa saamelaisten erityisasetmaa alkuperäiskansana. Perusteluista ilmenee, että uudella säännöksellä on tavoiteltu Suomen ja Norjan perustuslakien kaltaista saamelaisia koskevaa sääntelyä. Toisen muutoksen mukaan säännöksen ilmaisu ”olisi edistettävä” on muutettu muotoon ”tulee edistää”. Tätä on perusteltu Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen velvoittavilla määräyksillä. (RP 2009/10:80, s. 246–247) Säännöksen perusteluista käy ilmi, että siinä yhteydessä käsitteitä alkuperäiskansa ja kansa on käytetty synonyymeinä. Niemivuoon mukaan saamelaisten mainitseminen perustuslaissa on periaatteellisesti tärkeä lainsäätäjän päätös. Hänen mielestään perustuslain muutos ei ilmeisestikään merkitse muutosta saamelaisten oikeudelliseen asemaan Ruotsissa.<sup>174</sup> Myöskään Ruotsin perustuslakiin ei sisälly erillistä säännöstä saamelaisten itsehallinnosta.

Venäjän federaation perustuslaissa (v. 1993) ei ole saamelaisten asemaa erityisesti koskevaa säännöstä. Saamelaiset määritellään siten Suomen perustuslaissa alkuperäiskansaksi, Norjan perustuslaissa (saamelais)väestöksi ja Ruotsi puolestaan tunnustaa perustuslaissaan saamelaiset kansaksi.<sup>175</sup> Norja ja Ruotsi ovat kuitenkin muissa yhteyksissä tunnustaneet saamelaiset alkuperäiskansaksi Suomen tavoin. Saamelaisten perustuslaillisesta asemasta näissä maissa olisi tarpeen erikseen tehdä vertaileva oikeustieteellinen tutkimus.

Vaikka Norja ja Suomi ovat Ruotsin tavoin tunnustaneet saamelaiset omaksi kansaksi alkuperäiskansastatuksen ohella YK:n ihmisoikeuskomitealle antamissaan raporteissaan, on niiden kanta puheena olevaan kysymykseen epäselvä. Norjan valtiota mainitussa Altan konferenssissa edustanut valtiosihteeri Raimo Valle ei omassa puheenvuorossaan maininnut sanallakaan yleissopimusten 1 artiklaa, vaan viittasi ainoastaan alkuperäiskansajulistukseen saamelaisten itsemääräämisoikeuden kansainvälisoikeudellisena perustana ja sen sisällön ja toteuttamistavan määrittäjänä.<sup>176</sup> Tästä voidaan päätellä, että Norjan valtio katsoo alkuperäiskansajulistuksen olevan yksinomaisena kansainvälisen oikeuden mukaisena lähteenä ja perustana saamelaisten itsemääräämisoikeudelle. Siitä seuraa edelleen päätelmä, että on olemassa erilaisia itsemääräämisoikeuden muotoja: universaalinen, yleissopimusten 1 artiklan tarkoittama itsemääräämisoikeus ja hiukan toisenlainen, rajoitetumpi itsemääräämisoikeus, jonka alkuperäiskansajulistus turvaa alkuperäiskansoille. Vallen mukaan itsemääräämisoikeus on määritelty eri tavoin erilaisissa kansainvälisen oikeuden asiakirjoissa.<sup>177</sup>

Suomen valtiovallan edustaja osallistui Altan konferenssiin, mutta hän ei ainakaan siitä laaditun raportin mukaan käyttänyt siellä virallista puheenvuoroa. Suomen hallituksen näkemystä saamelaisten itsemääräämisoikeuden laajuuteen ja laatuun kuvastaa osaltaan oikeusministeriön asettaman työryhmän laatima arvio vuodelta 2009 pohjoismaisen saamelaissopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoike-

<sup>174</sup> Niemivuo 2015, s. 304.

<sup>175</sup> Vrt. sama, s. 306.

<sup>176</sup> Valle 2008, s. 38–41. Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála Nr. 2/2008.

<sup>177</sup> Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuodaid áigečála Nr. 2/2008, s. 20.

usvelvoitteisiin.<sup>178</sup> Arvio koskee asiantuntijatyöryhmän valmistelemaa luonnosta eikä siis yli 11 vuotta myöhemmin valmistunutta parafoitua saamelais sopimusta. Saamelais sopimusluonnoksen 3 artiklaan sisältyy itsemääräämisoikeutta koskevaa määräystä<sup>179</sup> arvioidessaan tämä saamelais sopimustyöryhmä viittaa aluksi Suomen perustuslain 2 §:ään todeten, että siinä säännöksessä kansalla tarkoitetaan valtakunnan alueella saman hallinnon alla toimivaa ihmisryhmää (väestöä), johon myös saamelaiset kuuluvat.

Työryhmä mainitsee myös YK:n yleissopimukset vuodelta 1966 ja niiden yhteiset kansojen itsemääräämisoikeutta koskevat artiklat todeten kuitenkin, että näiden sopimusten historiallinen tausta liittyy läheisesti siirtomaiden itsenäistymiseen ja uusien kansallisvaltioiden muodostamiseen. Työryhmän mielestä tämä lähtökohta ilmenee myös sopimuksen muussa sisällössä. Kansojen itsemääräämisoikeutta käsitellään vain sopimuksen 1 osassa, kun sen sijaan muissa osissa käsitellään sen osapuolina olevien itsenäisten valtioiden velvoitteita ja niiden oikeuspiiriin kuuluvien yksilöiden oikeuksia. Lopuksi työryhmä viittaa vielä ILO 169 -sopimukseen, jossa alkuperäis- ja heimokansoista käytetään myös nimitystä ilmaisua ”kansat”. Sopimuksen 1 artiklan 3 kappaleen mukaan ilmausta ei ole kuitenkaan tulkittava siten, että sillä olisi vaikutusta niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaisuun saattaisi liittyä kansainvälisen oikeuden mukaan.

Työryhmä tarkastelee saamelaisten itsemääräämisoikeutta alkuperäiskansoille kuuluvana rajoitettuna itsemääräämisoikeutena. Siinä yhteydessä työryhmä viittaa Suomen perustuslain 121.4 §:ään, jossa säädetään saamelaisten kielellisestä ja kulttuurisesta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella todeten, että tämä kulttuurinen itsehallinto on perusteiltaan kansalle kuuluvaa itsemääräämisoikeutta suppeampi ja laadultaan erillislainsäädäntöön perustuva. Työryhmä mainitsee vielä varmemmaksi vakuudeksi YK:n alkuperäiskansajulistuksen ja sen 3, 4, 5 ja 46 artiklat katsoen, että tässä julistuksessa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus on laadullisesti määritely ja siten omintakeinen kansan itsemääräämisoikeuteen verrattuna.<sup>180</sup>

Edellä selostetulla argumentointiketjulla työryhmä näyttää pyrkivän päätelmään, jonka mukaan saamelaiset eivät muodosta kansainvälisen oikeuden, siis YK:n vuoden 1966 yleissopimusten 1 artiklan tarkoittamaa kansaa. Työryhmä ei arviossaan tätä suoraan ilmaise, mutta sen kanta kysymykseen ei jää epäselväksi. Saamelaisten aseman alkuperäiskansana työryhmä toki myöntää. Työryhmän esittämästä tulkinnasta seuraa, että saamelaisilla ei ole kansoille kuuluvaa täyttä itsemääräämisoikeutta, vaan ainoastaan oikeus suppeampaan ja laadultaan erillislainsäädäntöön perustuvaan itsemääräämiseen kuten työryhmä asian ilmaisee. Tämä oikeusministeriön työryhmän lausuma kanta itsemääräämisoikeudesta ja erityisesti Suomen perustuslain saamelaisille turvaamasta itsehallinnosta edustaa vallitsevaa tulkintaa itsehallinnon laadusta ja laajuudesta. Suo-

<sup>178</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:18.

<sup>179</sup> Saamelais sopimusluonnoksessa 3 artikla kuuluu seuraavasti: ”Saamelaisilla on kansana itsemääräämisoikeus kansainvälisen oikeuden sääntöjen ja tämän sopimuksen määräysten mukaisesti. Niin pitkälle kuin näistä säännöistä ja määräyksistä seuraa, saamelaisilla on oikeus itse päättää taloudellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta kehityksestään ja omia tarkoituksiaan varten itse määrätä luonnonvaroistaan.” (Saamelais sopimusluonnos 2005, s. 11).

<sup>180</sup> Sama, s. 16–17.

men valtiovalta näyttää siten tulkitsevan saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon olevan lähinnä kulttuurista itsehallintoa.

Työryhmä katsoi varsinaisessa arviossaan, että luonnoksen mukainen itsemääräämisoikeutta koskeva 3 artikla on soveltamisalaltaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa ja YK:n hyväksymää alkuperäiskansajulistusta laajempi. Laajan soveltamisalan vuoksi artikla on työryhmän mukaan ristiriidassa myös Suomen perustuslain kanssa ja menee pidemmälle kuin ne kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on alkuperäiskansasioissa sitoutunut.<sup>181</sup> Parafoidussa saamelaissopimuksessa itsemääräämisoikeutta koskevassa 4 artiklassa saamelaiset mainitaan kansana, mutta siitä on poistettu viittaukset kansainvälisen oikeuden sääntöihin. Artikla näyttää siten vastaavan nykyisessä muodossaan mainitun oikeusministeriön työryhmän kannanottoa. Pohjoismainen asiantuntijatyöryhmä tarkoitti viittauksellaan kansainvälisen oikeuden säännöksiin sitä, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden sisältö kehittyy samaan tahtiin kuin kansainvälisoikeudelliset säännökset.<sup>182</sup> Ratkaisusta poistaa tämä viittaus parafoidusta saamelaissopimuksesta voidaan päätellä, että siinä saamelaisten itsemääräämisoikeus halutaan nähdä pikemminkin staattisena kuin dynaamisena saamelaisten yhteiskunnallista asemaa määrittävänä oikeutena.

#### **4.4.2. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus alkuperäiskansajulistuksessa ja eräiden asiantuntijoiden kannanotot asiasta**

Koivurovan mielestä alkuperäiskansojen oikeuksien myönteisestä kehityksestä huolimatta on ennen aikaista puhua alkuperäiskansoista kansoina, joille kansainvälinen oikeus takaa täyden itsemääräämisoikeuden. Hänen mielestään tämä on selvästi liian pitkälle menevä päätelmä. Koivurova viittaa tulkintansa tueksi yhtäältä siihen, että ihmisoikeussopimusten valvontaelinten nykyinen tulkintalinja on vielä varsin uutta ja toisaalta siihen, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 4 artikla rajaa itsemääräämisoikeuden vain autonomiaan ja itsehallintoon sisäisissä ja paikallisissa asioissa. Lisäksi hän mainitsee julistuksen 46 artiklan, joka varmistaa sen, ettei alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus merkitse ulkoista itsemääräämisoikeutta eli esimerkiksi oikeutta irtaantua olemassa olevasta valtiosta. Koivurovakin katsoo lopulta viimeaikaisen kansainvälisen oikeuden kehityskulun antavan aiheen määrittellä alkuperäiskansat sellaisiksi kansoiksi, joilla on oikeus ainakin jonkinasteiseen sisäiseen itsemääräämiseen. Tästä näkökulmasta katsottuna alkuperäiskansat sijoittuvat oikeudellisesti jonnekin vähemmistöjen ja kansojen välimaastoon.<sup>183</sup> Heinämäki arvioi, että kansainvälisten ihmisoikeuselinten käytäntöjen mukaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus näyttäisi tarkoittavan jotakin perinteisten vähemmistöoikeuksien ja kansojen itsemääräämisoikeuden välimaastosta.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> Sama, s. 17–18.

<sup>182</sup> Saamelaissopimusluonnos 2005, s. 157. Myös Vars (2009, s. 437) katsoo, että alkuperäiskansajulistus ja saamelaissopimusluonnos 2005 osoittavat itsemääräämisoikeuden olevan dynaaminen, ajassa kehittyvä prosessi.

<sup>183</sup> Koivurova 2010, s. 30 ja 47, ks. myös Koivurova 2008, s. 257–259 ja 267.

<sup>184</sup> Heinämäki 2013, s. 23.

YK:n alkuperäiskansajulistuksen johdanto-osassa viitataan vuoden 1966 yleissopimukseen ja niiden vahvistamaan kaikkien kansojen itsemääräämisoikeuden perustavaan merkitykseen sekä siihen, että mikään julistuksessa ei saa evätä miltään kansalta sen itsemääräämisoikeutta, jota se käyttää kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Lisäksi on kiinnitettävä huomio julistuksen 2 artiklaan, jonka mukaan alkuperäiskansat ovat vapaita ja yhdenvertaisia kaikkien muiden kansojen kanssa ja että niillä on oikeuksiaan käyttäessään oikeus olla vapaita kaikenlaisesta syrjinnästä. Näiden perusteella on tulkittavissa, että julistuksen tarkoittama oikeus itsemääräämiseen ei ole sui generis -oikeus, vaan pikemminkin universaali kaikille kansoille kuuluva oikeus itsemääräämiseen. Siten alkuperäiskansat ovat itsemääräämisoikeuden osalta samanarvoisia muiden kansojen kanssa. Siitä näkökulmasta katsottuna itsemääräämisoikeuden rajaamista sui generis -oikeudeksi voidaan tulkita syrjinnäksi.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden luonnetta tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota myös yleissopimusten yhteisen 1 artiklan ja alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklan hyvin samankaltaiseen formulointiin. Niiden erona on vain se, että sopimuksissa käytetty sana ”kansat” on korvattu julistuksessa sanalla ”alkuperäiskansat”. Tämä puoltaa osaltaan sitä tulkintaa, että julistuksen tarkoittama alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen vastaa sisällöllisesti yleismaailmallista oikeutta itsemääräämiseen.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen voidaan hyvin perusteella rinnastaa yleismaailmalliseen itsemääräämisoikeuteen, jonka YK:n yleissopimusten yhteinen 1 artikla turvaa kaikille kansoille. Alkuperäiskansajulistus erottaa kuitenkin itsemääräämisoikeuden (3 artikla) sen käyttämisestä (4 artikla). Kolmannen artiklan ensimmäisessä lauseessa lausutaan yksioikoisen selvästi, että alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Artiklan toisessa lauseessa asiaa täsmennetään siten, että ensimmäisessä lauseessa mainitun itsemääräämisoikeuden perusteella nämä kansat määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Siinä on siis määritelty itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö.

Itsemääräämisoikeuden tulkinnan hankaluudet nousevat esiin julistuksen 4 artiklassa ja sen suhteesta 3 artiklaan, jotka pitäisi lukea 46 artiklan kanssa yhdessä. Neljännen artiklan mukaan itsemääräämisoikeutta käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan tai itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotohtävien rahoituskeinoihin. Mainitun Altan konferenssin asiantuntijat eivät puheenvuoroissaan kiinnittäneet lainkaan huomiota näiden artikloiden väliseen problematiikkaan. Kolmas artikla turvaa siis alkuperäiskansoille oikeuden täyteen itsemääräämiseen samoin kielellisin ilmaisin kuin yleissopimusten 1 artikla vastaavan oikeuden kaikille kansoille, ilman rajoituksia. Neljännen artiklan formulointia sanamuodon mukaisesti tulkitsemalla voi havaita seuraavat asiat: 1) itsemääräämisoikeus on ainakin oikeudellisesti laajempi käsite kuin autonomia tai itsehallinto, 2) itsehallinto on itsemääräämisoikeuden yksi organisoitu toteuttamismuoto, ja 3) julistuksen tarkoittaman itsemääräämisoikeuden käyttämiseen liittyvä vahvin muoto – itsehallinto – on rajoitettu sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä itsehallintotohtävien rahoituskeinoihin.

Kansojen itsemääräämisoikeus on yleismaailmallinen perusnormi ja yksi keskeisimmistä kollektiivisista ihmisoikeuksista. Sen on katsottu olevan edellytyksenä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Itsemääräämisoikeus on lausuttu sekä KP-sopimuksen että TSS-sopimuksen 1 artiklan ensimmäisessä lauseessa, mikä kuvastaa hyvin sen suurta periaatteellista merkitystä. Alkuperäiskansajulistuksen 3 ja 4 artiklaa vertaillen joutuu pohtimaan kysymystä siitä, onko itsemääräämisoikeudella itsessään merkitystä, jos jokin kansa ei voi sitä käyttää oman yhteiskuntansa kehittämiseen tai miksi alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta on tarpeen täsmentää eli toisin sanoen rajoittaa julistuksen 4 artiklan mukaisella tavalla. Kansallisvaltioissa, joissa asuu vain yksi kansa, ongelmia itsemääräämisoikeuden käyttämisessä sen täydessä laajuudessa ei synny. On kuitenkin olemassa valtioita kuten Pohjoismaat, joiden rajojen sisäpuolella asuu kaksi sellaista kansaa kuten Suomessa suomalaiset ja saamelaiset, joilla molemmilla on oikeus täyteen yleissopimusten yhteisen 1 artiklan turvaamaan itsemääräämiseen. Onko näillä kansoilla kansainvälisen oikeuden mukaan oikeus myös käyttää itsemääräämisoikeuttaan täydessä laajuudessa vai onko jommankumman oikeuden väistyttävä tai oikeutta rajoitettava koskemaan vain tiettyjä asioita tietyllä alueella vai onko molempien tingittävä oikeudestaan sopimusmenettelyn kautta rauhanomaisen ratkaisun saavuttamiseksi?

Aiemmin tekstissä mainittu oikeusministeriön työryhmä nojaa tulkinnassaan Suomen perustuslain 2 §:ään todeten, että siinä säännöksessä kansalla tarkoitetaan valtakunnan alueella saman hallinnon alla toimivaa ihmisryhmää (väestöä), johon myös saamelaiset kuuluvat. Tässä tulkinnassa kansalle kuuluva itsemääräämisoikeus kuuluu siis Suomen valtakunnan alueella asuvalle ihmisryhmälle tai väestölle, johon siis myös saamelaiset kuuluvat. Itsemääräämisoikeus on tämän ajattelun mukaan heidän ”yhteinen ja jakamaton” oikeus, jota he yhdessä käyttävät yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti. Ajattelu perustuu muodolliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan kaikilla tähän väestöön kuuluvilla jäsenillä, myös saamelaisilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua ”Suomen kansalle” kuuluvan itsemääräämisoikeuden käyttämiseen. Rakennelma saattaa näyttää valtiiovallan näkökulmasta katsottuna perustellulta. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että muodollista yhdenvertaisuusperiaatetta toteutetaan enemmistön eli suomalaisväestön ehtojen ja arvojen mukaisesti. Se johtaa väistämättä saamelaisten omasta kulttuurista nousevien, valtaväestön tarpeista poikkeavien tarpeiden ja etujen sivuuttamiseen ja sitä kautta heidän vähittäiseen sulautumiseen pääväestöön. Saamelaiset ovat oma kansa, joka poikkeaa kielellisesti ja kulttuurisesti pohjoismaita asuttavista pääväestöistä. Tässä kuvatun tulkinnan taustalla on tietysti myös Suomen valtion halu suojella omaa suvereniteettiään ja alueellista koskemattomuuttaan.

Alkuperäiskansajulistuksen valmistelun vaikeimpia kysymyksiä olivat maa-oikeudet ja itsemääräämisoikeus. Vaikka Suomi muiden Pohjoismaiden tavoin oli keskeisesti mukana julistuksen valmistelussa ja tuki sen hyväksymistä, ei sekään silti ollut valmis hyväksymään itsemääräämisoikeutta sen täydessä laajuudessa, vaan ainoastaan rajattuna sisäisiin ja paikallisiin asioihin<sup>185</sup> kuten asia lopullisessa julistuksessa määritellään-

<sup>185</sup> Aarnio E. 2001, s. 135.

kin. Koivurovan mukaan alkuperäiskansajulistuksen itsemääräämisoikeutta koskevia artikloja jouduttiin valmistelun loppuvaiheessa monien kansallisvaltioiden vaatimuksesta muuttamaan, koska ne pelkäsivät julistuksen takaavan alkuperäiskansoille jopa täyden itsemääräämisoikeuden, mikä saattaisi johtaa joidenkin kansojen irtautumiseen emävaltioista. Tämän estämiseksi julistuksen 46 artiklaa muutettiin olennaisella tavalla. Muutoksen myötä julistusta ei olisi enää mahdollista lukea ja tulkita niin, että alkuperäiskansoilla on täysi itsemääräämisoikeus. Koivurova katsoo, että julistuksen 46 artiklaan tehty muutos jatkaa valtioyhteisön linjaa, joka pyrkii varmistamaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tarkoittavan enimmillään vain autonomiaa tai itsehallintoa olemassa olevan valtion sisällä.<sup>186</sup>

Koivurovan käsityksen mukaan kansallisvaltiot haluavat todennäköisesti tulevaisuudessakin varmistaa sen, että alkuperäiskansoilla on oikeus enimmillään sisäiseen itsemääräämiseen. Tämä on jonkinlainen ideaalitaso, jonka valtioyhteisö voisi hyväksyä, ja senkin vasta pidemmällä aikavälillä. Koivurovan mielestä valtioiden tulisi taata sisäisen itsemääräämisoikeuden mukaisia ratkaisuja alkuperäiskansoilleen valtiosäännöissään. Suomen valtiovallan toiminta ILO 169 -sopimuksen ratifiointikysymyksessä osoittaa kuitenkin, ettei edes rajoitetun itsemääräämisoikeuden turvaaminen saamelaisille ole mitenkään itsestään selvä asia, päinvastoin. Vaikka Suomi on muiden Pohjoismaiden tavoin tukenut kansainvälisillä areenoilla laajaa määritelmää alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta, ei se kuitenkaan itse ole vielä kukaan kyennyt ratifioimaan kyseistä sopimusta, joka ei edes edellytä itsemääräämisoikeuden myöntämistä alkuperäiskansoille.<sup>187</sup>

Kuvattuun ongelmaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden laajuudesta liittyy olennaisesti kysymys siitä, mitä täydellä itsemääräämisoikeudella yleisesti ymmärretään. Edellyttääkö itsemääräämisoikeuden toteuttaminen itsenäistä valtiota tuekseen eli voiko täyttä itsemääräämisoikeutta toteuttaa ilman omaa valtiota? Toisin sanoen onko täysi itsemääräämisoikeus yhtä kuin oma valtio tai sellaisen perustaminen? Ja onko nykyisin edes perusteltua puhua täydestä itsemääräämisoikeudesta, kun kansat ja kansallisvaltiot ovat monin eri tavoin sidoksissa keskenään ja riippuvaisia toisistaan. Nykyisin monet tutkijat pitävät tätä konservatiivista, valtiokeskeistä tapaa ymmärtää itsemääräämisoikeus vanhentuneena maailmassa, jossa valtioiden rajat ovat menettäneet aiemman merkityksensä.<sup>188</sup> Tosin aivan viimeaikaisin kehitys näyttää menevän aivan päinvastaiseen suuntaan erityisesti pakolaiskysymyksen, mutta myös muista syistä Euroopassa ja nyttemmin myös Yhdysvalloissa päätään nostaneen kansallisuushenkisyyden vuoksi.

Koivurova toteaa selostaessaan alkuperäiskansajulistuksen valmisteluprosessia valtioiden tehneen alkuperäiskansoille selväksi sen, että itsemääräämisoikeus voi tarkoittaa alkuperäiskansojen osalta vain autonomiaa tai itsehallintoa niiden sisäisissä ja paikallisissa asioissa, eikä itsemääräämisoikeus oikeuta irtautumiseen emävaltiosta.<sup>189</sup>

<sup>186</sup> Koivurova 2008, s. 258–259.

<sup>187</sup> Sama, s. 267–269.

<sup>188</sup> Henriksen ym. 2005, s. 289–292.

<sup>189</sup> Koivurova 2008, s. 267–269.

Myös Åhrén toteaa kansainvälisen oikeuden lähtevän siitä, että alkuperäiskansat voivat toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan olemassa olevien valtioiden puitteissa. Sen vuoksi on hänen mielestään vaikea ymmärtää, missä muussa kuin itsehallinnon ja autonomian muodossa alkuperäiskansat kuten saamelaiset voisivat toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan.<sup>190</sup> Näistä kannanotoista syntyy vaikutelma, että itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa tai käyttämisessä on olemassa vain kaksi vaihtoehtoa: irtautua olemassa olevasta valtiosta, jolloin itsemääräämisoikeutta käytetään täysimääräisesti tai käyttää sitä itsehallintonsa puitteissa sisäisissä ja paikallisissa asioissa. Välimuotoa ei tässä tarkastelussa näyttäisi olevan lainkaan.

Täysi itsemääräämisoikeus voidaan kuitenkin ymmärtää myös niin, että sen toteuttaminen ei edellytä irtautumista emävaltiosta ja oman valtion perustamista, vaan sellaista oikeutta voi käyttää myös jonkin olemassa olevan valtion sisällä elävä kansa kuten monet alkuperäiskansat, jotka ovat asuttaneet maan tai osia sen alueesta jo ennen nykyisin valtaa pitävän kansan maahan tuloa. Itsemääräämisoikeus voitaisiin näissä tilanteissa ymmärtää paremminkin eräänlaisena valtiostatuksesta riippumattomana periaatteellisena oikeustilana, josta kumpikaan kansa ei voi täysimääräisesti nauttia toisen samanlaisesta oikeudesta piittaamatta, vaan josta molemmat kansat joutuvat ainakin osittain tasapuolisesti tinkimään ja joustamaan rauhanomaisen rinnakkaiselon ylläpitämiseksi ja turvaamiseksi.

#### **4.4.3. Saamelaisen itsemääräämisoikeus parafoidussa saamelaissopimuksessa ja eräiden asiantuntijoiden kannanotot asiasta**

Parafoidun saamelaissopimuksen itsemääräämisoikeutta koskevat määräykset ovat alkuperäiskansajulistuksen vastaavien määräysten kaltaisia. Niiden välillä on kuitenkin yksi periaatteellinen ja myös käytäntöön vaikuttava eroavaisuus. Alkuperäiskansajulistuksessa itsemääräämisoikeuden on määrä toteutua autonomiana ja itsehallintona asioissa, jotka liittyvät näiden kansojen sisäisiin ja paikallisiin asioihin. Saamelaissopimuksessa itsemääräämisoikeuden toteuttaminen itsehallintona on sen sijaan rajattu vain sisäisiin asioihin. Muissa saamelaisille erityisen tärkeissä asioissa itsemääräämisoikeus toteutuu neuvottelujen avulla. Kyse on siitä, minkälaisia vaikutusmahdollisuuksia nämä asiakirjat turvaavat alkuperäiskansoille kuten saamelaisille heitä koskevien asioiden päätöksenteossa ja miten nämä mahdollisuudet poikkeavat toisistaan.

Åhrén käsittelee Suomen saamelaiskäräjille saamelaissopimuksesta antamassaan asiantuntijalausunnossa laajasti itsemääräämisoikeuden ja neuvotteluoikeuden eroavaisuutta. Hänen mielestään neuvotteluoikeus on ollut erottamaton osa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa keskustelua. Tämä oikeus on muun ohessa ILO 169 -yleissopimuksen keskeisimpiä kulmakiviä (erit. 6 artikla). Åhrénin mukaan neuvotteluoikeus takaa alkuperäiskansoille oikeuden osallistua päätöksentekomenettelyyn turvaamatta kuitenkaan niille tosiasiallista määräämisvaltaa itse päätöksenteossa. Neuvotteluoikeus on hänen käsityksensä mukaan perusluonteeltaan lähinnä muodollinen oikeus.

<sup>190</sup> Kannanotto sisältyy Åhrénin aiemmin mainittuun asiantuntijalausuntoon Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaissopimuksesta, 28.3.2017.



Tilanteissa, joissa osapuolet eivät saavuta asiassa yksimielisyyttä, valtion toimielimet ja mahdollisesti myös yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt voivat kaikissa tapauksissa jättää huomioimatta saamelaisten neuvotteluissa esittämiä näkemyksiä ja päättää niin kuin parhaaksi näkevät.<sup>191</sup>

Åhrén katsoo, että alkuperäiskansajulistuksen 4 artikla yhdessä 3 ja 5 artiklojen kanssa määräävät täysin yksiselitteisesti, että alkuperäiskansat ovat oikeutettuja itsehallinnon ja autonomian muodossa toteutettavaan itsemääräämisoikeuteen ja että tämä oikeus ei ole neuvotteluoikeus. Julistuksessa määritelty itsemääräämisoikeus on paremminkin selkeä aineellinen oikeus, jonka nojalla alkuperäiskansat ovat oikeutettuja, ei ainoastaan osallistumaan päätöksentekomenettelyyn, vaan myös aidolla tavalla vaikuttamaan päätöksentekomenettelyn tosiasialliseen lopputulokseen, joissakin tilanteissa jopa vastoin valtion omaksumaa kantaa. Julistuksen mukaisella itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan Åhrénin mielestä siten neuvotteluoikeutta laajempaa oikeutta.<sup>192</sup>

Sen sijaan parafoidussa saamelaissopimuksessa itsemääräämisoikeus rajataan Åhrénin käsityksen mukaan pelkäksi neuvotteluoikeudeksi muissa kuin sisäisissä asioissa. Norjan, Ruotsin ja Suomen valtioiden eräissä yhteydessä esittämän kannan mukaan sisäisiä asioita olisi tulkittava tarkoittavan pelkästään saamelaisten täysin sisäisiä asioita eli asioita, joilla ei ole vaikutusta tai merkitystä valtaväestön tai valtion kannalta. Åhrénin mielestä on vaikea hahmottaa, mitä nämä tällaiset asiat saattaisivat olla erityisesti oikeudellisissa asiayhteyksissä. Hän päätyy loppuarvioon, jonka mukaan saamelaissopimuksen 4 artikla lukitsee saamelaiset oikeusasemaan, jossa he ovat täysin riippuvaisia valtioiden hyväntahtoisuudesta päätöksenteossa eikä saamelaisilla ole omilla asioissaan minkäänlaista määräämisvaltaa.<sup>193</sup>

Myös Rauna Kuokkanen arvioi vastaavassa lausunnossaan Suomen saamelaiskäräjille saamelaissopimuksen määräyksiä saamelaisten oikeudesta itsemääräämiseen ollen niistä Åhrénin kanssa samoilla linjoilla. Hänen mielestään 4 artikla on sopimuksen suurimmista ongelmista. Kuokkanen alleviivaa tärkeyttä erottaa kulttuurinen ja poliittinen autonomia itsemääräämisoikeuden sisältöä arvioitaessa. Kulttuurinen autonomia on rajoitetumpaa sisältäen muun muassa kielen ja opetuksen. Poliittinen autonomia on sen sijaan laajempi ja vahvempi kansoille kuuluva oikeus, jonka YK:n alkuperäiskansajulistus takaa myös alkuperäiskansoille. Kuokkanen katsoo, että saamelaiset ovat tähän asti nauttineet kulttuuriautonomiasta, mikä on tyypillistä vähemmistöille. Hänen mukaansa saamelaissopimus ei muuta tätä tilannetta. Sopimus ei turvaa saamelaisille poliittista autonomiaa, mikä muodostaa perustan alkuperäiskansojen oikeuksille. Se määrittelee päinvastoin saamelaisten itsemääräämisoikeuden epätarkasti ”sisäiseksi autonomiaksi” ja rajaa sen konsultaatioksi valtioiden kanssa saamelaisille erityisen tärkeissä asioissa.<sup>194</sup>

<sup>191</sup> Mattias Åhrénin asiantuntijalausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaissopimuksesta, 28.3.2017.

<sup>192</sup> Sama.

<sup>193</sup> Sama.

<sup>194</sup> Rauna Kuokkanen asiantuntijalausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaissopimuksesta, 17.3.2017.

Kuokkanen huomauttaa lisäksi, että konsultointioikeus valtioiden kanssa ei ole riittävä toteuttamaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta. Hänen mielestään konsultointia ei voi mitenkään tulkita itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi. Konsultointi ei ole päätöksentekoa, vaan mielipiteiden ja kuulemista ja ajatusten vaihtamista.<sup>195</sup> Konsultointioikeus antaa saamelaisille oikeuden lausua näkemyksensä heitä koskevista asioista, mutta ei oikeutta päättää niistä itse; päätösvalta pysyy edelleen valtioilla. Konsultointi voi vaikuttaa lopulliseen päätökseen tai ei. Valtion viranomaiset voivat vapaasti päättää, ottavatko ne päätöksenteossaan huomioon saamelaisten kuskakin asiassa esittämät näkemykset vai ei. Kuokkasen mielestä on selvää, että tällaista oikeutta ei voida pitää kansan itsemääräämisoikeutena.<sup>196</sup>

Martin Scheinin puolestaan toteaa omassa asiantuntijalausunnossaan parafoidusta saamelaissopimuksesta, että sopimuksen itsemääräämisoikeutta koskevan perusartiklan (4 art.) muotoilu on epäonnistunut. Tämä johtuu hänen mielestään siitä, että ensin artiklan 1 kappaleessa tunnustetaan saamelaisten itsemääräämisoikeus ”kansana”, mutta sitten artiklan 2 kappaleessa itsemääräämisoikeuden sisältö vesitetään näennäisesti itsehallinnoksi sisäisissä asioissa ja oikeudeksi tulla kuulluksi muissa asioissa. Hän katsoo, että 4 artikla olisi laadukkaampi ilman 2 kappaletta tai jos 2 kappale vain neutraalisti viittaisi sopimuksen II lukuun, joka on otsikoitu muotoon ”Itsemääräämisoikeus”. Scheinin korostaa kuitenkin lausunnossaan sitä, ettei pidä oikeutettuna sitä kritiikkiä, jossa väitetään 4 artiklan määrittelevän itsemääräämisoikeuden pelkästään itsehallinnoksi ja kuulluksi tulemista. Alkuperäiskansajulistukseen viitaten hän kehottaa saamelaisia korostamaan, ettei 4 artiklan 1 kappaleessa tunnustettu itsemääräämisoikeus tyhjene 2 kappaleeseen, vaan tämän oikeuden sisältöä on haettava koko saamelaissopimuksesta ja myös kansainvälisistä oikeuslähteistä. Sopimuksen 2 kappaleen määräys ei siten hänen mielestään ole itsemääräämisoikeuden määritelmä, vaan eräiden esimerkkien tai ulottuvuuksien korostus.<sup>197</sup>

#### **4.4.4. Kansallisvaltiot rajoittavat alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta**

Alkuperäiskansajulistuksen 4 ja 46 artiklan kuten myös parafoidun saamelaissopimuksen 4 artiklan lopullinen muoto paljastaa sen, miten vaikeaa ja suorastaan mahdotonta kansallisvaltioiden on hyväksyä alueellaan asuvan alkuperäiskansan oikeutta täyteen itsemääräämiseen YK:n yleissopimusten 1 artiklan tarkoittamassa mielessä. Saamelaiset eivät ole missään asumassaan valtiossa itsemääräämisoikeuden ulkoiseen aspektiin vedoten mitenkään ilmaisseet halunsa irrottautua emävaltioistaan ja perus-

<sup>195</sup> Kuokkanen korostaa kyseisessä asiantuntijalausunnossaan sitä, että termiä ”konsultointi” ei pitäisi suomentaa ”neuvotteluksi”. Jälkimmäinen on sisällöltään laajempi kuin ensin mainittu. Kuokkasen mukaan konsultointi tarkoittaa keskustelua ja näkemysten vaihtoa. Sekä alkuperäiskansajulistuksessa että saamelaissopimuksessa on kuitenkin juuri näin menetelty. Molempien asiakirjojen alkuperäiskielessä puhutaan konsultoinnista, kun taas niiden suomennoksissa käytetään systemaattisesti samassa yhteydessä termiä ”neuvotella”. SuomiSanakirjassa näitä termejä käytetään synonyymeinä.

<sup>196</sup> Rauna Kuokkasen asiantuntijalausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaissopimuksesta, 17.3.2017.

<sup>197</sup> Martin Scheininin asiantuntijalausunto Suomen saamelaiskäräjille parafoidusta saamelaissopimuksesta, 24.2.2017.

taa omaa valtiota. Sen sijaan asiaan liittyy olennaisesti varsinkin Suomessa kysymys itsemääräämisen sisäiseen ulottuvuuteen sisältyvästä resurssiulottuvuudesta, joka käsittää oikeuden päättää perinteisten asuinalueidensa luonnonvarojen käytöstä.<sup>198</sup> YK:n yleissopimusten yhteisen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kaikki kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja varojaan omiin tarkoituksiinsa ja että missään tapauksessa kansalta ei saa riittää sen omia ehtoja. Alkuperäiskansajulistuksen 4 artiklan tarkoitamiin sisäisiin ja paikallisiin asioihin katsotaan kuuluvan myös omien perinteisten alueiden luonnonvarojen – öljy, mineraalit ja metsätalous mukaan lukien – käytöstä päättäminen.<sup>199</sup> Resurssiulottuvuuteen viitataan myös monissa muissa julistuksen artikloissa (26, 28 ja 32). Resurssiulottuvuuden toteuttaminen on erityisen vaikea kysymys Suomessa, missä asia on noussut keskeiseen asemaan erityisesti ILO 169 -sopimuksen ratifiointiprosessissa.

Saamelaisilla on siten ”kansana” ja alkuperäiskansana” oikeus päättää omien perinteisten alueiden luonnonvarojen käytöstä. Mutta sama oikeus samoihin alueisiin kohdistuen on myös alueen valtaväestönä olevilla suomalaisilla, ruotsalaisilla ja norjalaisilla. Åhrén käsitteli Altan konferenssissa pitämässään esitelmässä laajasti kyseistä resurssiulottuvuutta ja sen toteuttamista alueilla, jota asuttaa kaksi saman oikeuden omaavaa kansaa. Hän katsoo, että näissä tilanteissa molempien kansojen on kunnioitettava ja otettava huomioon toistensa samanarvoiset oikeudet. Åhrén viittaa tässä yhteydessä luonnokseen pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi, jossa tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan artikloissa 14–22.<sup>200</sup> Niiden johtoajatukseksi on, että saamelaisten vaikutusvalta päätöksentekoprosessissa määräytyy sen mukaan, miten suuri merkitys asialla on heille. Asiantuntijaryhmän valmistelemassa saamelaissopimusluonnoksessa tunnustetaan se tosiasia, että samalla alueella rinnakkain asuvat kansat eivät voi molemmat täysimääräisesti käyttää itsemääräämisoikeuttaan, vaan näissä tilanteissa kansat joutuvat sovitteluun oikeuttaan ja yhdessä päättämään asioista, jotka ovat molemmille osapuolille merkityksellisiä.<sup>201</sup> Parafoidussa saamelaissopimuksessa tästä lähtökohdasta on tingitty paljonkin, mutta ei kuitenkaan kokonaan luovuttu.<sup>202</sup>

#### **4.4.5. Kokoavia päätelmiä saamelaisten itsemääräämisoikeudesta kansainvälisen oikeuden mukaan**

Edellä selostetun pohjalta voidaan esittää päätelmä, että saamelaisilla on YK:n yleissopimusten 1 artiklan, alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklan ja myös parafoidun saamelaissopimuksen 4 artiklan mukaan ”kansana” ja ”alkuperäiskansana” oikeus täyteen itse-

<sup>198</sup> Resurssiulottuvuuden laajuudesta on pantava merkille se, mitä YK:n ihmisoikeuskomitea lausui KP-sopimuksen toimeenpanosta Ruotsin viidennen määräaikaisraportin johdosta. KP-sopimuksen 1 artiklaan viitaten komitea totesi, että itsemääräämisoikeus käsittää saamelaisten osalta oikeuden osallistua heidän alueita ja elinkeinoja koskevaan päätöksentekoon. (CCPR/CO/74/SWE(2002), 24.4.2002, kohta 15)

<sup>199</sup> Ks. esim. Åhrén 2008, s. 31 ja 81–90.

<sup>200</sup> Saamelaissopimusluonnos 2005, s. 14–16 ja 176–192.

<sup>201</sup> Åhrén 2008, s. 81–90.

<sup>202</sup> Saamelaissopimus 2017, artikkelit 14, 17–19, 22 ja 32.

määräämiseen.<sup>203</sup> Tämä on siis periaatteellinen lähtökohta, eräänlainen tavoitteellinen oikeustila, joka on linjassa tässä tutkimuksessa omaksutun kahden tulkintaa ohjaavan keskeisen sitoumuksen kanssa: kansat ovat keskenään yhdenvertaisia ja siihen nojautuen niillä on yhdenvertainen oikeus itsemääräämiseen. Kun itsemääräämisoikeutta käytetään, sen oikeudellinen ulottuvuus supistuu ollen vahvimmillaan alkuperäiskansajulistuksen tarkoittamissa sisäisissä ja paikallisissa asioissa, joissa saamelaisilla on oikeus itsehallintoon. Parafoidissa saamelaissopimuksessa oikeus on vielä tätäkin heikompi, kun paikalliset asiat on siinä rajattu itsehallinnon ulkopuolelle. Niissä itsemääräämisoikeuden on määrä toteutua neuvottelujen kautta. Saamelaiset eivät siten ole alkuperäiskansajulistuksen ja parafoidun saamelaissopimuksen määräysten mukaan itsemääräämisoikeutta käyttäessään yhdenvertaisia emävaltioissaan valtaa pitävien kansojen kanssa eikä heillä ole myöskään näihin kansoihin nähden yhdenvertainen oikeus itsemääräämiseen.

Mainitut asiakirjat tekevät siis eron itsemääräämisoikeuden ja sen käytön tai toteuttamisen välillä muissakin tapauksissa kuin ainoastaan valtiosta irtaantumisen osalta kuten Henriksen ym. katsovat.<sup>204</sup> Lisäksi näiden asiakirjojen sanamuodosta voi päätellä, että saamelaiset kuten muutkin alkuperäiskansat voivat käyttää itsemääräämisoikeuttaan muissakin kuin sisäisissä ja paikallisissa asioissa olemassa olevien valtioiden sisällä, mutta ilman oikeutta itsehallintoon. Niiden asioiden kohdalla voidaan puhua paremminkin jonkinlaisen myötämääräämisoikeuden käyttämisestä. Neuvotteluoikeutta niin kuin sitä Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa nykyisin tulkitaan, voidaan pitää myötämääräämisoikeuden keskeisenä ilmentymänä.

Edelleen voidaan päätellä, että itsemääräämisoikeus ja itsehallinto eivät ole täsmälleen samaa tarkoittavia asioita, vaan että itsehallinto on vain yksi itsemääräämisoikeuden toteuttamistapa, vahvin niistä. Itsemääräämisoikeutta voi niin ollen toteuttaa myös itsehallinnon ulkopuolella. Tulkinta saattaa kuulostaa äkkilukemalta erikoiselta, koska ajatus itsemääräämisoikeuden käyttämisestä ilman autonomiaa tai itsehallintoa tuntuu sotivan itsemääräämisen peruseriaatteita vastaan. Tähän liittyy myös kysymys itsemääräämisoikeuden käyttämisen edellytyksistä. Itsemääräämisoikeus on kollektiivinen ihmisoikeus, joka kuuluu kansalle tai ryhmälle, ei yksilöille, vaikka ryhmä sinänsä koostuu yksilöistä. Kun itsemääräämisoikeus kuuluu ryhmälle, niin voiko sitä missään yhteydessä käyttää ilman hallintoa (tässä tarkoittaen hallintoa yleensä), siis edellyttääkö itsemääräämisoikeuden käyttäminen aina yhteisön sisäistä organisoitumista?

Oikeuden käyttäminen ilman varsinaista itsehallintoa käsitteen normaalimerkityksessä on mahdollista esimerkiksi niin, että saamelaisille turvataan etniseltä perustalta

---

<sup>203</sup> Valkonen (2009, s. 154–155) käsittelee mielenkiintoisella tavalla alkuperäiskansan käsitteen merkityksisällön vaikutuksia saamelaisten asemaan. Hän toteaa, että alkuperäiskansaisuuteen kuuluu määritelmällisesti erilaisena eläminen valtaa pitävien eli hallitsevan järjestelmän puitteissa sekä tietynlainen vallattomuus. Alkuperäiskansan tunnusmerkkeihin sisältyy keskeisesti se, että ne ovat aina alistetussa, ei-hallitsevassa asemassa. Sen vuoksi valtaistunut alkuperäiskansa on hänen mielestään mahdottomuus nimenomaan alkuperäiskansana. Valkosen mukaan Suomi uusintaa saamelaisten asemaa nimenomaan alkuperäiskansana holhoajan ja valtaa pitävän ominaisuudessa. Siinä asetelmassa saamelaiset ovat edelleen epätasa-arvoisessa asemassa suhteessa valtaväestöön. Hänen analyysinsä näyttää johtavan päätelmään, jonka mukaan saamelaisten asema alkuperäiskansana itse asiassa ylläpitää ja vahvistaa käsitystä saamelaisista alistettuna ihmisryhmänä.

<sup>204</sup> Henriksen ym. 2005, s. 267.

riittävät vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet omissa asioissaan pääväestön demokraattisissa päätöksentekoeleimissä ja -prosesseissa. Kysymys on siitä, tarkoitetaanko itsehallinnolla pelkästään oikeutta itsenäisesti päättää siihen kuuluvista asioista omassa hallinnossaan vaiko sekä sitä että sen lisäksi myös oikeutta rajoitetummin vaikuttaa ja osallistua, lähinnä neuvottelumenettelyn, mutta joissakin asioissa myös yhteishallinnon avulla itseään koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon asian laadun mukaan saamelais(itse)hallinnon ulkopuolella julkisessa hallinnossa, erityisesti kuntien ja valtion hallinnossa.

Saamelaisten itsehallinnon perustaa sääntelevä lainsäädäntö Suomessa näyttää nojaavan jälkimmäisen vaihtoehdon varaan.<sup>205</sup> Sitä koskevan hallituksen esityksen tavoitteita kuvaavassa luvussa todetaan heti alkuun, että esityksen tavoitteena on luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voisivat nykyistä enemmän vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista (HE 248/1994 vp, s. 14). Tämän ohella esityksessä viitataan myös saamelaishallinnon, siis saamelaiskäräjien yksinomaiseen päätösvaltaan saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jaossa (HE 248/1994 vp, s. 18).

Hallituksen esityksen mukaan siinä ehdotetulla perustuslain muutoksella tehdään mahdolliseksi se, että saamelaisten itsehallintoon kuuluvia asioita otetaan kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisalueella tai että näitä tehtäviä siirretään kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle (HE 248/1994 vp, s. 20). Tässä lainsäätäjä ilmeisesti käsittää itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnon samaa tarkoittavaksi asiaksi ja lisäksi, että saamelaiset voivat toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan sekä kuntien ja valtion hallinnossa että saamelaishallinnossa. Samaan suuntaan näyttää viittaavan myös hallituksen esityksen tavoitteita koskevaan lukuun kirjattu maininta siitä, mihin perustuslain säännöksellä pyritään. Säännöksen tavoitteena on, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamen kieltä ja kulttuuria koskevista asioista toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. (HE 248/1994 vp, s. 16) Alkuperäiskansajulistuksen 4 artiklan näkökulmasta katsottuna asia näyttäytyy kuitenkin niin, että itsemääräämisoikeus toteutuu itsehallinnon perustalta vain saamelaishallinnossa.

Itsemääräämisoikeuden käyttämistä itsehallinnon ulkopuolella enemmistöyhteiskunnan päätöksentekofoorumeilla voidaan kutsua, kuten edellä jo todettiin myös jonkinlaiseksi myötämääräämisoikeudeksi, joka on muodolliselta ja myös asialliselta vahvuudeltaan huomattavasti heikompi kuin oikeus päättää omista asioista itsehallinnon puitteissa. Norjan puolella saamelaisedustajat ovat arvostelleet nk. Finnmarkin lakia<sup>206</sup> muun muassa sillä perusteella, ettei se anna saamelaisille oikeutta itse määrätä maasta ja luonnonvaroista. Heidän mielestään kyseisessä laissa säädetään pikemminkin

<sup>205</sup> Myös parafoidussa saamelaissopimuksessa tukeudutaan samaan ratkaisumalliin, mikä ilmenee erityisesti 4 artiklan 2 kappaleesta.

<sup>206</sup> Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven), LOV-2005-17-85.

saamelaisten myötämääräämisoikeudesta<sup>207</sup> kuin itsemääräämisoikeudesta.<sup>208</sup> Samaan myötämääräämisoikeuteen ja sen erilaisuuteen suhteessa itsemääräämisoikeuteen viitataan myös Altan konferenssin loppuraportissa ILO 169 -sopimuksen ja alkuperäiskansajulistuksen neuvotteluvollisuuden osalta. Sopimuksen 6 artikla sisältää perusmääräyksen neuvotteluvollisuudesta. Artiklan mukaan hallitusten on neuvoteltava kyseisten kansojen kanssa asianmukaisia menettelyjä noudattaen ja erityisesti näiden kansojen edustuselinten kautta aina, kun harkitaan lainsäädäntö- ja hallintotoimia, jotka voivat vaikuttaa välittömästi niihin kansoihin. Lisäksi artiklassa määrätään, että nämä neuvottelut on käytävä vilpittömässä mielessä ja olosuhteisiin soveltuvassa muodossa, ja niissä on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys ehdotetuista toimenpiteistä tai suostumus niihin.

Raportin mukaan alkuperäiskansojen oikeus itsemääräämiseen on alkuperäiskansajulistuksen periaatteellinen pohja.<sup>209</sup> ILO 169 -sopimuksen perusta on sen sijaan siinä, että alkuperäiskansoilla on oikeus ainoastaan myötämääräämiseen. Itsemääräämisoikeudella ja myötämääräämisoikeudella on suuri materiaallinen ero, mikä vaikuttaa myös neuvotteluvollisuuden luonteeseen ja laajuuteen. Julistuksen 19 artikla vahvistaa, että valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa niiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (free, prior and informed consent, FPIC) ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.<sup>210</sup> Samantapainen määräys sisältyy myös julistuksen 32 artiklaan. Nämä itsemääräämisoikeuteen läheisesti liittyvät artiklat tiukentavat viranomaisten velvollisuuksia selvästi enemmän kuin mainittu ILO 169 -sopimuksen 6 artikla edellyttää.<sup>211</sup>

Alkuperäiskansajulistuksen 5 artiklalla on yhtymäkohtia käsiteltyyn aiheeseen. Artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää ja vahvistaa erillisiä poliittisia, oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä instituutioitaan, säilyttäen samalla oikeutensa osallistua halutessaan täysimääräisesti valtion poliittiseen ja sosiaaliseen elämään sekä talous- ja sivistyselämään. Artiklan jälkimmäisen osan tarkoituksena lienee turvata alkuperäiskansoihin kuuluvien yksilöiden oikeus osallistua emävaltionsa tavanomaiseen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon sen jäsenenä oman itsehallintonsa ohella ja siten olla mukana päättämässä kaikista asioista, jotka koskevat heitä samalla tavalla kuin muitakin saman hallinnon alla eläviä valtion kansalaisia.<sup>212</sup>

<sup>207</sup> Myötämääräämisoikeus -ilmaisua on myös Suomen eduskunnan asiakirjoissa käytetty aivan äskettäin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoitti lausunnossaan (TyVL 12/2014 vp, s. 4) hallituksen esityksestä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (HE 167/2014 vp) pitävänsä tärkeänä, että *”vähemmistöjen edustajien myötämääräämisoikeutta tuetaan ja että heidän käytössään on paljon erilaisia osallistumisen muotoja.”*

<sup>208</sup> Henriksen ym. 2005, s. 297.

<sup>209</sup> Samansuuntaisesti todetaan myös hallituksen esityksessä 264/2014 vp ILO 169 -sopimuksen ratifioimiseksi (s. 14).

<sup>210</sup> Parafoidussa saamelaissopimuksessa vastaava määräys sisältyy 17 artiklaan.

<sup>211</sup> Sámi iešmearrideapmi – sisoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuođaid áigečála Nr. 2/2008, s. 28.

<sup>212</sup> Vrt. Anaya 2008, s. 55.

Artiklaa voi kuitenkin tulkita lisäksi niin, että se antaa alkuperäiskansojen jäsenille oikeuden käyttää itsemääräämisoikeuttaan myös itsehallintonsa ulkopuolella emävaltionsa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, vaikka alkuperäiskansat toteuttavatkin itsemääräämisoikeuttaan ensisijaisesti kollektiivisen itsehallinnon muodossa ja etniseltä perustalta.<sup>213</sup> Joka tapauksessa artikla selventää alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ”sisäisten ja paikallisten” asioiden sisältöä ja laajuutta.

Scheinin sivuaa mainittua kysymystä pohtiessaan KP-sopimuksen 1 artiklaan viitaten sitä, sisältääkö itsemääräämisoikeus oikeuden oman valtion perustamiseen vai onko sopimusvelvoitteiden täyttämisen kannalta riittävää toteuttaa itsemääräämisoikeus esimerkiksi alueellisen tai kulttuurisen itsehallinnon muodossa. Hänen mielestään kysymykseen vastaamisessa on merkitystä myös KP-sopimuksen 25 artiklalla, jossa määrätään poliittisista osallistumisoikeuksista. Scheininin mielestä itsemääräämisoikeutta koskevaa sopimuskohtaa voidaan tulkita niin, että alkuperäiskansan itsemääräämisoikeus on mahdollista toteuttaa kansallisvaltion sisällä, mikäli alkuperäiskansan jäsenille turvataan yksilöinä täydet poliittiset osallistumisoikeudet ja sen lisäksi tiettyjä asioita tai tiettyä aluetta koskeva itsehallinto esimerkiksi Suomen mallin mukaisesti.<sup>214</sup> KP-sopimuksen 25 artikla on tästä näkökulmasta katsottuna rinnastettavissa alkuperäiskansajulistuksen 5 artiklaan.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta YK:n julistuksen tarkoittamassa mielessä voidaan jollakin tapaa rinnastaa saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaan perustuslain säännökseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausumasta näkökulmasta. Kyseisestä lakiesityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta lausuu kiinnostavasti, että ”*ehdotettu hallitusmuodon uusi 51 a § olisi luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikki osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon*” (PeVM 17/1994 vp, s. 1). Tätä valiokunnan lausumaa voidaan tulkita myös niin, että perustuslain säännös sisältää periaatteellisen julistuksen saamelaisten oikeudesta itsehallintoon (tässä tarkoittaen itsemääräämistä), jonka käyttämistä edellyttävää tosiasiallista sisältöä ja laajuutta konkretisoidaan ja rajataan lainsäädännössä sekä saamelaisten itsehallinnon että pääväestön hallinnon ja päätöksentekoprosessien puitteissa. Samaan tapaan alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklan tarkoittama oikeus itsemääräämiseen voidaan nähdä periaatteellisena julistuksena tai pitkän ajan tavoitetilana, jonka käyttämistä konkretisoidaan ja rajataan ainakin osittain julistuksen 4 artiklassa. Siinä tarkoitettujen ”sisäisten ja paikallisten asioiden” sisältö ja laajuus täsmentyvät ja kehittyvät puolestaan kansainvälisen tapaoikeuden pohjalta.<sup>215</sup> Samaa voi sanoa parafoidun saamelaissopimuksen 4 artiklan 1 ja 2 kappaleen välisestä suhteesta.

<sup>213</sup> Mattias Åhrén toteaa parafoidusta saamelaissopimuksesta Suomen saamelaiskäräjille antamassaan asiantuntijalausunnossa YK:n alkuperäiskansajulistuksen 5 artiklaan viitaten, että yksittäisen alkuperäiskansan jäsenen osallistuminen valtion poliittiseen toimintaan on yksinomaan toissijainen ja vapaaehtoisuuteen perustuva oikeus. (Lausunto 28.3.2017)

<sup>214</sup> Scheinin 2001, s. 45.

<sup>215</sup> Vrt. Koivurova 2010, s. 37 ja 47–48.

#### 4.4.6. Saamelaisten oma näkemys itsemääräämisoikeudesta

Miten saamelaiset itse suhtautuvat itsemääräämisoikeuteen? Norjan Honningsvågissa pidetyssä saamelaisten XVIII konferenssissa (7.–9.10.2004) hyväksytyssä ns. Honningsvågin julistuksessa todetaan aivan sen alkuosassa, että saamelaisilla on kansana kansainvälisöikeudellisten sääntöjen mukaisesti itsemääräämisoikeus, joka sisältyy mm. YK:n peruskirjaan, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia koskeviin sopimuksiin.<sup>216</sup> Tämä on selvästi sanottu. Oikeudesta itsemääräämiseen on muistutettu myös sen jälkeen pidetyissä konferensseissa, Rovaniemellä 2008 ja Murmanskin Kuellnegk nearkissa 2012 hyväksytyissä julistuksissa.<sup>217</sup>

Saamelaiset eivät ole ainakaan virallisissa julkilausumissaan väittäneet itsemääräämisoikeuden oikeuttavan heidän irtaantumiseen valtioista, jotka nykyään jakavat saamelaisten perinteiset maa-alueet. He ovat toisaalta johdonmukaisesti korostaneet, että heidän itsemääräämisoikeutensa kansana ja alkuperäiskansana ei voi olla heikompi tai rajoitetumpi kuin naapurikansojen oikeus itsemääräämiseen. Saamelaiset katsovat, että heillä on itsemääräämisoikeutensa nojalla oikeus valvoa taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten ja kulttuuristen olojensa kehittymistä sekä oikeus määrätä omista perinteisistä elinkeinoistaan ja niiden harjoittamisen edellytyksenä olevien saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käytöstä.<sup>218</sup>

#### 4.4.7. Loppupäätelmiä

Alkuperäiskansat yleensä ovat nostaneet esiin perustellusti kysymyksen siitä, miksi heidän pitäisi tyytyä suppeampaan itsemääräämisoikeuteen kuin ne kansat, jotka jo ovat saavuttaneet itsenäisen valtiostatuksen. Koivuroman mukaan kansainvälinen oikeus ei kykene vastaamaan tähän kysymykseen tyydyttävästi.<sup>219</sup> Aiheellista on kysyä, millä perusteella kansoilla, joilla jo on valtiostatus, olisi parempi oikeus itsemääräämiseen kuin

<sup>216</sup> [www.saamicouncil.net/documents/julggastusat/](http://www.saamicouncil.net/documents/julggastusat/)

<sup>217</sup> Sama.

<sup>218</sup> Tunnetut saamelaispoliitikot, tässä tutkimuksessa jo aiemmin mainitut Lars Nila Lasko ja Aslak Nils Sara käsittelivät saamelaisten XIV konferenssissa pitämässään alustuksissaan mielenkiintoisella tavalla saamelaisten oikeutta itsemääräämiseen. Laskon mukaan saamelaisten itsemääräämisoikeus tarkoittaa saamelaisten täydellistä vaikutusvaltaa saamelaisia koskevissa päätöksissä. Hänen mielestään saamelaiset ovat kansa, jolla on moraalinen oikeus saada itse määrätä omista asioistaan ja päättää tulevaisuudestaan. Lasko vei ajatteluaan jopa niin pitkälle, että täydellinen itsemääräämisoikeus kaikissa saamenmaata koskevissa asioissa edellyttää saamelaisen valtion perustamista, mitä ovat hänen mukaansa monet saamelaiset ja muutkin ehdottaneet useissa tilanteissa. Kantaansa hän perusteli sillä, että mitä enemmän saamelaiset voivat vaikuttaa omiin asioihin ympäristö mukaan lukien ja ohjata olojensa tulevaa kehitystä, sitä paremmat mahdollisuudet saamelaisilla on säilyttää ja kehittää kulttuuriaan. Laskon mielestä oman valtion perustaminen pitäisi olla päämääränä, mutta kysyi kuitenkin, että onko tähän edellytyksiä päästä. Alustuksensa päätteeksi Lasko arvioi, että tietyt asiat ovat saamelaisille muita tärkeämpiä, ja niissä saamelaisille olisi annettava nykyistä enemmän vaikutusvaltaa. Tämän pitäisi olla hänen mielestään vähimmäisvaatimus saamelaisten vaikutusvaltaa määriteltäessä. Sara oli alustuksessaan Laskoa maltillisempi todeten, että saamelaisten vaatimukset itsemääräämisoikeudesta ovat olleet tähän mennessä sisäisen itsemääräämisoikeuden tasolla. Saran käsityksen mukaan saamelaiset eivät ole vaatineet eroa emävaltioista, eivätkä oman valtion perustamista. Hänen mukaansa saamelaiset ovat hyväksyneet kuuluvansa johonkin valtioon, ja tähän olemassa olevaan tilanteeseen saamelaisten itsemääräämisoikeuden tulisi pohjautua myös tulevaisuudessa. (Raportti Norjan Lakselvissa 4.–6.8.1989 pidetystä saamelaisten XIV konferenssista, Sámiráđđi, Utsjoki 1991, s. 213–217 ja 221–225).

<sup>219</sup> Koivuroma 2008, s. 269.



kansoilla, joilla tätä statusta ei vielä ole ja jotka eivät ole siihen pyrkimässäkään. Onko olemassa erilaisia kansanluokkia; ylempiä, täyteen itsemääräämiseen oikeutettuja ja alempia, vain rajoitettuihin sisäiseen itsemääräämiseen oikeutettuja kansoja. On selvää, että tällainen luokittelu ja sen mukaisesti porrastettu itsemääräämisoikeuden laajuus on universaalien ihmisoikeuksien vastainen ja ristiriidassa erityisesti sen kansainvälisesti vahvistetun normin kanssa, jonka mukaan kaikki kansat ovat yhdenvertaisia keskenään. Alkuperäiskansajulistuksessa tämä yhdenvertaisuuden periaate on lausuttu julki heti sen alkusanoissa muodossa ”*alkuperäiskansat ovat yhdenvertaisia kaikkien muiden kansojen kanssa.*”

Arvioitaessa saamelaisten ja muiden alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskevan vaatimuksen oikeutusta ja hyväksyttävyyttä on hyvä pitää mielessä, että nämä kansat saattoivat nauttia täydestä itsemääräämisoikeudestaan ennen valloituksen tapahduttua tai nykyisin valtaa pitävien kansojen maahan tai alueelle tuloa. Tosiasiallisesti ottaen tilanne oli tämä siitä huolimatta, että nämä kansat tuskin muinaisina aikoina tietoisesti nauttivat itsemääräämisoikeudestaan ja että oikeudellisessa mielessä itsemääräämisoikeus alkoi muotoutua vahvemmin vasta II maailmansodan jälkeen. Esimerkiksi saamelaiset päättivät omista asioistaan suvereenisesti siida- eli lapinkylä-järjestelmänsä puitteissa, mutta sen asema saamelaisen yhteiskunnan perusyksikkönä heikkeni vähitellen ja mureni kokonaan kansallisvaltioiden ottaessa yhä lujemman otteen saamelaisten asuma-alueista.<sup>220</sup> Tällä tavoin saamelaisten tosiasialliset mahdollisuudet käyttää itsemääräämisoikeuttaan heikkenivät vastoin heidän omaa tahtoaan aina 1970-luvun alkupuolelle saakka, jolloin valtiovallan välinpitämätön, holhoava ja sulauttava suhtautuminen saamelaisiin alkoi vähitellen muuttua heidän omaa tahtoaan ja näkemyksiään huomioon ottavampaan suuntaan.

Pitkään jatkunut saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja muidenkin oikeuksien polkeminen ei kuitenkin merkinnyt eikä merkitse sitä, että he olisivat menettäneet oikeutensa heille kansana kuuluvaan täyteen itsemääräämiseen. Jos Suomi ja muut Pohjoismaat perustelevat saamelaisiin nähden parempaa oikeuttaan täyteen itsemääräämisoikeuteen olemassa olevalla valtiostatuksellaan, tulevat ne samalla myöntäneeksi sen, että niiden mielestä isommilla kansoilla on oikeus alistaa pienempiä kansoja ja ottaa väkivalloin niiden aiemmin omistamat ja käyttämät maa-alueet hallintaansa ja omistukseensa. Edellä todettuun liittyen on siten tärkeää huomata, ettei saamelaisten oikeutta itsehallintoon luotu vuonna 1995 säädetyllä perustuslain lisäyksellä ikään kuin uutena oikeutena. Tämä tosiasia on säännöksen perusteluissa epäsuorasti myönnetty, kun niiden mukaan tarkoituksena ei ole luoda saamelaisille uutta yhteiskunnallista asemaa, vaan palauttaa heidän asemansa paremmin heidän aikaisempaa poliittis-hallinnollista asemaansa vastaavaksi (HE 248/1994 vp. s. 14–15). Historiallisestakin näkökulmasta tarkasteltuna saamelaisten vaatimukset itsemääräämisoikeutensa paremmasta toteutumisesta ovat oikeutettuja. Vaatimuksia ei voi torjua väittämällä niiden sisältävän perusteettomia erityis- tai lisäoikeuksia, joiden toteuttaminen johtaisi kansalaisryhmien väliseen eriarvoiseen kohteluun saamelaisten kotiseutualueella.

<sup>220</sup> Lehtola 2015, s. 26.

YK:n alkuperäiskansatyöryhmän entinen puheenjohtaja Erica-Irene Daes on todennut, että alkuperäiskansojen ja muiden kansojen välillä ei ole muuta eroavaisuutta kuin se, että alkuperäiskansat eivät ole voineet käyttää ja toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan.<sup>221</sup> Scheinin katsoo, että ihmisoikeuskontekstissa alkuperäiskansaoikeudet eivät ole erioikeuksia, vaan tehoste sille, että myös alkuperäiskansojen jäsenet pääsevät nauttimaan yhdenvertaisesti universaaleista ihmisoikeuksista.<sup>222</sup> Kansainvälisen oikeuden asiakirjojen täytäntöönpano on kuitenkin kansallisvaltioiden käsissä.<sup>223</sup> Kukin valtio päättää viime kädessä siitä, miten ja missä laajuudessa alkuperäiskansoille turvatut oikeudet toteutetaan omien valtionrajojen sisäpuolella. Lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomiovaltansa turvin kansallisvaltiot suojelevat omaa suvereniteettiään ja itsemääräämisoikeuttaan. Alkuperäiskansojen vaatimuksesta ja muistakin syistä kuten säilyttääkseen uskottavuutensa ihmisoikeuksia noudattavina valtioina ne joutuvat kuitenkin toiminnassaan ainakin johonkin rajaan asti kunnioittamaan alkuperäiskansojen oikeuksia turvaavia kansainvälisen oikeuden määräyksiä, varsinkin niitä, joihin ne ovat kansallisin lainsäädäntötoimin sitoutuneet. Näin kansallisvaltiot ovat alkuperäiskansapolitiikassaan pakotettuja tasapainoilemaan yhtäältä omien kansallisten intressiensä ja toisaalta alkuperäiskansojen oikeuksien ja vaatimusten välillä.<sup>224</sup>

Asiakokonaisuuden vyyhti kiertyy lopulta kaikille kansoille kuuluvan itsemääräämisoikeuden ympärille ja sen käyttämiseen vaikuttaviin tekijöihin. Suomen valtiovallan harjoittamassa saamelaispolitiikassa on pohjimmiltaan hyvin pitkälle kyse siitä, missä määrin, minkälaisissa asioissa ja myös millä maantieteellisellä alueella valtio (ja enemmistö kansa) on valmis joustamaan ja tinkimään omasta täydestä itsemääräämisoikeudestaan ja antamaan saamelaisille tilaa ja mahdollisuuksia käyttää ja toteuttaa heille kansana kuuluvaa itsemääräämisoikeuttaan. Kysymys on siten kahden samalla alueella asuvan kansan keskinäisestä sovittelusta itsemääräämisoikeutensa käyttämisessä. Sanottu koskee erityisesti saamelaisten kotiseutualueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttöä sekä nk. saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista ja niitä koskevia oikeuksia, mutta myös muita sellaisia asioita, jotka ovat molemmille tavanomaista merkityksellisimpiä.

<sup>221</sup> YK:n asiakirja: E/CN.4./Sub.2/AC.4/1996/2, § 72.

<sup>222</sup> Scheinin 2006, s. 28. Husa (2012, s. 170) toteaa, että kansainvälisessä oikeudessa alkuperäiskansoille myönnetyt erityisiltä vaikuttavat oikeudet ovat perustaltaan reparatiivisia; niillä pyritään korjaamaan yhteiskunnallista epätasapainoa.

<sup>223</sup> Koivurova (2011, s. 402) katsoo kansainvälisen oikeuden erityisenä haasteena olevan sen, että tätä oikeutta tuottavat samat tahot, joiden oletetaan myös ne toimeenpanevan eli valtiot. Kansainvälisessä oikeudessa ei ole keskitettyjä elimiä, joissa oikeusnormeja säädetään (parlamentti), hallinnoidaan ja valvotaan (hallitus ja muu hallintokoneisto) eikä myöskään tuomioistuinalaitosta, jonne riidan osapuolet voisivat automaattisesti viedä juttunsa. Myös Heinämäki (2013, s. 23 ja 25) toteaa asiasta, että kansainvälinen oikeus on valtiokeskeisessä järjestelmässämme yhtä kuin valtioiden tahto.

<sup>224</sup> Samantapaisesti toteaa myös Seija Tuulentie väitöstutkimuksessaan *Meidän vähemmistömmä* (2001, s. 267–268). Hän katsoo – pohtiessaan saamelaisten oikeuksista käytettyä retoriikkaa – että valtion agendassa saamelaisten asema pitäisi ”hoitaa”, jotta valtion suvaitsevainen maine kansainvälisessä yhteisössä säilyisi. Hänen mielestään paikallisella tasolla ongelma kiteytyy tasa-arvon määrittelyyn, jolloin kyse on siitä, millaisia oikeuksia jokin ryhmä voi saada ilman, että se uhkaa muiden oikeuksia. Valtiolle on joka tapauksessa tärkeää, että ”saamelaiskysymystä” ei ”hoideta” siten, että paikallistasolla syntyisi avoin konflikti. Tämä johtaa saamelaisten oikeuksien retoriikassa tasapainoilemiseen kansalaisten tasa-arvoisuuden ja vähemmistön oikeuksien välillä.

Selostetut kansainvälisen oikeuden asiakirjat ja niiden toteutumisen seuranta ja valvontaa varten asetettujen toimielinten kannanotot antavat mahdollisuuden omaksua tulkinta, jonka mukaan saamelaiset ovat Suomessa paitsi alkuperäiskansa myös kansa kansainvälisen oikeuden tarkoittamassa mielessä. Siltä perustalta saamelaisilla on lähtökohtaisesti oikeus täyteen itsemääräämiseen kuitenkin niin, että tämä oikeus ei sisällä mahdollisuutta irtautua olemassa olevista valtioista ja perustaa omaa valtiota muissa kuin kansainvälisen oikeuden määrittelemisissä poikkeustapauksissa. Kun samalla alueella asuu myös toinen täyteen itsemääräämisoikeuteen oikeutettu kansa, nämä kansat eivät voi käyttää itsemääräämisoikeuttaan suvereenisesti toisen samanlaisesta oikeudesta piittaamatta varsinkaan niissä asioissa, joilla on molemmille tavanomaista suurempi taloudellinen, sosiaalinen tai kulttuurinen merkitys, vaan sellaisissa tilanteissa kumpikin joutuu tinkimään ja joustamaan täydestä itsemääräämisoikeudestaan ja jakamaan keskenään tasapuolisesti oikeuteen liittyvän päätösvallan pyrkimyksenään löytää molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Tämän tulkinnan mukaan itsemääräämisoikeus nähdään pikemminkin joustavana, asioiden ja olosuhteiden eroavaisuudet sekä kansakuntien välisen vuorovaikutuksen välttämättömyyden huomioon ottavana vaatimuksena kuin ehdottomana, staattisena ja yhteiskunnallisen todellisuuden sivuuttavana oikeutena.<sup>225</sup> Näin määriteltyä itsemääräämisoikeutta voidaan kutsua käytännölliseksi itsemääräämisoikeudeksi.

Käytännöllisen itsemääräämisoikeuden käsitteeseen liittyy myös kysymys neljän valtion alueella asuvalle saamen kansalle kuuluvasta yhteisestä itsemääräämisoikeudesta ja sen käyttämisestä. Siitä näkökulmasta katsottuna olisi luontevaa toteuttaa ja käyttää itsemääräämisoikeutta yhdessä ja yhteisessä edustuksellisessa saamelaisparlamentissa eikä nykyiseen tapaan itse kuhunkin valtioon asetetussa saamelaiskäräjissä (pois lukien Venäjä). Tällainen järjestäytyminen ei kuitenkaan ole nykytilanteessa mitenkään realistinen vaihtoehto muun muassa siitä syystä, että monista samankaltaisuuksista huolimatta Suomi, Ruotsi ja Norja poikkeavat olosuhteidensa kuten oikeusjärjestyksensä puolesta osin merkittävästikin toisistaan. On myös huomattava, että saamelaisten mahdolliset aikomukset asettaa yksi yhteinen vaaleilla valittu saamelaisparlamentti saatettaisiin tulkita kyseisissä valtioissa pyrkimykseksi irtaantua niistä ja perustaa oma itsenäinen saamelainen valtio. Saamelaiset käyttävät nykyisin yhteistä itsemääräämisoikeuttaan yhteisissä organisaatioissaan, erityisesti Saamelaisneuvostossa ja Saamelaisessa parlamentaarisessa neuvostossa, mutta niillä ei ole itsenäistä päätösvaltaa eikä niiden toiminta perustu säädettyyn lakiin.

Sanotuista syistä saamelaisille kansana kuuluva yhteistä itsemääräämisoikeutta voidaan myös käyttää nykyiseen tapaan usean valtion alueella ilman, että se lähtökohtaisesti tarkoittaisi oikeuden käytön jonkinlaista rajoittamista tai rajaamista taikka tulkintaa neljän saamen kansan olemassaolosta. Tällainen tulkinta näyttää olevan lähtökohtana myös parafoidussa saamelaisopimuksessa, jossa saamelaiset tunnustetaan sopimus-

<sup>225</sup> Laila Susanna Varsin (2009, s. 437–438) kannanoton mukaan vallitsevaa doktriinia siitä, että kansalliset valtiot päättävät alkuperäiskansojen asioista tulisi arvioida uudestaan. Hän toteaa myös, ettei ole olemassa yhtä, kaikille alkuperäiskansoille sopivaa tapaa soveltaa niille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta.

valtioiden kansaksi ja alkuperäiskansaksi niin, että tämä kansa voi säilyttää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieliään ja yhteiskuntaelämäänsä mahdollisimman vähäisin valtionrajoista aiheutuvin estein. Kuvatusta lähtökohdasta huolimatta sopimuksessa määrätään, että jokaisessa sopimusvaltiossa on saamelaiskäräjät, joka on kyseisen maan korkein saamelaistoimielin.

Lopuksi on tarpeen luonnehtia, että Suomessa saamelaiset voivat käyttää poliittisia vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiaan kolmella tasolla: 1) ryhmänä, etniseltä perustalta omassa itsehallinnossaan ja omissa asioissaan, 2) ryhmänä, etniseltä perustalta itsehallintonsa ulkopuolella julkisessa hallinnossa alkuperäiskansa-asemaansa liittyvissä asioissa sekä 3) yksilöinä julkisessa hallinnossa samassa laajuudessa ja samoissa asioissa kuin muutkin yksilöt Suomen lainsäädännön mukaisesti.

## 5. SAAMELAISTEN ASEMAN VAHVISTAMINEN SUOMEN PERUSTUSLAISSA 1990-LUVUN ALUSSA

### 5.1. Yleistä

Saamelaisten oikeusaseman kehitys sai uutta vauhtia 1980-luvun lopulla, jolloin samanaikaisesti käynnistyi tai tuli vireille useita saamelaisten oikeudellisen aseman vahvistamiseen liittyviä tai tähtääviä hankkeita. Tässä yhteydessä tarkoitan tutkimuksen aloitusluvussa mainitun saamelaisasiain neuvottelukunnan saamelaislakiehdotuksen lisäksi hankkeita, jotka johtivat lopulta saamelaisten itsehallintolainsäädännön valmisteluun ja sen antamiseen tai joilla oli jokin selkeä yhteys tähän lainsäädäntöön, mihin on viitattu lainsäädännön perusteluissa. Sen vuoksi niiden käsittely tässä tutkimuksessa on perusteltua ja tarpeellista.

Tutkimusaiheeni kannalta merkittäviä niistä ovat kansainvälisen työjärjestön ILO:n vuonna 1989 hyväksymä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleisopimus nro 169 ja sen ratifointiin liittyvä hallituksen esitys 306/1990 vp., vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintö vuodelta 1989<sup>226</sup> ja sen ehdotuksesta valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1991 lisätty säännös saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa (HE 219/1990 vp/L 1079/1991, 52 a §) sekä perusoikeusuudistukseen sisältyvä säännös saamelaisten perusoikeuksista (HE 309/1993 vp/L 969/1995). ILO 169 -yleissopimusta käsittelemällä lyhyesti jo aiemmin ja viitataan siihen jatkossa eri yhteyksissä.

### 5.2. Saamelaisten kuuleminen eduskunnassa – ensimmäinen saamelaisia ryhmänä koskeva säännös perustuslakiin

#### 5.2.1. Vaalilakien tarkistamistoimikunnan ehdotukset

Oikeusministeriö asetti joulukuussa 1988 toimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää vaalilakien tarkistamista ja vaalijärjestelmän muuta kehittämistä. Siinä tarkoituksessa toimikunnan tuli muun ohessa tehdä ehdotukset saamelaisten mahdollisesta edustuksesta eduskunnassa. Toimikunta jätti mietintönsä lokakuussa 1989. Toimikunta tulkitsee saamelaisten edustusta koskevaa toimeksiantoaan niin, että sen on selvitettävä keinot paremman aineellisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi ottaen siinä huomioon saamelaisten aseman kielellisenä, kulttuurisena ja elinkeinollisena vähemmistönä sekä alkuperäiskansana, ja tehtävä esityksensä asiassa tältä perustalta. Toimikunta katsoi, että aineellisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen edellyttää jonkinlaista positiivista erityiskohtelua, mikä takaisi pienen saamelaisvähemmistön etujen paremman huomioon

<sup>226</sup> Vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintö 1989:38.

ottamisen poliittisessa päätöksenteossa, erityisesti eduskunnan toiminnassa. Järjestelyn tarkoituksena oli siten saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja sen takaaminen, että saamelaiset tulisivat kuulluiksi valmisteltaessa lainsäädäntöä tai muita eduskunnan toimivaltaan kuuluvia päätöksiä, jotka tavalla tai toisella liittyvät läheisesti heidän elinolosuhteisiinsa.<sup>227</sup>

Saamelaisten aseman järjestämistä eduskunnassa toimikunta pohti kolmen vaihtoehdon pohjalta. Nämä vaihtoehdot olivat 1) kiintiöity saamelaisedustajanpaikka eduskunnassa, 2) saamelaisedustaja, jolla on läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnassa sekä 3) saamelaisten kuuleminen eduskunnassa. *Kiintiöityä saamelaiskansanedustajapaikkaa eduskunnassa* toimikunta tarkasteli rinnastaen sen Ahvenanmaan maakunnan edustajan asemaan eduskunnassa. Toimikunnan arvion mukaan saamelaisedustaja voisi olla yksi 200:sta tai ylimääräinen, 201 edustaja. Toimikunta katsoi kuitenkin tähän ratkaisuun liittyvän useita ongelmakohtia. Ensimmäinen niistä liittyi saamelaisten vähäiseen määrään vaikkapa Ahvenanmaan maakunnan väestömäärään nähden. Toinen ongelma koski saamelaisedustajan vaalin äänioikeutta, joka perustuisi etnisyyteen. Ratkaisu olisi ollut toimikunnan mielestä suuri poikkeama vaalilainsäädännön pääperiaatteesta. Toimikunta näki näiden seikkojen lisäksi ongelmaksi myös sen, että valittavan saamelaisedustajan työskentely eduskunnassa rinnastuisi joka tapauksessa johonkin puolueeseen ja ryhmään.<sup>228</sup>

*Läsnäolo- ja puheoikeuden omaavan saamelaisedustajan* valintaa toimikunta arvioi jonkinlaisena muunnelmalla kiintiöidystä edustajanpaikasta. Tämän vaihtoehdon mukaan saamelaisedustajalla ei olisi täyttä kansanedustajan asemaa. Vaihtoehto vähentäisi toimikunnan mukaan jossain määrin saamelaisten vähäiseen lukumäärään perustuvien vasta-argumenttien painoa. Sen hyvänä puolena täysivaltaiseen edustajaan verrattuna toimikunta katsoi olevan sen, että kyseisen aseman omaava edustaja saatettaisiin selvemmin mieltää erityisesti saamelaiskysymyksiin keskittyneeksi edunvalvojaksi, kun tämän ei tarvitsisi ottaa kantaa kaikkiin eduskunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin. Vaihtoehdon heikkoudeksi toimikunta arvioi poikkeamaa kansanedustajien aseman yhtäläisyydestä. Lisäksi edustajan vaalin toimittamiseen ja hänen osallistumiseen eduskunnan valiokuntatyöskentelyyn nähtiin liittyvän samoja ongelmia kuin täysivaltaisen edustajavaihtoehdonkin osalta.<sup>229</sup>

Todettuaan edellä käsitellyt kaksi vaihtoehtoa epätarkoituksenmukaiseksi toimikunta päätyi kehittämään vaihtoehtoa, jossa *saamelaisten kuuleminen eduskunnassa* toteutettaisiin ilman erillisen saamelaisedustajan valintaa. Toimikunta piti tätä vaihtoehtoa parhaimpana sen vuoksi, että se turvaa saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisen ja heidän mielipiteittensä kuulemisen eduskunnassa ilman, että siihen sisältyisi mitään kahteen muuhun vaihtoehtoon liittyviä ongelmia. Tältä pohjalta toimikunta päätyi ehdottamaan saamelaisten aseman järjestämistä eduskunnassa siitä lähtökohdasta, että kuuleminen tapahtuisi valiokunnissa muulla tavoin kuin kiinteän, vaaleilla valitun

<sup>227</sup> Vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintö 1989:38, s. 75–76.

<sup>228</sup> Sama, s. 76–77.

<sup>229</sup> Vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietintö 1989:38, s. 78–79.

saamelaisedustajan avulla. Kuulemista koskevaan sääntelytasoon liittyen toimikunta katsoi kyseisen uudistuksen tarkoittavan niin merkittävää poikkeamaa eduskunnan toimintatapoihin, että siitä olisi säädettävä perustuslain tasoisella säännöksellä. Sillä tavoin kuulemismenettely saisi myös korotetun suojan ja korostetun periaatteellisen merkityksen.<sup>230</sup>

Edellä mainitun perusteella toimikunta ehdotti lisättäväksi silloiseen valtiopäiväjärjestykseen säännöksen, jonka mukaan saamelaisten kuulemisesta heitä erityisesti koskevassa asiassa säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Toimikunta ehdotti työjärjestykseen lisättäväksi kaksi tarkentavaa säännöstä, joista toisen mukaan valiokunnan on kuultava saamelaisia erityisesti koskevassa asiassa. Toisen mukaan puolestaan erikoisvaliokunnan on pyydettävä valmisteltavanaan olevasta, erityisesti saamelaisia koskevasta asiasta lausunto saamelaisvaltuuskunnalta. Lopuksi toimikunta ehdotti saamelaisvaltuuskuntaa koskevan sääntelyn korottamista asetuksen tasolta lain tasolle.<sup>231</sup>

### 5.2.2. Hallituksen esitys asiasta

Asian valmistelu eteni oikeusministeriössä virkatyönä toimikunnan ehdotuksen pohjalta johtaen lokakuussa 1990 hallituksen esityksen antamiseen saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskevan säännöksen lisäämisestä valtiopäiväjärjestykseen täsmälleen siinä muodossa kuin toimikunta oli mietinnössään ehdottanut (HE 219/1990 vp). Hallituksen esityksen tarkoituksena oli parantaa saamelaisväestön etujen huomioon ottamista eduskunnan toiminnassa. Esityksen perusteluissa todetaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 3/1990 vp viitaten, että saamelaiset ovat Suomessa alkuperäiskansaa, jonka kulttuurin ja hyvinvoinnin turvaaminen on valtion vastuulla. Valtiovallan on tässä tarkoituksessa ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin, jos siihen ilmenee tarvetta. Nämä toimenpiteet on hallituksen esityksen mukaan suunniteltava ja toteutettava riittävässä yhteistyössä saamelaisten kanssa ja heidän toivomuksensa on asianmukaisesti huomioitava, jotta kyseiset toimenpiteet onnistuvat tarkoituksenmukaisella tavalla (HE 219/1990 vp, s. 1).

Hallituksen esityksessä todetaan saamelaisilla olevan muiden Suomen kansalaisten tavoin jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus osallistua eri tavoin yhteiskunnalliseen ja poliittiseen toimintaan. Saamelaisten vähäisen määrän vuoksi on kuitenkin katsottu, että heidän tosiasialliset mahdollisuutensa saada kannanottonsa ja etunsa huomioon otetuiksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ovat riittämättömät. Hallituksen esityksessä korostetaan saamelaisten kuulemista esimerkiksi lakiehdotusten käsittelyn osalta sellaisessa vaiheessa, jossa ehdotuksen lopullinen sisältö ei ole vielä lopullisesti hyväksytty. Muutoin kuulemisella ei ole tosiasiallista merkitystä. Siksi hallituksen esityksessä pidetään tarkoituksenmukaisena saamelaisten edustajien kuulemista eduskunnan valiokunnissa. (HE 219/1990 vp, s. 1)

<sup>230</sup> Sama, s. 79–81.

<sup>231</sup> Sama, s. 82.

### 5.2.3. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa

Perustuslain muutoksena hallituksen esityksen arviointi annettiin eduskunnassa sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Esityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta kiinnitti heti aluksi huomiota siihen, ettei valtiopäiväjärjestyksessä säädetä asiantuntijoiden kuulemisesta asioiden käsittelyssä. Sen vuoksi valiokunta piti ehdotettua säännöstä jonkin verran erikoisena, koska se ensimmäisenä kuulemissäännöksenä koskee yhtä ryhmää. Valiokunta päätyi kuitenkin puoltamaan lakiesitystä, koska esitetyllä sääntelyllä on katsottu olevan erityistä periaatteellista merkitystä saamelaisille, jotka ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan ainoa alkuperäiskansa Suomessa. (PeVM 12/1990 vp, s. 1)

Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään sitä, että todellisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi saamelaisille on heidän asemansa järjestettävä asianmukaiseksi jo heitä erityisesti koskevien asioiden valmisteluvaiheessa. Osallistuminen valmisteluvaiheen päätöksentekoon on valiokunnan näkemyksen mukaan vaikuttamisen kannalta yleensä tärkeämpää kuin kuulluksi tuleminen lainsäädäntöprosessin viimeisessä vaiheessa eduskunnassa. Valiokunta esitti myös valtiopäiväjärjestykseen lisättäväksi ehdotetun säännöksen täsmentämistä, koska sen mielestä ehdotus oli sanamuodoltaan epämääräinen jättäessään sääntelyn kokonaan eduskunnan työjärjestyksen varaan. Valiokunta katsoi, että valtiopäiväjärjestyksessä tulee ilmetä se pääsääntö, että saamelaisia on yleensä kuultava ja että tämän säännön tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin työjärjestyksessä. (HE 219/1990 vp, s. 1)

Hallitus oli omassa esityksessään vaalilakien tarkistamistoimikunnan ehdotukseen yhtyen ehdottanut saamelaisten kuulemista koskevan säännöksen sijoittamista valtiopäiväjärjestyksen ”Erinäisiä säännöksiä” otsikoituun 8 lukuun. Valiokunta ei pitänyt tätä ratkaisua aiheellisena, vaan katsoi tarkoituksenmukaisemmaksi sijoittaa säännös asioiden valmistelua sääntelevään 4 lukuun. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällöin on lakisystemaattisten seikkojen vuoksi selvää, että kuuleminen tulee kysymykseen eduskunnan valiokunnissa. Siten valiokunta esitti kuulemissäännöksen otettavaksi valtiopäiväjärjestykseen uutena 52 a §:nä muodossa ”*Saamelaisia kuullaan heitä erityisesti koskevassa asiassa niin kuin eduskunnan työjärjestyksessä tarkemmin säädetään.*” Mietintönsä lopussa valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”asialla” voidaan tarkoittaa kaikenlaisia eduskunnan käsiteltäväksi tulevia asiaryhmiä ja että työjärjestyksen säännöksiä valmisteltaessa on arvioitava, missä laajuudessa pääsääntönä oleva kuulemisvelvoite kohdistuu muihinkin asioihin kuin saamelaisia erityisesti koskevien lakiehdotusten käsittelyyn. (PeVM 12/1990 vp, s. 1).

Perustuslakivaliokunta kuuli lakiesitystä käsitellessään normaaliin tapaan eri asiantuntijoita. Siinä yhteydessä myös silloisen saamelaisten edustajiston saamelaisvaltuuskunnan edustajat olivat kuultavana valiokunnassa jättäen siellä valiokunnalle kirjallisen lausunnon asiasta.

Lausunnonaan saamelaisvaltuuskunta ilmoitti kannattavansa lakiesitystä pitäen kuitenkin tärkeänä, ettei esityksessä käytettyä ilmaisua ”saamelaisia erityisesti koskeva asia” tulkittaisi suppeasti. Valtuuskunta totesi lausunnonaan myös sen, että eduskunnan valiokunnat ovat



jo aikaisemminkin yleensä kuulleet saamelaisväestöä ja saamelaisvaltuuskuntaa, joten käytännössä muutos ei ehkä olisi suuri. Lisäksi valtuuskunta viittasi ILO 169 -yleissopimuksen määräyksiin, jotka velvoittavat valtioita neuvottelemaan alkuperäiskansojen kanssa, kun harkitaan mm. lainsäädännöllisiä toimia, joilla voi olla välitön vaikutus näihin kansoihin.

Valtuuskunta arvioi ehdotuksella olevan myös yleisempää positiivista vaikutusta saamelaisten hyväksi lakien valmistelutyössä ja hallinnollisessa päätöksenteossa. Tämä olisi valtuuskunnan mielestä suoraa seurausta siitä, että kun eduskunta korkeinta lainsäädäntövaltaa käyttävänä elimenä katsoo tarpeelliseksi tehdä yhteistyötä saamelaisten kanssa heidän kulttuurinsa ja hyvinvointinsa turvaamiseksi, eivät hallintoviranomaisetkaan voine toimia toisin. Lausuntonsa lopuksi valtuuskunta ilmoitti toivovansa, että ehdotettu perustuslain säännös olisi alkuna saamelaisten erityisen aseman tunnustamiselle Suomen perustuslaissa.<sup>232</sup>

Perustuslain muutoksena ehdotus jäi lepäämään seuraavien eduskuntavaalien (1991) yli. Lakiesitys palautui vaalien jälkeen toistamiseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tuolloin esityksestä antamassaan mietinnössä valiokunta viittasi edellisillä valtiopäivillä antamaansa mietintöön todeten siinä esittäneensä ne syyt, joiden nojalla valiokunta silloin puolsi ehdotuksen hyväksymistä. Samoilla perusteilla valiokunta ilmoitti olevansa edelleenkin sen hyväksymisen kannalla. Valiokunnan mietintöön sisältyy lisäksi joitakin täsmentäviä kannanottoja edelliseen mietintöön nähden. Merkittävin niistä on säännöksessä käytetyn ilmaisun ”*saamelaisia erityisesti koskeva asia*” tulkintaohje. Valiokunta lausui tämän ilmaisun tarkoittavan sitä, että kuuleminen edellyttää asian koskevan saamelaisia jollain tavoin tavallisesta poiketen. Esimerkkinä valiokunta mainitsi saamelaisten asemaa alkuperäiskansana sääntelevän taikka heidän metsästyks-, kalastus- tai poronhoitomahdollisuuksiinsa oleellisesti vaikuttavan lakiehdotuksen. (PeVM 1/1991 vp, s. 1)

Sittemmin uusi eduskunta hyväksyi keväällä 1991 ehdotuksen muutoksitta ja kuulemissäännös 52 a § tuli voimaan marraskuun alusta vuonna 1991 (1079/1991). Samassa yhteydessä lisättiin eduskunnan työjärjestyksen 16 §:ään uusi 2 momentti (1281/1991), jonka mukaan erikoisvaliokunnan on käsitellessään erityisesti saamelaisia koskevaa lakiehdotusta tai muuta asiaa varattava saamelaisten edustajalle tilaisuus tulla kuulluksi. Säännös perustuu eduskunnan puhemiesneuvoston tekemään ehdotukseen vuodelta 1991. Ehdotuksessaan puhemiesneuvosto toisti perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämät seikat. Sen osalta, keitä valiokuntien olisi kuultava saamelaisia erityisesti koskevaa asiaa käsitellessään, neuvosto totesi täsmentävästi, että yhtenä lähtökohdana voitaisiin pitää saamelaisvaltuuskunnan nimeämän edustajan kuulemista asiantuntijana. Toisaalta puhemiesneuvosto totesi, että esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksessa elämänalueella, jolla saamelaisten keskuudessa ilmenee vaikkapa erilaisen kulttuuriperinnön vaikutuksesta erilaista suhtautumista, tulisi pyrkiä kuulemaan eri käsityksiä ilmentäviä paikallisia saamelaisjärjestöjä tai vastaavia yhteenliittymiä. (PNE 1991 vp, s. 1)

<sup>232</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 219/1990 vp valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, 1.11.1990.

Uuden perustuslain säätämisen myötä aiemmat neljä perustuslakia kumottiin, mikä merkitsi samalla eduskuntatyötä sääntelevien yksityiskohtaisten säännösten sijoittamista eduskunnan työjärjestykseen, joka siis myös samassa yhteydessä uudistettiin. Valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:ssä sijainnut säännös saamelaiden kuulemisesta otettiin uudessa työjärjestyksessä 37 §:n 2 momenttiin. Säännöstä koskevan puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan säännös vastaa kumotun valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:n ja silloisen eduskunnan työjärjestyksen 16.2 §:n säännöksiä. Muutoin ehdotuksessa todetaan viitaten saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitetta koskevaan 9 §:ään, että ministeriöiden tulee kuulla saamelaisia ja neuvotella heidän kanssaan jo valmisteltaessa mainitun 9 §:n piiriin kuuluvaa hallituksen esitystä. Asian periaatteellisen merkityksen kannalta on kuitenkin puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan tärkeää, että myös asiaa eduskunnassa valmisteleva valiokunta varaa saamelaisten edustajille mahdollisuuden tulla valiokuntaan kuultaviksi. (PNE 1/1999 vp, s. 22)

#### 5.2.4. Arviointia ja päätelmiä

Saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskeva valtiopäiväjärjestyksen säännös on ainakin kolmella tavalla hyvin periaatemarkityksellinen saamelaisten oikeusaseman kehittämiseen liittyvänä lainsäädäntötoimena. Ensinnäkin säännös on historiallinen sen vuoksi, että se on ensimmäinen perustuslakiin otettu yksinomaan saamelaisia koskeva säännös Suomessa. Toiseksi säännöksen yhteydessä saamelaiset tunnustettiin ensimmäisen kerran alkuperäiskansaksi maan perustuslaissa. Tämä ei tapahtunut itse säädöstekstissä, vaan kaikissa sen esitöihin liittyvissä keskeisimmissä asiakirjoissa: ensin vaalilakien tarkistamistoimikunnan mietinnössä, sitten hallituksen esityksessä ja lopulta eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Kolmanneksi säännös liittyy aiemmin mainittuun Suomen uuteen saamelaispoliittiseen linjaukseen sillä tavoin, että se on Suomen lainsäädännössä ensimmäinen säännös, jonka tarpeellisuutta perusteltiin aineellisella eli tosiasiallisella yhdenvertaisuudella ja sen toteutumiseen tähtäävällä positiivisella erityiskohtelulla.<sup>233</sup>

Säännös perustuu pyrkimykseen turvata saamelaisille heidän alkuperäiskansa-asemansa huomioon ottaen tosiasialliset mahdollisuudet saada kulttuurinsa mukaiset tarpeensa ja etunsa huomioonotetuiksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tavoitteena on siten saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen sellaisessa lainsäädäntötyössä ja muussa eduskunnan toimivaltaan kuuluvassa päätöksenteossa, joka liittyy läheisesti heidän elinolosuhteisiinsa. Hallituksen esitykseen sisältyvää kannanottoa

<sup>233</sup> Kiinnostavaa on havaita, että jo vuoden 1952 saamelaisasiain komitea tarkasteli saamelaisten asemaa yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta, tosin tuolle ajalle tyypillisin ilmaisin. Komitea kirjoittaa mietinnössään seuraavasti: *”Näyttää pidetyn riittävänä, että saamelaiset lain edessä ovat pääväestön kanssa tasa-arvoisia kansalaisia: onhan laki suonut saamelaisille samat mahdollisuudet kuin muille valvoa etujaan yhteiskunnassa. Tältä kannalta saamelaisten jääminen alakynteen voisi näyttää johtuneen jonkinlaisesta rodullisesta heikkomuudesta. Tosiseikat eivät kuitenkaan viittaa siihen, että saamelaiset olisivat henkisesti tai ruumiillisesti pääväestöstä heikompia. Se, että he ovat kilpailussa jääneet jälkeen, johtuu komitean mielestä siitä, että valtio subtautumisessaan heihin ei ole oivaltanut saamelaisen kulttuurin pääväestön kulttuurista eroavaa luonnetta, sen erilaista historiallista taustaa. Saamelaiset eivät ole olleet samalla tavalla valmennettuja kilpailuun kuin suomalaiset.”* (s. 58)

siitä, että saamelaisten kulttuurin ja hyvinvoinnin turvaamista edellyttävät erityistoimenpiteet on suunniteltava ja toteutettava riittävässä yhteistyössä saamelaisten kanssa ja heidän toivomuksensa on asianmukaisesti huomioitava, jotta kyseiset toimenpiteet onnistuvat tarkoituksenmukaisella tavalla on pidettävä aikakauteen nähden varsin edistyskellisenä. Kannanoton lähtökohtana näyttää olevan turvata saamelaisille tasavertaiset mahdollisuudet osallistua itseään koskevien asioiden suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen ja vieläpä niin, että heidän äänensä myös tosiasiallisesti otetaan huomioon päätöksentekoprosessissa. Tästä näkökulmasta asiaa tarkasteltuna säännöksellä on suora yhteys saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaan lainsäädäntöön ja sen tavoitteisiin. Molemmilla lainsäädäntötoimilla pyritään edistämään saamelaisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta lisäämällä heidän poliittisia vaikutusmahdollisuuksia heitä erityisesti koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa; ensin mainitulla päätöksentekoprosessin loppuvaiheessa ja jälkimmäisellä sen alkuvaiheessa.

Kyseinen yhteys on hyvin tiedostettu itsehallintolakiesityksessä, sillä sen perusteluissa on peräti kahdeksassa eri kohdassa viitattu valtiopäiväjärjestyksen kuulemissääntöseen (HE 248/1994 vp, s. 5, 13, 15, 16, 23 ja 25). Viittausten yhteydessä on painotettu säännöksen perustuvan saamelaisten asemaan erityisenä ryhmänä, siis alkuperäiskansana ja toisaalta sitä, että säännös ei turvaa saamelaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia päästä vaikuttamaan ja osallistumaan heille tärkeiden asioiden päätöksentekoon jo valmisteluvaiheessa ennen niiden eduskuntakäsittelyä (HE 248/1994 vp, s. 13 ja 16). Sen vuoksi tarvitaan uutta lainsäädäntöä tämän epäkohdan korjaamiseksi. Tältä osin voi todeta, että saamelaisten poliittisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi lainsäädännössä ryhdyttiin toimenpiteisiin väärästä päästä, kun ensin nämä mahdollisuudet turvattiin lainsäädäntöprosessin viimeisessä vaiheessa eduskuntakäsittelyssä ja vasta vuosia myöhemmin niitä vahvistettiin tai ainakin luotiin paremmat edellytykset kehittää niitä prosessin alkuvaiheessa itsehallintolainsäädännön avulla.

Eduskunnan päätöstä taata perustuslaissa saamelaisille oikeuden tulla eduskunnassa kuulluksi omissa asioissaan voi kutsua myös suoranaiseksi kehotukseksi alemmille hallintoviranomaisille siitä, että saamelaisia on kuultava ja heidän näkökantansa on riittävässä määrin otettava myös huomioon heitä erityisesti koskevien asioiden hallinnollis-poliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Juuri tähän seikkaan perustuslakivaliokunta viittasi säännöstä koskevassa mietinnössään kiinnittäessään huomiota tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen (ks. myös PeVM 1/1994 vp, s. 5) kuten teki myös saamelaisvaltuuskunta edellä mainitussa lausunnossaan. Valtuuskunta esitti lausuntonsa lopussa toiveen siitä, että saamelaisten kuulemista koskeva säännös olisi alku saamelaisten erityisen aseman tunnustamiselle Suomen perustuslaissa. Sitä se olikin ja itse asiassa paljon enemmän. Säännös loi osaltaan perustan myöhemmin perustuslaissa säädetyille saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvaaville säännöksille, vuoden 1995 perusoikeussäännökselle ja erityisesti vuoden 1996 itsehallintosäännökselle. Jälkimmäiseen liittyen kuulemissäännöstä voidaan pitää alkuna saamelaisten poliittisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiselle itsehallinnon perustalta perustuslain tasolla. Lainsäädännön valmistelua jatkettiin samojen tavoitteiden saavuttamiseksi pari vuotta myöhemmin, kun oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan

saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaa perustuslain säännöstä. Nyt tavoitteena oli parantaa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heidän kieltään ja kulttuuriaan koskevissa asioissa jo niiden valmisteluvaiheessa.

Vaalilakien tarkistamistoimikunnan saamelaisia koskevan toimeksiannon varsinaisen tavoite oli selvittää ja tehdä ehdotukset saamelaisten mahdollisesta edustuksesta eduskunnassa. Toimikunta arvioi kuitenkin sekä täysivaltaisen että pelkän puhe- ja läsnäolo-oikeuden omaavan saamelaiskansanedustajan valintaan liittyvän sen verran paljon ongelmia, ettei se katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä sellaiseen ratkaisuun tähtäävää ehdotusta kuten edellä selostettiin.

Saamelaisvaltuuskunta torjui aiemmin mainitussa lausunnossaan ja siihen liittyvässä muistiossa<sup>234</sup> vaalilakien tarkistamistoimikunnan esittämät saamelaisedustajan valintaan liittyvät ongelmat todeten, ettei edustajan valintamenettelyä vastaan ole esitetty riittävän painavia oikeudellisia perusteita. Valtuuskunta viittasi muun ohella siihen, että saamelaisten osallistumisella valtiopäivien toimintaan on myös vanhat historialliset perinteet, sillä saamelaisväestöllä oli edustaja Ruotsi-Suomen valtiopäivillä vuosien 1604–1765 välisenä aikana. Tämä on mainittu myös itsehallintoa koskevan lakiesityksen perusteluissa (HE 248/1994 vp, s. 3).

Lausunnon liitteenä olevassa muistiossa käsitellään seikkaperäisesti saamelaiskansanedustajan valintaan liittyviä kysymyksiä. Muistion mukaan ei ole tiedossa, että Suomen autonomian tai itsenäisyyden aikana olisi keskusteltu saamelaisen kansanedustajan valitsemisesta eivätkä saamelaiset itse tai muutkaan tahot ole tiettävästi esittäneet vaatimusta edustajan saamiseksi eduskuntaan. Muistiossa viitataan vuoden 1973 saamelaiskomitean valtiosääntökomitealle lokakuussa 1972 lähettämään kirjelmään, jossa komitea sivuaa tätä kysymystä toteamalla, että Suomen eduskunnassa ei ole koskaan ollut saamelaisten kansanedustajaa ja sellaisen toteutuminen sen hetkessä tilanteessa on teoreettinen mahdollisuus. Saamelaiskomitean kirjelmä on sillä tavoin historiallinen, että siinä esitettiin todennäköisesti ensimmäisen kerran saamelaisten aseman tunnustamista maan alkuperäisväestönä Suomen perustuslaissa.<sup>235</sup> Komitean ehdotukseen palataan tarkemmin tämän tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa.

Muistiossa päädytään lopulta päätelmään, jonka mukaan saamelaisten edustusta eduskunnassa puoltavat historialliset, kansanoikeudelliset ja kansanedustuksen tarpeista lähtevät painavat syyt ja että etnisyyteen pohjautuvalla kansanedustuksella on muualla maailmassa kuten maorien osalta Uudessa-Seelannissa jo pitkiäkin perinteitä, joten asia olisi käytännössä ratkaistavissa. Muistiossa ei käsitellä lainkaan toimikunnan ehdottamaa ja sittemmin toteutunutta ehdotusta saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa. Saamelaisvaltuuskunnan edustajat esittelivät aikanaan muistion vaalilakien tarkistamistoimikunnalle.

Saamelaisvaltuuskunnan ehdottaman mallin mukaan maa olisi jakautunut yhteen vaalipiiriin saamelaisen kansanedustajan valitsemiseksi ja vain saamelaiset olisivat olleet äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia saamelaisen edustajan vaalissa. Mallin mukaan saa-

<sup>234</sup> Saamelaiskäräjien lakimiessihteerin Heikki J. Hyvärisen muistio saamelaisten mahdollisesta edustuksesta eduskunnassa, 7.4.1989.

<sup>235</sup> Saamelaiskomitean mietintö 1973:46, liite 2, s. 6.

melaiset olisivat voineet itse päättää äänestävätkö he saamelais ehdokasta vai ”tavallista” jonkin puolueen asettamaa ehdokasta.

Edustajan asemaan ja toimintaan – ei siis itse valintamenettelyyn – liittyisi toimikunnan esittämien ongelmakohtien lisäksi ainakin yksi periaatteellisesti merkittävä näkökohta, joka saattaisi käytännössä jossakin yhteydessä aktualisoitua ongelmaksi. Eduskunnassa saattaisi syntyä vaikkapa saamelaisia erityisesti koskevan lakiesityksen käsittelyssä sellainen tilanne, jossa saamelainen kansanedustaja ja saamelaisten edustajisto saamelaiskäräjät olisivat eri linjoilla lakiesityksen sisällöstä. Kuinka tällaisessa tilanteessa meneteltäisiin, kun molemmilla instituutioilla olisi saamelaisten vaaleissa antama valtakirja? Kumman kantaa eduskunta noudattaisi, jos käsillä olisi jossain määrin kuvitteellinen tilanne, että asia haluttaisiin ratkaista saamelaisten tahdon mukaisesti.<sup>236</sup>

Jos oman kansanedustajan valintaa ylipäätään pidetään ehdottoman tarpeellisena, saattaisi olla paikallaan mainittujen ongelmien välttämiseksi arvioida vaihtoehtoa, jossa saamelaiskansanedustajan valinta annettaisiin saamelaiskäräjien tehtäväksi noudattaen samantapaista menettelyä kuin saamelaisten edustajan valitsemisessa evankelis-luterilaisen kirkon ylimpään elimeen kirkolliskokoukseen (ks. kirkkolaki 1054/1993, 20 luvun 1 § ja 17 b luvun 2 §). Tällainen ratkaisu merkitsisi kuitenkin olennaista poikkeusta kansanedustajan suorasta valintatavasta. Tässä suhteessa on myös huomattava, että kirkolliskokousedustajia ei valita yhdenkään edustajaryhmän osalta suoralla kansanvaalilla, minkä vuoksi saamelaisen maallikkoedustajan valinnan antamiseen saamelaiskäräjien tehtäväksi ei liittynyt suuria periaatteellisia ongelmia. Sikäli kun valtiovallalla riittää halua ja tahtoa lisätä saamelaisten vaikuttamismahdollisuuksia eduskunnassa, saattaisi olla edustajapaikan sijasta sittenkin perustellumpaa kehittää saamelaisten itsehallinnon keskeisen toimijan, saamelaiskäräjien valtaoikeuksia eduskunnan suuntaan saamelaistyöryhmän ehdotusten<sup>237</sup> mukaisesti.

Saamelaiskäräjät on myöhemmin ainakin kahteen eri otteeseen palannut kysymykseen saamelaisen kansanedustajan valitsemisesta. Oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissaselle joulukuussa 1998 jättämässään muistiossa saamelaisten perustuslaillisen aseman toteutumisesta saamelaiskäräjät ehdotti saamelaisen kansanedustajan valinnan selvittämistä yhtenä saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen liittyvänä toimena.<sup>238</sup> Vajaa neljä vuotta myöhemmin, toukokuussa 2002 Suomen hallitus käsitteli iltakoulussaan ajankohtaisia saamelaisasioita saamelaiskäräjien edustajien läsnä ollessa. Tilaisuutta varten laatimassaan muistiossa saamelaiskäräjät esitti hallitukselle muun ohessa selvityksen tekemistä kiintiöidyn saamelaisen kansanedustajapaikan saamisesta.<sup>239</sup> Siinä muistiossa viitattiin kansliapäällikkö Rissaselle aiemmin tehtyyn samaa asiaa koskevaan esitykseen.

<sup>236</sup> Samantapaisesti asiasta toteaa myös Myntti (1997, s. 94).

<sup>237</sup> Nämä ovat kertomuksen antaminen suoraan eduskunnalle ja oikeus tehdä aloitteita eduskunnalle (Saamelaistyöryhmän mietintö 1994).

<sup>238</sup> Saamelaiskäräjien muistio saamelaisten perustuslaillisen aseman toteutumisesta oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissaselle, 11.12.1998.

<sup>239</sup> Saamelaiskäräjien (lisä)muistio ajankohtaisista saamelaisasioista hallituksen 22.5.2002 iltakoulua varten, 2.5.2002.

Uuden perustuslain säätämisen seurauksena saamelaisten kuulemissäännös siirrettiin tavallisen lain tasoiseen eduskunnan työjärjestykseen, mikä merkitsi säännöksen lakihierarkkista heikentämistä. Ratkaisu on ristiriidassa säännöstä valmistelleen vaalilakien tarkistamistoimikunnan asiaan liittyvän kannanoton kanssa. Toimikunta nimenomaisesti katsoi kyseisen uudistuksen tarkoittavan niin merkittävää poikkeamaa eduskunnan toimintatapoihin, että siitä olisi säädettävä perustuslain tasoisella säännöksellä. Toisaalta on ymmärrettävää, että tällaiseen ratkaisuun päädyttiin, kun uuteen perustuslakiin otettiin eduskuntaa koskevasta sääntelystä lähinnä perussäännökset eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä. Säädöstason heikkenemisellä lienee muutoinkin vain periaatteellista merkitystä, eikä ehkä sitäkään, kun ottaa huomioon sen, että perustuslakiin lisättiin vuoden 1991 valtiopäiväjärjestyksen muutoksen jälkeen kaksi uutta saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä.

### **5.3. Saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset perusoikeudet – perusoikeussäännös perustuslakiin**

#### **5.3.1. Perusoikeuskomitean mietintö**

Valtioneuvosto asetti syyskuussa 1989 komitean, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus uudistettavaksi Suomen Hallitusmuodon II luvuksi, erilliseksi perusoikeuslaiksi tai niitä molempia koskevaksi lainsäädännöksi. Työssään komitean tuli erityisesti kiinnittää huomiota viiteen erilliseen asiakokonaisuuteen. Niihin sisältyi muun muassa toimeksianto, jonka mukaan komitean tuli harkita, olisiko ehdotukseen mahdollista ottaa säännöksiä ns. kollektiivista oikeuksista. Komitean tehtäväksi annettiin säännöksiä muotoillessaan ottaa huomioon tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen. Komitean oli myös harkittava järjestelyjä, joilla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan vahvistaa.

Perusoikeuskomitea sai työnsä valmiiksi helmikuussa 1992. Laajassa mietinnössään komitea ehdotti Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan siten, että uudet perusoikeussäännökset koottaisiin Suomen Hallitusmuodon II lukuun. Mietinnön mukaan säännösten laadinnassa pidettiin silmällä muun muassa ihmisoikeuksien kansainvälisessä sääntelyssä tapahtunutta kehitystä. Tältä osin Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeussopimuksiin sekä Euroopan yhdentyminen vaikuttivat komitean ehdotusten muotoutumiseen.<sup>240</sup>

Komitea ehdotti kollektiivisia oikeuksia koskevaan toimeksiantoonsa liittyen uuden kielellisiä oikeuksia sisältävän säännöksen (13 §) ottamista hallitusmuotoon.<sup>241</sup> Sen tarkoituksena oli edelleen antaa vahva institutionaalinen suoja maan kansalliskielille suomelle ja ruotsille sekä turvata eri kieliryhmien oikeudet. Komitean mukaan tämä säännös sisältäisi yhteisöllisiksi luonnehdittavia perusoikeuksia. Säännös poikkesi

<sup>240</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 1–2 ja 13.

<sup>241</sup> Ehdotuksen 13 §:n 3 momentin mukaan ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaan kielitään ja kulttuuriaan. Oikeudesta käyttää saamen kieltä viiranomaisessa säädetään lailla.”

aiemmasta hallitusmuodon 14 §:n säännöksestä siten, että suomen ja ruotsin kielen lisäksi se oli tarkoitettu yleiseksi kielellisten, etnisten ja kulttuuristen vähemmistöjen tai ryhmien suojauslauseksi. Saamelaiden asemaan maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine oikeuksineen komitea viittasi erikseen.

Komitea rinnasti mietinnössään ehdottamansa kielellisiä oikeuksia koskevan säännöksen KP-sopimuksen 27 artiklan määräykseen todeten, että ehdotettu säännös siinä mainittujen vähemmistöryhmien yhteisöllisestä oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan luo perustan sekä yksilöille että tietyille ryhmille jakamattomasti kuuluville yhteisöllisille oikeuksille. Komitean ehdottaman säännöksen tarkoituksena oli turvata kielellisten ja kansallisten vähemmistöryhmien omaperäisen kulttuurin säilymistä. Se tarjoaisi valtiosääntöoikeudellisen perustan siinä mainittujen ryhmien elinolosuhteiden yleiselle kehittämiselle niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen.<sup>242</sup>

Perusoikeuskomitean mietintöön sisältyi myös ehdotus erityisen julkiseen valtaan kohdistuvan säännöksen (16 a §) lisäämisestä hallitusmuotoon. Sen mukaan julkisen vallan on edistettävä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Mietinnön perustelujen mukaan säännös sisältää yleisen, myös lainsäätäjään kohdistuvan veloitteen edistää siinä mainittujen oikeuksien toteutumista. Tämä merkitsee erityisesti lainsäätäjän aktiivisia toimintaveloituksia perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Komitean ehdottama säännös ulottaa julkisen vallan edistämisen- ja turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Komitean arvion mukaan säännös vastaisi tältä osin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa.

Komitea ei ehdotuksessaan katsonut tarpeelliseksi määritellä niitä keinoja, joiden avulla julkisen vallan tulee edistämismuotoisuutensa toteuttaa. Keinojen valinta jäisi tapauskohtaisen harkinnan varaan ja ne saattaisivat myös vaihdella huomattavasti. Komitean mukaan keskeisiä keinoja ovat perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmennyksen lainsäädännön säätäminen sekä lisäksi taloudellisten resurssien kohdentaminen. Julkinen valta voisi toteuttaa veloitettaan myös hyvin konkreettisilla keinoilla. Komitean ehdottama 16 a § (nykyisin 22 §) tulee sovellettavaksi vain yhdessä jonkin nimenomaisen perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeusmääräyksen kanssa. Tähän liittyen komitea toteaa saamelaisia koskevan 13.3 §:n kohdalla, että se veloitetaan yhdessä 16 a §:n kanssa julkista valtaa aktiivisesti edistämään muun muassa saamelaiden kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista.<sup>243</sup>

<sup>242</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 92, 110 ja 317–318.

<sup>243</sup> Sama, s. 118, 318, 373 ja 375.

Saamelaisvaltuuskunta kirjelmöi ensimmäisen kerran perusoikeuskomitealle marraskuussa 1989.

Aloitteeksi nimetyssä kirjelmässään saamelaisvaltuuskunta esitti komitealle, että se kiinnittäisi ehdotuksensa valmistelussa erikseen huomiota Suomen saamelaisia koskeviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Aloitteessaan valtuuskunta toteaa saamelaisten olevan Suomen ainoa alkuperäiskansa sekä myös kielellinen ja kulttuurinen vähemmistö perinteisine elinkeinoineen. Tällaisena vähemmistönä saamelaiset ovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten mukaan oikeutetut saamaan valtion taholta positiivista erityiskohtelua kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan koskevissa asioissa. Valtuuskunnan mielestä saamelaiset ovat alkuperäiskansana omassa maassaan erityisessä asemassa sekä pääväestöön että muihin vähemmistöihin nähden. Saamelaiset tarvitsevat tämän vuoksi erityistä lainsäädäntökohtelua, mutta tämä ei Suomessa vielä toteudu, mikä uhkaa nopeuttaa saamelaisten sulautumista pääväestöön. Tämän vuoksi valtuuskunta ehdotti aloitteessaan, että valmisteilla olevan perusoikeusuudistuksen yhteydessä saamelaiset tunnustettaisiin alkuperäiskansaksi, jolla on oikeus omaan kulttuuriin, kieleen ja elinkeinoihin.<sup>244</sup>

Saamelaisvaltuuskunta viittasi kirjelmässään myös aiemmin mainittuun vuoden 1973 saamelaiskomitean kirjelmään valtiosääntökomitealle. Kirjelmässään saamelaiskomitea kiinnitti huomiota saamelaisten puutteelliseen oikeusasemaan todeten, että perustuslaki ei tunne saamelaisia lainkaan ja että suomalainen lainsäädäntö ei muutoinkaan huomioi saamelaisia erillisenä kansanryhmänä. Komitean arvion mukaan saamelaisten edellytetään toimivan kaikissa yhteyksissä täysin suomalaisina eivätkä saamelaiset saa suomalaisessa hallintojärjestelmässä ääntään kuuluviin saamelaisina. Puutteellisen oikeustilan korjaamiseksi saamelaiskomitea ehdotti valtiosääntökomitealle, että uudistettaessa silloista hallitusmuotoa saamelaiset tunnustettaisiin siinä kansallisena, kielellisenä ja kulttuurillisena vähemmistönä sekä maan alkuperäisväestönä. Tässä yhteydessä hallitusmuodossa tulisi lisäksi viitata erityiseen lakiin, jonka saamelaiskomitea ilmoitti myöhemmin esittävänsä.<sup>245</sup> Eriytisellä lailla komitea tarkoitti myöhemmin mietinnössään ehdottamaansa saamelaislakia.

Valtiosääntökomitea tyytyi mietinnössään toteamaan lyhyesti, että silloista hallitusmuodon säännöstä ruotsinkielisen vähemmistön oikeuksista (14 §) harkitaan täydennettäväksi säännöksellä muiden kansallisten vähemmistöjen kuten saamelaisten oikeuksien turvaamisesta.<sup>246</sup>

Myös saamelaisasiain neuvottelukunta katsoi aiemmin mainitussa mietinnössään tarpeelliseksi turvata saamelaisten asema kolmantena Suomen valtion alueella asuvana kansallisena väestöryhmänä, alueensa alkuperäiskansana ja etnisenä vähemmistönä perustuslain tasoisella säännöksellä. Neuvottelukunta ei kuitenkaan ehdottanut perusoikeussäännöksen säätämistä ehdottamansa saamelaislain yhteydessä, vaan katsoi asian hoituvan tarkoituksenmukaisimmin perusoikeusuudistuksen yhteydessä.<sup>247</sup>

<sup>244</sup> Saamelaisvaltuuskunnan aloite perusoikeuskomitealle, 24.11.1989.

<sup>245</sup> Saamelaiskomitean mietintö 1973:46, liite 2, s. 6.

<sup>246</sup> Valtiosääntökomitean mietintö 1974:27, s. 113.

<sup>247</sup> Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I, 1990:32, s. 13.



Saamelaisvaltuuskunta palasi asiaan kesäkuussa 1991 pari vuotta aiemmin tekemäänsä aloitetta huomattavasti laajemmalla esityksellään perusoikeuskomitealle.

Esityksessään valtuuskunta viittasi tuolloin vasta säädettyyn saamelaisten kielilakiin (516/1991) katsoen sen turvaavan heikosti saamelaisten tosiasiallista oikeutta käyttää saamen kieltä viranomaisessa. Tämän epäkohdan valtuuskunta arvioi johtuvan siitä, ettei saamen kielen asemaa voitu saamen kielilaisissa nostaa suomen ja ruotsin kielen tasolle puuttuvan saamen kieltä koskevan perustuslain säännöksen vuoksi. Asiantilan korjaamiseksi valtuuskunta ehdotti saamen kielilakia koskevaan hallitukseen esitykseen (180/1990 vp, s. 5) viitaten, että saamen kieli lisättäisiin perustuslaissa kolmanneksi kansalliskieleksi suomen ja ruotsin kielen ohella.

Lisäksi valtuuskunta totesi esityksessään, että tuolloin sen käytössä ollut alustava perusoikeuksia koskeva säännöshahmotelma ei turvaa saamelaisille alkuperäiskansan jäsenille erityisiä poliittisia oikeuksia valtiollisissa vaaleissa eikä myöskään saamen kansalle oikeutta itsehallintoon saamelaisalueella miltään osin. Tältä osin valtuuskunta ehdotti komitealle, että saamelaisille tulisi taata erityiset poliittiset oikeudet valtiollisissa vaaleissa ja lisäksi tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa heidän olojaan koskevaan päätöksentekoon saamelaisalueella. Valtuuskunnan kirjelmä sisälsi myös ehdotukset saamelaisten omaisuudenturvaa, omaa ja omakielistä joukkotiedotusta sekä yleissivistävää ja ammatillista perusopetusta koskevien säännösten ottamisesta perustuslakiin.<sup>248</sup>

Saamelaisvaltuuskunnan edellä selostetut perusoikeuskomitealle esittämät vaatimukset toteutuivat vain osittain. Vaatimus saamelaisten aseman tunnustamisesta alkuperäiskansaksi perustuslain perusoikeussäännöksessä otettiin huomioon komitean työssä, mutta vain kielen ja kulttuurin osalta. Kaikki muut saamelaisvaltuuskunnan esitykset sivuutettiin komitean työssä.

Saamelaisvaltuuskunta otti kantaa komitean työhön kolmannen kerran kesäkuussa 1992 antaessaan tuolloin jo valmistuneesta komitean mietinnöstä lausuntonsa.

Lausunnossaan valtuuskunta piti komitean ehdottaman kielellisiä oikeuksia koskevan 13.3 §:n sisältöä kannatettavana siltä osin, että siinä tunnustetaan saamelaisten asema alkuperäiskansana, jolla on oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Valtuuskunta katsoi myös välttämättömäksi, että oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään perustuslain tasolla. Lisäksi valtuuskunta piti tärkeänä säätää perustuslaissa julkisen vallan velvollisuudesta edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtuuskunta esitti lausunnossaan ehdotetun 13.3 §:n säännöksen sisällön tarkistamista ja sen jakamista kahdeksi eri säännökseksi sekä lisäksi yhden kokonaan uuden säännöksen ottamista perustuslakiin. Komitean ehdottaman 13.3 §:n säännöksen mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla”. Komitean ehdottama 13.3 § koskee kielellisiä oikeuksia. Saamelaisvaltuuskunnan näemyksen mukaan saamelaiset eivät kuitenkaan ensisijaisesti ole kielellinen vähemmistö,

<sup>248</sup> Saamelaisvaltuuskunnan esitys perusoikeuskomitealle, 18.6.1991.

vaan lähinnä alkuperäiskansa, jolla on oma kieli, kulttuuri, elämäntapa ja identiteetti. Näkemyksensä tueksi se viittasi eduskunnan sosiaalivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointia koskevasta hallituksen esityksestä lausumiin kannanottoihin, joiden mukaan alkuperäiskansa-asemaan liittyvät muutkin seikat kuin pelkästään kieli ja kulttuuri (SoVL 11/1990 vp ja UaVM 26/1990 vp). Nämä valiokunnat tulkitisivat yleissopimuksen määräysten edellyttävän, että valtiot ryhtyvät erityistoimiin alkuperäiskansojen kuten saamelaisten kulttuurin, kielen sekä sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi.

Lisäperusteluna valtuuskunta mainitsi Norjan perustuslain saamelaisia koskevan 110 a §:n säännöksen (27.5.1988, nr. 432), jossa mainitaan kielen ja kulttuurin lisäksi yhteiskuntaelämä ”sit Samfundsliv”.<sup>249</sup> Näistä lähtökohdista ja näillä perusteluilla valtuuskunta esitti komitean ehdottaman kielellisiä oikeuksia koskevan 13.3 §:n säännöksen sijoittamista perustuslaissa toiseen paikkaan, esimerkiksi yhdenvertaisuutta turvaavan 5 §:n momentiksi. Lisäksi ehdotettiin 13.3 §:n säännöksen ensimmäisen virkkeen loppuun lisättäväksi sana ”yhteiskuntaelämäänsä”.

Saamelaisvaltuuskunta ei ollut tyytyväinen myöskään komitean ehdottaman 13.3 §:n säännöksen toiseen virkkeeseen. Valtuuskunta katsoi, että säännöksen muotoilu ei turvaa saamelaisille riittäviä kielellisiä perusoikeuksia eikä takaa sitä, että saamelaisten kielelliset oikeudet saataisiin eduskunnan sivistysvaliokunnan saamelaisten kielilakiesityksestä (HE 180/1990 vp) antamassaan lausunnossa edellyttämälle tasolle. Valiokunta lausui tuolloin, että kielellisiin ihmisoikeuksiin luetaan oikeus äidinkielen täydelliseen kirjalliseen ja suulliseen osaamiseen sekä mahdollisuus äidinkielen käyttöön kaikilla elämän alueilla (SiVL 4/1990 vp, s. 1). Tähän sivistysvaliokunnan lausumaan yhtyi myös eduskunnan perustuslakivaliokunta samaa lakiesitystä koskevassa mietinnössään (PeVM 13/1990 vp, s. 1). Sivistysvaliokunta totesi tuossa yhteydessä, että ehdotettu saamelaisten kielilaki on mainitun tavoitteen kannalta vasta välivaihe. Valtuuskunta muistutti Suomen hallituksen todenneen mainitussa saamelaisten kielilakia koskevassa lakiesityksessään, että saamen kielellä tulisi olla hallitusmuodossa sama asema kuin kansalliskielillämme suomella ja ruotsilla, minkä hallitus toivoi toteutuvan perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 180/1990 vp, s. 5).

Mainituista syistä saamelaisvaltuuskunta ehdotti uudeksi 13 §:n 3 momentiksi säännöstä, joka vastaisi samaisen pykälän toisen momentin muotoilua saamen kielen osalta. Lopuksi valtuuskunta ehdotti perustuslakiin kokonaan uutta säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta edistää saamelaisen alkuperäiskansan oikeutta itse päättää omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään koskevista asioista. Ehdotustaan valtuuskunta perusteli viimeaikaisella kansainvälisellä ihmisoikeuskehityksellä, joka painottaa mahdollisimman laajan itsemääräämisoikeuden turvaamista alkuperäiskansoille niiden omalla alueellaan. Tällä valtuuskunta viittasi erityisesti ILO 169 -yleissopimuksen 7 artiklaan, jonka toteuttamista ehdotettu säännös tukisi.<sup>250</sup>

Myöhemmin saamelaisvaltuuskunta viittasi mainittuun komitean mietinnöstä antamaansa lausuntoon muistiossaan eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon 1993 johdosta. Siinä valtuuskunta esitti, että sivistysvaliokunta

<sup>249</sup> Kyseinen säännös on nykyisin Norjan perustuslain 108 §:ssä (muutos 2014).

<sup>250</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto oikeusministeriölle perusoikeuskomitean mietinnöstä, 17.6.1992.

ja eduskunta selontekoa käsitellessään kiinnittäisivät erityistä huomiota saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason sekä heidän kulttuuriautonomiansa turvaamiseen tulevassa perusoikeussäännöksessä.<sup>251</sup>

### 5.3.2. Perusoikeustyöryhmän mietintö

Suomen hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamistyötä jatkettiin oikeusministeriön syyskuussa 1992 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli laatia tarkistettu ehdotus perusoikeuksia koskeviksi perustuslainsäännöksiksi edellä käsitellyn perusoikeuskomitean mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta. Työryhmän tuli työssään kiinnittää erityistä huomiota ehdotusten tosiasiallisiin toteutumismahdollisuuksiin valtionaloutta vaarantamatta. Työryhmä jätti mietintönsä helmikuussa 1993.<sup>252</sup>

Työryhmän ehdotukset noudattavat pääsääntöisesti perusoikeuskomitean ehdotuksia. Saamelaisten erityisiä perusoikeuksia turvaava kielelliseksi oikeudeksi otsikoitu säännös (14.3 §) vastaa sanatakkasti komitean ehdotusta (13.3 §). Sen sijaan säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja täydennettiin lisäämällä sinne virke, jonka mukaan: ”*Toisaalta säännös ei merkitse siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.*”<sup>253</sup> Julkista valtaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi velvoittavan säännöksen (16 a §) sanamuotoa työryhmä ehdotti tarkistettavaksi niin, että ”*edistettävä*” sana korvattaisiin sanalla ”*turvattava*”.<sup>254</sup>

Perusoikeustyöryhmä ei ottanut ehdotuksissaan lainkaan huomioon saamelaisvaltuuskunnan perusoikeuskomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa esittämiä muutosehdotuksia. Mietinnössä esitellään yhdeksän sivun verran eri lausunnonantajien huomioita. Saamelaisvaltuuskuntaa ei mainita siinä yhteydessä ollenkaan.<sup>255</sup>

#### *Saamelaisvaltuuskunnan kannanotot työryhmälle*

Oikeusministeriö pyysi perusoikeustyöryhmän mietinnöstä lausunnot vain kaikkien eduskunnassa silloin edustettuina olleiden puolueiden eduskuntaryhmiltä (HE 309/1993 vp, s. 38). Tästä huolimatta ja huolestuneena työryhmän ehdottaman saamelaisia erityisesti koskevan perusoikeussäännöksen puutteellisesta sisällöstä saamelaisvaltuuskunta kirjelmöi kesäkuussa 1993 oikeusministeriölle vielä kerran saamen kieltä ja saamelaisten kulttuuriautonomiamia paremmin turvaavan perusoikeussäännöksen aikaansaamiseksi.

<sup>251</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston kulttuuripoliittisesta selonteosta, 27.5.1993.

<sup>252</sup> Perusoikeustyöryhmän mietintö 1992, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993.

<sup>253</sup> Sama, s. 102–103.

<sup>254</sup> Sama, s. 122. Karapuun (1999, s. 83) mukaan suojaamisvelvollisuuden ja toteuttamisvelvollisuuden yhteisnimityksenä voidaan käyttää ilmaisua ”turvaamisvelvollisuus”, mikä tarkoittaa siten julkisen vallan velvollisuutta aktiivisin toimin turvata perusoikeuksien toteutuminen. Hän katsoo, että vaikka perusoikeusteorian ja -historian kannalta on hyödyllistä jakaa turvaamisvelvollisuus edellä todetusti kahteen alakategoriaan, on turvaamisvelvollisuuden käsite merkittävä sen vuoksi, että tällainen velvollisuus on suoraan todettu perustuslain 22 §:ssä ja sen esikuvana olleessa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 2 artiklan vastaavassa määräyksessä.

<sup>255</sup> Perusoikeustyöryhmän mietintö 1992, s. 18–26.

Esityksessään saamelaisvaltuuskunta alleviivasi sitä perusoikeusuudistuksen valmisteluun liittyvää heikkoutta, ettei siinä ole otettu huomioon saamelaisvaltuuskunnan edellä selostetuissa esityksissä esille nostamia Suomen hallituksen ja eduskunnan valiokuntien kannanottoja saamen kielen aseman ja saamelaisten kulttuuriautonomian turvaamisesta. Sen vuoksi työryhmän ehdottama luonnos saamelaisten perusoikeussäännökseksi ei valtuuskunnan mielestä ole linjassa näiden valtiovallan elinten kannanottojen kanssa.

Saamen kielen aseman osalta saamelaisvaltuuskunta totesi, että ehdotettu säännös ei juuri nosta saamelaisten kielellisten oikeuksien tasoa. Valtuuskunta viittasi aiemmissa asiakirjoissa esittämäänsä vaatimukseen samoine perusteluineen saamen kielen saattamisesta kansalliskielten suomen ja ruotsin kielen ohella virallisen kielen asemaan saamelaisten kotiseutualueella. Tässä yhteydessä se muistutti eduskunnassa laajalla poliittisella rintamalla jätetystä lakialoitteesta saamen kielen aseman virallistamiseksi (nro 32/1987 vp, Pokka ym.) todeten, että eduskunnassa olisi siten tahtoa saattaa asia paremmalle tolalle, mutta että sen esteenä on ollut voimassa oleva hallitusmuodon 14 §:n 1 momentti.

Saamelaisvaltuuskunta totesi lisäksi esityksessään, että ehdotettu perusoikeussäännös parantaa saamelaisten asemaa kulttuurinsa harjoittajina, kun sitä tulkitaan yhdessä alkupe-  
räiskansoja koskevien kansainvälisten asiakirjojen kanssa. Tältä osin saamelaisvaltuuskun-  
nan esitykseen sisältyi kokonaan uusi, sen aiemmista esityksistä puuttunut vaatimus siitä, että saamelaiskulttuurin sisältöä tulee säännöksen perusteluissa tarkentaa mainitsemalla siinä saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat perinteiset elinkeinot kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen.

Valtuuskunta otti esityksessään esille myös oikeusministeriössä tuolloin jo valmistelussa olleen tämän tutkimuksen kohteena olevan saamelaisten hallinnollisia oloja koskevan perustuslain säännöksen. Valtuuskunta katsoi tämän säännöksen olevan luonteeltaan yleinen hallinnollinen säännös Ahvenanmaata koskevan säännöksen tapaan eikä sen yhteydessä ole tarkoituksenmukaista säätää saamelaisten kulttuuriautonomiasta. Esityksensä lopussa saamelaisvaltuuskunta päätyi esittämään ehdotetun hallitusmuodon 14.3 §:n säännöksen viimeisen virkkeen tilalle ajatusta, jonka mukaan *”Saamelaisen oikeus käyttää erityisellä alueella (vrt. saamelaisten kotiseutualue) tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan saamen kieltä sekä oikeus määrätä kieltään, kulttuuriaan ja opetusolojaan koskevasta asiasta (vrt. kulttuuriautonomia) turvataan lailla.”*<sup>256</sup>

Varmemmaksi vakuudeksi tuolloin saamelaisvaltuuskunnan puheenjohtajana toiminut Pekka Aikio lähetti marraskuussa 1993 oikeusministeri Hannele Pokalle kirjeen, jossa Aikio muistutti Pokkaa edellä selostetusta saamelaisvaltuuskunnan oikeusministeriölle lähettämästä esityksestä (19.6.1993) ja siinä esille nostetuista näkökohdista. Erityisesti Aikio piti ehdottoman tärkeänä saamelaiskulttuurin sisällön tarkentamista perusoikeussäännöksen perusteluissa saamelaisvaltuuskunnan aiemmin esittämällä tavalla, sillä muutoin on vaara-

<sup>256</sup> Saamelaisvaltuuskunnan esitys oikeusministeriölle saamen kieltä ja saamelaisten kulttuuriautonomiasta koskevaksi perusoikeussäännökseksi, 19.6.1993. Valtiovarainministeriö ehdotti saamelaisten kulttuuri-itsehallintolainsäädäntöä valmistelleen saamelaistyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa saamelaisten itsehallintosäännökseen ja perusoikeussäännökseen viitaten, että näiden säännösten jatkovalmistelussa tulisi selvittää, voitaisiinko saamelaisten oikeuksista säätää vain yhdessä perustuslain pykälässä. (Valtiovarainministeriön lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä, 3.3.1994)

na, että kulttuuri tulkitaan kielellisiä oikeuksia koskevassa pykälässä pelkästään ”henkistä” kulttuuria tarkoittavaksi. Aikio viittasi perusoikeustyöryhmän sihteerin lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljasen ilmoitukseen, jonka mukaan lisäys perusteluihin perinteisten elinkeinojen kuulumisesta säännöksen turvaamaan saamelaiseen kulttuurimuotoon olisi mahdollinen.

Aikio toisti lisäksi kirjeessään saamelaisvaltuuskunnan esille tuoman esityksen siitä, että saamen kielen asema tulisi turvata perustuslaissa yhdenvertaisesti suomen ja ruotsin kielen kanssa saamelaisalueella, koska muutoin seurauksena on saamen kielen ja siten saamelaisten häviäminen. Vaatimuksensa tueksi Aikio viittasi muun muassa eduskunnan tuolloin vastikään hyväksymään kirjelmään valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon 1993 johdosta, jossa eduskunta edellytti saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kulttuuriautonomian perustalta (VNS 1/1993 vp). Tästä eduskunnan kannanotosta oli sittemmin tuleva saamelaisille yksi keskeisimmistä poliittisista ”selkänöistä” oikeuksiensa puolustamisessa. Kannanotollaan eduskunta vahvisti myös valtiovallan uuden saamelaispoliittisen lähtökohdan ja perustan, joka alkoi muotoutua 1980–1990 -lukujen taitteessa ja johon saamelaiset toimijat viittaavat yhä nykyisinkin poliittisissa pyrkimyksissään.

Kirjeensä lopussa Aikio mainitsi oikeusministeriössä tuolloin vireillä olleen saamelaisten hallinnollisia oloja koskevan perustuslain säännöksen valmistelun todeten siinä yhteydessä, että ”näiltä osin asia on kunnossa”. Saamen kielen aseman osalta Aikio ei ollut tyytyväinen ehdotettuun perusoikeussäännökseen vaan katsoi, että säännös on tarkistettava riittävän tason turvaamiseksi saamen kielelle. Tässä tarkoituksessa Aikio ehdotti 14 §:n 3 momentin toiseksi virkkeeksi saamelaisvaltuuskunnan aiemmin esittämää ajatusta tai muotoilua, jonka mukaan ”oikeus käyttää saamen kieltä 1 momentissa tarkoitettujen kansalliskieltemme ohella erityisellä alueella turvataan lailla.”<sup>257</sup>

### 5.3.3. Hallituksen esitys asiasta

Perusoikeusuudistuksen valmistelua jatkettiin normaaliin tapaan virkатыönä oikeusministeriössä. Valmistelu pohjautui perusoikeustyöryhmän mietintöön ja siitä annettuihin lausuntoihin (HE 309/1993 vp, s. 38–39). Asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle joulukuussa 1993. Sen mukaan perusoikeustyöryhmän ehdotukseen on tehty eräitä lausunnoissa esitettyjä sisällöllisiä muutoksia sekä joitakin teknisiä tarkistuksia (HE 309/1993 vp, s. 39).

Saamelaisten perusoikeuksia koskeva 14 §:n 3 momentin ensimmäinen virke vastaa sanatarkasti komitean ja työryhmän ehdottamaa muotoilua. Momentin toista virkettä täsmennettiin lisäämällä sen alkuun sana ”saamelaisten”. Lisäystä ei perustella mitenkään yksityiskohtaisissa perusteluissa, vaikka sillä oli sekä periaatteellisesti että myös käytännössä suuri merkitys. Komitean ja työryhmän ehdottama muotoilu olisi voitu sanamuodon mukaista tulkintaperiaatetta noudattaen tulkita niin, että oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisissa olisi ”jokaisen” oikeus, vaikka säännöksen alkuosasta voisikin päätellä sen kuuluvan vain saamelaisille ja vaikka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämä oikeus kuuluu saamelaisille.

<sup>257</sup> Saamelaisvaltuuskunnan puheenjohtaja Pekka Aikion kirjelmä oikeusministeri Hannele Pokalle saamen kielen ja kulttuurin asemaa koskevan perusoikeussäännösehdotuksen tarkistamisesta, 18.11.1993.

Myös säännökseen liittyvät yleisperustelut ovat sanasta sanaan samat kuin työryhmän mietinnössä.<sup>258</sup> Samoin yksityiskohtaiset perustelut noudattavat työryhmän mietintöön kirjattuja perusteluja yhtä olennaista poikkeusta lukuun ottamatta. Perusteluihin lisättiin uusi kappale, joka on saamelaisvaltuuskunnan kahteen kertaan esittämän toiveen mukainen. Kappaleen mukaan ehdotettu säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Niinpä esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat heidän perinteiset elinkeinonsa kuten poronhoito, kalastus ja metsästys.<sup>259</sup> Tätä voidaan pitää merkittävänä saamelaisvaltuuskunnan saavutuksena, vaikka siihen tuskin olisi päästy ilman oikeusministerinä tuolloin toimineen Hannele Pokan ratkaisevaa myötävaikutusta. Arviota ei voi asiakirjain suoraan todistaa, vaan se perustuu omaan kokemukseeni työtehtävissäni tuolta ajalta.

#### **5.3.4. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa**

Perustuslain muutoksena myös puheena olevan hallituksen esityksen arviointi annettiin eduskunnassa perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta pyysi esityksestä lausunnot usealta muulta eduskunnan erikoisvaliokunnalta, muun muassa sivistysvaliokunnalta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalta (PeVM 25/1994 vp, s. 1).

Saamelaisvaltuuskunnan edustajat olivat kuultavina kaikissa edellä mainituissa valiokunnissa jättäen kuulemisen yhteydessä kirjallisen lausunnon lakiesityksestä.

#### *Sosiaali- ja terveysvaliokunta*

Lausunnossaan eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle saamelaisvaltuuskunta ilmoitti pitävänsä ehdotettua perusoikeussäännöstä erittäin tarpeellisenä ja toivoi sen säätämistä laiksi. Muutoin valtuuskunta tarkasteli perusoikeussäännöstä ILO 169 -yleissopimuksen ja sen ratifiointiesteiden poistamisen näkökulmasta todeten, että nämä esteet olisi poistettava pikimmiten, koska ehdotetun perusoikeussäännöksen mukaiset saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana nojaavat keskeisesti kyseiseen yleissopimukseen. Valtuuskunnan mielestä nämä esteet olisivat poistettavissa saattamalla saamelaislakia koskeva ehdotus<sup>260</sup> kiireesti eduskunnan käsiteltäväksi ja kehittämällä lainsäädäntöä muutenkin eduskunnan sosiaalivaliokunnan aiemman kannan (SoVL 11/1990 vp) suuntaisesti.<sup>261</sup> Perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ottanut lainkaan kantaa ehdotettuun saamelaisten perusoikeussäännökseen eikä lausunut myöskään mitään saamelaisvaltuuskunnan esittämistä näkökohdista (StVL 5/1994 vp).

<sup>258</sup> HE 309/1993 vp, s. 25, vrt. työryhmän mietintö, s. 36–37.

<sup>259</sup> Sama, s. 65–66, vrt. perusoikeustyöryhmän mietintö, s. 102–103.

<sup>260</sup> Saamelaisilla saamelaisvaltuuskunta tarkoitti saamelaisasiain neuvottelukunnan vuonna 1990 ehdottamaa lakia (KM 1990:32), jota on käsitelty aiemmin tässä tutkimuksessa.

<sup>261</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan sosiaalivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 20.4.1994.

Saamelaisvaltuuskunta antoi asiasta lausuntonsa myös eduskunnan sivistysvaliokunnalle. Siinä valtuuskunta toisti aiemmissa kyseistä säännösehdotusta koskevissa kannanotoissaan esittämänsä huolenaiheen siitä, että saamen kielen asemaa koskeva sääntely on matalalla tasolla eikä siksi turvaa saamen kielen säilymistä Suomessa. Valtuuskunta katsoi lausunnonsaan, että ehdotettu perusoikeussäännös ei itsessään paranna saamen kielen asemaa, kun se ei suo kielelle perustuslaissa yhdenvertaista asemaa suomen ja ruotsin kielen kanssa edes saamelaisalueella. Sen vuoksi säännös ei vastaa valtuuskunnan käsityksen mukaan Suomen hallituksen ja eduskunnan aikaisempia kannanottoja saamen kielen ja kulttuurin aseman vahvistamisesta.

Valtuuskunta kiinnitti launnonsaan huomiota myös saamelaisten kulttuuriautonomian turvaamiseen. Tältä osin se viittasi sivistysvaliokunnan omaan kannanottoon vuodelta 1992, missä valiokunta ilmoitti tukevansa saamelaisten pyrkimyksiä kulttuuriautonomiaan erityisesti saamen kielen opetuksen ja saamelaisten koulutuksen kehittämiseksi (SiVL 2/1992 vp, s. 2). Lisäksi valtuuskunta mainitsi eduskunnan kirjelmän valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon johdosta, missä eduskunta edellytti saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kulttuuriautonomian perustalta (EK/VNS 1/1993 vp). Tämä eduskunnan kannanotto vastaa sanatakkasti sivistysvaliokunnan asiasta antamaan mietintöön sisältyvää ehdotusta (SiVM 9/1993 vp, s. 13), joka puolestaan pohjautuu mitä todennäköisemmin saamelaisvaltuuskunnan sille jättämän asiaa koskevan muistion sanamuotoihin.<sup>262</sup> Mainitun sivistysvaliokunnan mietinnön perustelujen mukaan valtiovallan lähtökohtana on nykyään saamelaisten kulttuurin ja kielen turvaaminen kulttuuriautonomian perustalta, jotta saamelaiset voisivat tulevaisuudessa-kin elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja -kulttuurisessa yhteiskunnassamme.

Saamelaisvaltuuskunnan mielestä jo perusoikeussäännöksen muotoilusta ilmenevä lähtökohta näyttää edellyttävän saamelaisten osallistumista keskeisesti kieltään ja kulttuuriaan koskevaan hallintoon, vaikka saamelaisten itsemääräämisoikeutta ei mainitakaan säännöksessä kuten saamelaisvaltuuskunta oli aiemmissa kannanotoissaan ehdottanut. Valtuuskunta viittasi oikeusministeriön asettaman saamelaistyöryhmän tuolloin vasta valmistuneeseen mietintöön, joka sisältää ehdotukset saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskeviksi laeiksi.<sup>263</sup>

Lausuntonsa lopussa saamelaisvaltuuskunta ilmoitti pitävänsä ehdotettua perusoikeussäännöstä erittäin tarpeellisenä ja toivoi sen säätämistä laiksi. Valtuuskunta toivoi kuitenkin säännöksen tulkitsemista laajentavasti saamelaisten hyväksi, koska säännös on sen mielestä tasoltaan matalampi kuin eräät valtiovallan aiemmat kannanotot antaisivat odottaa. Lainsäädäntöä tulisi siksi kehittää siihen suuntaan, että saamelaisten kielelliset ihmisoikeudet, kuntien kaksikielisyys saamelaisalueella sekä saamelaisten oikeus itse ohjata kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämistä ja kehittämistä toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti. Valtuuskunta korosti lausuntonsa päätteeksi, ettei ehdotettu perusoikeussään-

<sup>262</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon johdosta, 26.5.1994.

<sup>263</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994.

nös vielä riittävästi turvaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta kieleensä ja kulttuuriinsa. Siksi valtuuskunta kiirehti saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien lakiehdotusten saattamista kiireimmiten eduskunnan käsiteltäväksi.<sup>264</sup>

Neljä päivää myöhemmin saamelaisvaltuuskunta kirjelmöi toistamiseen eduskunnan sivistysvaliokunnalle. Kirjeessään valtuuskunta viittasi valiokunnalle sen kuulemistilaisuudessa 21.4.1994 jättämäänsä lausuntoon ja ilmoitti haluavansa vielä selvittää ja täsmentää lausuntoonsa sisältyviä esityksiä valiokunnalle. Valtuuskunta alleviivasi jälleen kerran sitä seikkaa, että ehdotettu perusoikeussäännös näyttää olevan oikeuksien tason osalta alempi kuin valtiovallan omien, aiempien kannanottojen perusteella olisi voinut odottaa, mikä vuoksi valtuuskunta ei ole eikä voi olla tyytyväinen säännöksen muotoiluun. Lisäksi valtuuskunta muistutti kuten aiemminkin säännöksen valmistelutöitä rasittavasta puutteellisuudesta, ettei niissä mainita lainkaan hallituksen ja eduskunnan edellä mainittuja kannanottoja.

Valtuuskunnan mielestä pääasia on kuitenkin se, että valtuuskunnan valiokunnalle aiemmin jättämässään lausunnossa esittämät seikat saamelaisten kielellisistä ihmisoikeuksista, kuntien kaksikielisyydestä ja saamelaisten kulttuuriautonomiasta toteutuisivat perusoikeusuudistuksessa ja että nämä asiat mainittaisiin säännöksen perusteluissa. Edelleen valtuuskunta viittasi kirjelmässään valiokunnan kuulemistilaisuudessa käytyyn keskusteluun saamelaisten perusoikeussäännöksen sijoittamisesta perustuslakiin todeten, että saamelaisten kannalta olisi selvästi parempi se vaihtoehto, että saamelaisia koskeva säännös olisi omana momenttinaan. Siinä tapauksessa saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet voisivat ilmetä paremmin jo itse perusoikeussäännöksestä, jonka formulointia valtuuskunta ehdotti tarkistettavaksi esimerkiksi muotoon *”Saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Jokaisen oikeus käyttää Suomen saamelaisalueella viranomaisessa asiassaan omaa kieltään saamea yhdenvertaisesti kansalliskieltemme suomen ja ruotsin kanssa turvataan lailla.”*<sup>265</sup>

Lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle sivistysvaliokunta piti ehdotusta saamelaisia koskevaksi perusoikeussäännökseksi perusteluineen myönteisenä asiana. Valiokunta esitti kuitenkin perustuslakivaliokunnan harkittavaksi ehdotetun 14 §:n 3 momentin jakamista siten, että saamenkielisiä koskevat säännökset olisivat omana momenttinaan. Tämä korostaisi valiokunnan käsityksen mukaan saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. (SiVL 3/1994 vp, s. 3) Siten valiokunta yhtyi saamelaisvaltuuskunnan edellä selostettuun esitykseen.

Kahdeksan (8) sivistysvaliokunnan jäsentä jätti eriävän mielipiteen valiokunnan yllä mainittuun lausuntoon, jonka liitteenä kyseinen asiakirja on. Siinä he olisivat olleet valmiita menemään valiokunnan enemmistön 14 §:n 3 momenttia koskevaa kannanottoa pidemmälle. Nämä jäsenet ehdottivat, että 3 momenttiin sisältyvä säännös koskisi vain saamelaisten oikeuksia ja muotoiltaisiin seuraavasti: *”Saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus*

<sup>264</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 20.4.1994.

<sup>265</sup> Saamelaisvaltuuskunnan kirjelmä eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1990 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 25.4.1994.



*ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oikeus käyttää maan saamelaisalueella viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, saamea, yhdenvertaisesti kansalliskieltemme kanssa turvataan lailla.*” Kolmanteen momenttiin sisältyvän säännöksen muiden vähemmistöryhmien kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista he vastaavasti ehdottivat siirrettäväksi uudeksi 4 momentiksi.

Eriävän mielipiteen jättäneet jäsenet viittasivat kantansa tueksi siihen, että on perusteltua korostaa saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia kulttuuriautonomian pohjalta. Ehdotus myös korostaisi saamelaisten asemaa Suomen ainoana alkuperäiskansana. Saamelaisten erityisasema, oikeus käyttää saamelaisalueella asioidessaan viranomaisten luona omaa kieltään tulisi heidän mielestään kuulua perusoikeuksien suojan piiriin. Tämän oikeuden kääntöpuolena on viranomaisten velvollisuus kyetä saamelaisalueella tarjoamaan viranomaispalvelut niitä tarvitseville saamelaisille saamen kielellä. Heidän mukaansa näissä tilanteissa saamelaisalueella saamen kieli tulisi asettaa suomen ja ruotsin kielen rinnalle tasavertaiseen asemaan. (SiVL 3/1994 vp, s. 7)

Sittemmin eriävän mielipiteen ensimmäinen allekirjoittaja, sivistysvaliokunnan varapuheenjohtaja Heli Astala (vas.) ehdotti eduskunnassa perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen toisessa käsittelyssä edustaja Tuija Pykäläisen kannattamana, että 14 § hyväksyttäisiin sivistysvaliokunnan lausunnon liitteenä olevan eriävän mielipiteen mukaisessa muodossa. Äänestyksessä Astalan ehdotus hävisi äänin 35–124.<sup>266</sup>

### *Perustuslakivaliokunta*

Perustuslakivaliokunta kuuli asiaa käsitellessään monia eri alojen ja tahojen asiantuntijoita. Siinä yhteydessä kuultiin myös saamelaisvaltuuskunnan edustajia. Saamelaisvaltuuskunnan perustuslakivaliokunnalle jättämä lausunto vastaa perusteluineen ja esityksineen hyvin pitkälle sen sosiaalivaliokunnalle ja sivistysvaliokunnalle jättämiä lausuntoja.

Valtuuskunnan mielestä ehdotettu perusoikeussäännös parantaa saamelaisten asemaa kulttuurinsa harjoittajina, kun sitä tulkitaan yhdessä alkuperäiskansoja koskevien kansainvälisten sopimusten kanssa. Valtuuskunta näki tässä suhteessa kuitenkin ongelmallisena sen, ettei Suomi ole voinut ratifoida ILO 169 -yleissopimusta, joka on tärkein alkuperäiskansojen asemaa turvaava kansainvälinen yleissopimus.

Saamen kielen aseman osalta valtuuskunta korosti lausunnossaan, että alkuperäiskansan oikeus kieleen on heikosti turvattu kansainvälisissä sopimuksissa. Näihin sopimuksiin nojaava perusoikeussäännös viittaussäännöksineen ei valtuuskunnan mielestä edellytä saamelaisten kielellisten oikeuksien tason nostamista tuolloin voimassa olleen saamelaisten kielilain matalasta ja riittämättömästä tasosta. Valtuuskunta alleviivasi tärkeyttä nostaa saamen kieli perustuslaissa yhdenvertaiseen asemaan suomen ja ruotsin kielen kanssa saamelaisalueella, koska muutoin on vaarana saamen kielen vähittäinen häviäminen. Tällä seikalla on valtuuskunnan mielestä saamelaisten kannalta merkitystä myös siksi, että saamelaiset on laissa määritelty saamen kieleen liittyvällä perusteella.

<sup>266</sup> Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 204/1994 vp, 14.2.1995, s. 7533.

Saamelaisvaltuuskunta esitti aiemmin sivistysvaliokunnalle tekemänsä esityksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan harkittavaksi vaihtoehtoa, jonka mukaan saamelaisia alkuperäiskansana koskeva perusoikeussäännös voisi olla 14 §:ssä omana momenttinaan ja lisäksi tarkistettuna siten, että se turvaisi saamen kielelle yhdenvertaisen aseman suomen ja ruotsin kielen kanssa saamelaisalueella. Jatkoksi tälle esitykselleen valtuuskunta painotti sitä, että uusi perustuslainsäännös ei missään tapauksessa saisi muodostua esteeksi saamelaisten kielellisten oikeuksien vahvistamiselle tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 14 §:n tapaan. Lausuntonsa päätteeksi saamelaisvaltuuskunta kiirehti saamelaisten kielellistä ja kulttuurista kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön säätämistä sekä ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointiedellytysten luomista lainsäädännöllisin toimenpitein.<sup>267</sup>

Perustuslakivaliokunta antoi mietintönsä kyseisestä hallituksen esityksestä helmikuussa 1995. Mietinnössään valiokunta harkitsi sivistysvaliokunnan esittämää ajatusta 14 §:n 3 momentin jakamista niin, että saamenkielisiä koskevat säännökset erotettaisiin omaksi momenttikseen, mikä olisi ollut omiaan tähdentämään saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Perustuslakivaliokunta hyväksyi sinänsä tämän periaatteen, mutta luopui ajatuksesta katsoen muutoksen aiheuttavan hankalia lakiteknisiiä ongelmia ja pitäen mainintaa saamelaisista alkuperäiskansana tässä suhteessa riittävänä. (PeVM 25/1994 vp, s. 9)

Oikeusministeriön valtiosääntöoikeuden asiantuntija Veli-Pekka Viljanen kiinnitti myös huomiota asiaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kyseisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa. Viljanen katsoi, että sivistysvaliokunnan ehdotus luonnollisesti korostaa saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien asemaa symbolisesti. Oikeudelliselta kannalta asiaa katsottuna ehdotus ei sen sijaan sellaisenaan vahvistaisi saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Viljanen huomautti myös, ettei ehdotetussa 14.3 §:ssä ole aivan suoraa rinnastusta saamelaisten ja siinä mainittujen muiden ryhmien välillä. Säännöksessä on turvattu saamelaisten asema alkuperäiskansana, mikä merkitsee sitä, että saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan sisältää jotakin enemmän kuin muiden säännöksessä mainittujen ryhmien osalta. Hänen mukaansa myös viittaus saamelaisten yksilölliseen oikeuteen käyttää saamen kieltä viranomaisissa tähdentää heidän erillisasemaansa. Silloiseen perustuslakiin verrattuna saamelaiset saisivat Viljasen mukaan huomattavasti lisätakeita oikeuksilleen, erityisesti alkuperäiskansa-aseman tunnustamisen kautta. Näistä syistä Viljanen katsoi, ettei mainitun säännöksen tarkistaminen ole välttämätöntä.<sup>268</sup>

Myös Pekka Hallberg totesi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että sivistysvaliokunnan ehdotus 3 momentin jakamisesta tuskin tuo lisäkorostusta saamelaisten oikeudelliseen asemaan. Pikemminkin se vaikeuttaisi muutoin säännösten muotoilua.<sup>269</sup>

<sup>267</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1990 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, 19.5.1994.

<sup>268</sup> Oikeusministeriön (Veli-Pekka Viljanen) lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan muiden valiokuntien perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp antamien lausuntojen johdosta, 10.11.1994.

<sup>269</sup> Pekka Hallbergin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan muiden valiokuntien perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 309/1993 vp antamien lausuntojen johdosta, 3.11.1994.

Saamelaisvaltuuskunnan ehdottamaan säännöksen sisältöä koskevaan tarkistukseen perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa.

Hallituksen esitys perusoikeusuudistukseksi otettiin uudelleen käsiteltäväksi vuoden 1995 valtiopäivillä. Perustuslakivaliokunta antoi tuolloin esityksestä lyhyen mietinnön, jossa se edellisillä valtiopäivillä antamaansa mietintöön viitaten puolsi esityksen hyväksymistä (PeVM 3/1995 vp). Eduskunta hyväksyi lopulta perustuslakien perusoikeusuudistuksen helmikuussa 1995 ja uudistus tuli voimaan elokuun alusta samana vuonna (L 969/1995). Saamelaisia koskeva 14 §:n 3 momentin säännös toteutui täsmälleen hallituksen esittämässä muodossa. Vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen perusoikeussäännöstö (HE 1/1998 vp, s. 35) siirrettiin sellaisenaan uuteen maaliskuussa 2000 voimaan tulleeseen Suomen perustuslakiin (731/1999) joitakin teknislouhteisia tarkistuksia lukuun ottamatta. Myös saamelaisten perusoikeuksia koskeva säännös siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin (17.3 §).

### 5.3.5. Arviointia ja päätelmiä

#### *Perusoikeussäännöksen merkitys saamelaisten itsehallintosäännöksen tulkinnassa*

Tämän tutkimuksen aiemmissa vaiheissa on jo muutamaan kertaan todettu, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevan lakikokonaisuuden perusteluissa kulttuuri-itsehallinnon käsite sidottiin sisällöllisesti saamelaisia erityisesti koskevaan perusoikeussäännökseen. Esityksen mukaan kulttuuri-itsehallinnon käsite määräisi myös saamelaiskäräjien toimivallan rajat (HE 248/1994 vp, s. 17). Käsitteen kiinnittäminen perusoikeussäännökseen merkitsee samalla sitä, että tämän itsehallinnon piiriin kuuluu koko saamelainen kulttuurimuoto sen aineellinen perusta –perinteiset elinkeinot – mukaan lukien. Kun nämä elinkeinot sisältyvät kulttuuri-itsehallinnon käsitteeseen seuraa siitä, että myös saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö kuuluu itsehallinnon alaan, sillä ilman tätä ulottuvuutta perinteisten elinkeinojen harjoittaminen on mahdotonta. Toisaalta tämä on myös seurausta saamelaisten asemasta alkuperäiskansana, johon liittyvät oikeudet ilmenevät kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista. Näin järjestettynä eduskunnan kirjelmässään (EK/VNS 1/1993 vp) lausuma kaksiosainen vaatimus saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamisesta kulttuuriautonomian perustalta toteutettiin silloisen perustuslain, hallitusmuodon kahdessa säännöksessä, 14.3 §:ssä ja 51 a §:ssä.

Perustuslain säännökset saamelaisten perusoikeuksista ja itsehallinnosta liittyvät siten kiinteästi yhteen. Nämä säännökset – nykyisin perustuslain 17.3 § ja 121.4 § - sekä laki saamelaiskäräjistä tulisikin nähdä yhtenä ja yhdessä tulkittavana sääntelykokonaisuutena. Perustyön itsehallintolainsäädännön valmistelussa tehnyt saamelaistyöryhmä korosti mietintönsä luovutuskirjelmässä, että sen tekemät saamelaisten itsehallintoa koskevat ehdotukset tukevat perusoikeussääntelyä ja parantavat saamelaisten mahdollisuuksia toteuttaa perusoikeutensa myös käytännössä.<sup>270</sup> Samansuuntaisesti asian tulkitsi myös eduskunnan sivistysvaliokunta itsehallintolakiesityksestä antamassaan

<sup>270</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, luovutuskirjelmä, s. 2.

lausunnossa todeten, että kyseisellä lakiesityksellä luodaan hallinnolliset puitteet saamelaisten perusoikeuksien toteuttamiselle (SiVL 9/1994 vp, s. 1). Niin ikään itsehallintolakiesityksen valmistelua tuolloin oikeusministerinä johtanut Hannele Pokka totesi lakiesityksestä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että esityksessä on kyse saamelaisten perusoikeussäännöksessä saamelaisille turvattujen oikeuksien hallinnoinnista.<sup>271</sup>

Martin Scheininin mukaan perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta täydentää saamelaisten perusoikeussäännöstä. Hän katsoo, että perusoikeussäännöksen maininta saamelaisista alkuperäiskansana antaa säännökselle nimenomaan saamelaisen vähemmistön oikeuksien suojaamisessa merkityssisällön, joka käsittää myös alkuperäiskansoja koskevat kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat. Scheininin mukaan tällä on erityistä merkitystä sen vuoksi, että juuri alkuperäiskansojen kyseessä ollessa oikeus kulttuuriin saa laajan merkityssisällön, jossa asianmukaisella tavalla kunnioitetaan näille kansoille ominaista läheistä ja perinteistä suhdetta ryhmän elämäntavan, perinteisten elinkeinojen ja tietyn alueen maan ja luonnonvarojen välillä.<sup>272</sup>

Saamelaisten perusoikeussäännös ohjaa siten itsehallintolainsäädännön tulkintaa ja soveltamista. Perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta on sillä tavoin ”epäitsenäinen”, että sitä on tulkittava yhdessä perusoikeussäännöksen kanssa. Tulkinnaassa on lisäksi otettava huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ja niiden toimeenpanoa valvovien toimielinten tulkintakannanotot. Sama koskee itsehallintoa konkretisoivaa lainsäädäntöä kuten saamelaiskäräjälakia. Näistä syistä tutkimuksen tässä yhteydessä on välttämätöntä selostaa ja arvioida seikkaperäisesti saamelaisten perusoikeussäännöstä, sen taustoja, tarkoitusta ja tavoitteita sekä merkitystä.

### *Arvioinnin perusteet*

Saamelaisten asemaa turvaavan säännöksen ottamisesta perustuslakiin esitti virallisemmassa yhteydessä ensimmäisen kerran vuoden 1973 saamelaiskomitea, joka kirjelmöi asiasta tuolloin istuneelle valtiosääntökomitealle.<sup>273</sup> Kirjeessään komitea ehdotti saamelaisten aseman tunnustamista uudistettavassa hallitusmuodossa maan alkuperäisväestönä sekä kansallisena, kielellisenä ja kulttuurillisena vähemmistönä.<sup>274</sup> Kun perusoikeuskomitean työ pohjautuu ainakin jossakin määrin valtiosääntökomitean selvityksiin ja ehdotuksiin on todennäköistä, että ajatus saamelaisia koskevan perusoikeussäännöksen ottamisesta osaksi perusoikeusuudistusta periytyi juuri valtiosääntökomitean mietinnöstä. Toisaalta perusoikeuskomitean toimeksianto sisältyi nimenomaisesti kohta, jonka mukaan komitean tuli harkita, olisiko ehdotukseen mahdollista ottaa säännöksiä ns. kollektiivisista oikeuksista. Lisäksi säännöksiä muotoillessaan komitean oli otettava huomioon tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamisessa.

<sup>271</sup> Oikeusministeri Hannele Pokan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 18.1.1995.

<sup>272</sup> Scheinin 1999, s. 552.

<sup>273</sup> Valtiosääntökomitean välimietintö 1974:27.

<sup>274</sup> Sama, s. 113.

Perusoikeuksien luokittelussa yhteisölliset (ryhmien) tai kollektiiviset oikeudet luetaan kuuluviksi perusoikeuksien kolmanteen sukupolveen. Niiden oikeuksien subjektina ei ole enää yksilö, vaan tietty laajempi ihmisryhmä kuten kansa tai vähemmistö.<sup>275</sup> Yhteisöllisiä oikeuksia ovat esimerkiksi kansojen itsemääräämisoikeus sekä vähemmistöjen oikeus itsehallintoon ja omaan kulttuuriin. Perusoikeusuudistuksessa omaksuttiin lähtökohta, jonka mukaan perusoikeussuojan välittömänä subjektina on ihmisyksilö eikä yksilöiden yhteenliittymä.<sup>276</sup> Pyrkimyksenä oli yksilön oikeuksien korostaminen ja turvaaminen perustuslaissa.<sup>277</sup> Tätä lähtökohtaa ei kuitenkaan noudatettu uudistuksessa puhdaspiirteisesti. Yksilöiden oikeuksien suojan kautta myös yhteisöt saavat perusoikeussuojaa.

Uudistetussa perusoikeusluvussa saamelaisia erityisesti koskeva 14 §:n 3 momentin säännös edustaa selkeimmin kolmannen sukupolven perusoikeuksia ja niiden taustalla olevaa ajattelua. Säännöksen muotoilussa on sanonnallisesti painotettu oikeuden kuulumista kansalle ja ryhmälle. Säännös voidaan tulkita myös tasa-arvoisuusoikeudeksi, jonka tavoitteena on turvata siinä mainittuihin ryhmiin kuuluvien yksilöiden oikeuksia ja vapauksia.<sup>278</sup> Vaikka säännöksen suojaamien oikeuksien subjekteina ovatkin siinä mainitut ryhmät, voidaan silti siinäkin katsoa niin haluttaessa suojan ensisijaiseksi kohteeksi vähemmistöryhmään tai saamelaisen alkuperäiskansaan kuuluvan yksilön kielelliset ja kulttuuriset oikeudet.<sup>279</sup> Saraviita onkin perusoikeusuudistuksen jälkeen määritellyt perusoikeudet perustuslaissa säädetyiksi yksilöille ja myös heidän muodostamilleen yhteisöille vahvistetuiksi oikeuksiksi.<sup>280</sup>

Viljanen toteaa, että 14.3 § turvaa siinä mainittujen ryhmien kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia ja identiteettiä kollektiivisesti ilman, että ne kaikilta osin välttämättä palautuvat ryhmien yksittäisten jäsenten oikeuksiksi. Esimerkiksi toimenpiteet, jotka yleisesti heikentävät saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, saattavat olla ongelmallisia kyseisen säännöksen kannalta, vaikka ne eivät kohdistuisikaan suoraan kehenkään yksittäiseen saamelaiseen.<sup>281</sup> Hidénin mukaan perusoikeussuojan kohdentaminen tietylle ryhmälle ei sinänsä muodosta estettä sille, että säännökselle annetaan myös ryhmän yksittäisiä jäseniä konkreettisesti suojaavaa merkitystä samaan tapaan kuin yksilöä nimenomaisesti koskeville perusoikeussäännöksillekin.<sup>282</sup> Kieltä ja kulttuuria turvaavien oikeuksien muista perusoikeuksista poikkeava kollektiivinen luonne liittyy näiden oikeuksien erityisyyteen, sillä oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen on selvästi yhteisöllisen tason asia.<sup>283</sup>

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä täydennettiin perusoikeusluetteloon sinänsä kuulumatonta hallitusmuodon 1 §:ää lisäämällä sen toiseen momenttiin kolme koko

<sup>275</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 50.

<sup>276</sup> Karapuu 1999, s. 63.

<sup>277</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 13.

<sup>278</sup> Karapuu 1999, s. 73.

<sup>279</sup> Sama, s. 64.

<sup>280</sup> Saraviita 1998, s. 6.

<sup>281</sup> Viljanen 1999, s. 134.

<sup>282</sup> Hidén 1996, s. 757.

<sup>283</sup> Viljanen 1999, s. 134.

valtiosäännön taustalla olevaa perustavanlaatuaista arvoa, joita ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Säännös ilmaisee hallituksen esityksen mukaan ensisijaisesti hallitusmuodon arvoperustan, mutta sillä voi olla myös välitöntä oikeudellista merkitystä esimerkiksi sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä (HE 309/1993 vp, s. 42). Scheininin mukaan voidaan arvioida, että säännös tulee useammin sovellettavaksi perusoikeussäännöksiä täydentävänä normina arvioitaessa perustuslain tavalliselle lainsäädännölle asettamia vaatimuksia.<sup>284</sup>

Oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa perusoikeusjärjestelmän tausta-arvona, eräänlaisena arvolähtökohtana liittyy olennaisesti yhdenvertaisuutta turvaavaan perusoikeussäännökseen. Perustuslain yleinen yhdenvertaisuussäännös (5 §) sekä saamelaisten ja muiden vähemmistöryhmien oikeuksia turvaava perusoikeussäännös (14.3 §) ovat voimakkaasti sidoksissa oikeudenmukaisuuteen perustuslain arvolähtökohtana. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuteen kuuluu hallitusmuodon 5 §:n ohella säännös suomen ja ruotsin kielen asemasta (14 §:n 1 ja 2 momentti) sekä mainittu saamelaisia ja muita vähemmistöryhmiä koskeva säännös.<sup>285</sup> Lisäksi hallituksen esityksessä painotetaan, että uudistuksen tavoitteena on lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. (HE 309/1993 vp, s. 15 ja 17). Perustuslain säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §) konkretisoi perustuslain 1.2 §:ssä säädettyä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.<sup>286</sup>

Perusoikeuksiksi luetaan vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet. Ne heijastavat niitä yhteiskunnassa erityisen tärkeinä pidettyjä arvoja, joita halutaan perustuslain säännöksin suojata ja turvata niiden toteutuminen. Perusoikeussäännökset voidaan nähdä näiden erityisen tärkeiden arvojen luettelona. Kaikkia arvoja ei turvata perusoikeutena perustuslaissa, joten päätös jonkin oikeuden ottamisesta perustuslakiin edellyttää arvojen asettamista etusijajärjestykseen.<sup>287</sup> Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan kansallisen identiteetin kannalta on tärkeää, että suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot kirjataan näkyviin valtiosääntöön (HE 309/1993 vp, s. 6). Perusoikeuksilla on myös suuri tulkinnallinen merkitys, kun sovelletaan muuta lainsäädäntöä. Kun perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä arvoja, tulee perusoikeuksien vaikutuksen säteillä koko yhteiskuntaan eikä ainoastaan yksilön ja valtion välisiin suhteisiin (HE 309/1993 vp, s. 29).<sup>288</sup>

Perusoikeuksien oikeudellista merkitystä koskeva kokonaisnäkemys voidaan karkeasti jakaa suppeaan ja laajaan perusoikeusnäkemykseen. Suppean näkemys-

<sup>284</sup> Scheinin 1999, s. 229.

<sup>285</sup> Ks. myös Niemivuo 2008, s. 66–69.

<sup>286</sup> Scheinin 1999, s. 228.

<sup>287</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 45.

<sup>288</sup> Pekka Hallberg (1999, s. 717 ja 719) muistuttaa lähtökohdasta, jonka mukaan perusoikeudet toimivat nimensä mukaisesti samalla muun lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen perustana, oikeudellisesti vahvistettuina arvoina. Perusoikeuksilla on ollut suoran soveltamisen sijasta suurempi merkitys tulkinnan lähtökohtana vahvistamassa oikeusjärjestyksen perusarvoja. Hänen mukaansa perusoikeudet vaikuttavat lähinnä oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisina arvoina ja niiden päämerkitys on oikeuden kehittämisessä.

mukaan perusoikeudet velvoittavat vain valtiota ja sitäkin lähinnä siihen, että se on passiivinen eikä itse jotenkin loukkaa perusoikeuksia. Laajan perus- ja ihmisoikeusnäkemyksen mukaan valtiolla ja muillakin julkista valtaa käyttävillä toimielimillä on passiivisen velvollisuuden lisäksi velvollisuus aktiivisesti toimien suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laajaan näkemykseen sisältyy myös tosiasiallisen tasa-arvon ja vapauden turvaaminen.<sup>289</sup>

Suomen itsenäisyyden alkuvuosista lähtien aina 1970-luvulle asti perusoikeuksien oikeudellinen merkitys oli varsin rajallinen. Tuona aikana Suomessa oli selkeästi omaksuttu suppea perusoikeusnäkemyks. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa puolestaan omaksuttiin jokseenkin johdonmukaisesti laaja perusoikeusnäkemyks, jota ilmentävät uudistuksen keskeiset lähtökohdat. Niitä ovat erityisesti perusoikeussäännösten välitön soveltaminen ja valtion velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimiin perusoikeuksien suojaamiseksi ja toteuttamiseksi<sup>290</sup> niin, että yksilöillä ja ryhmillä on tosiasialliset edellytykset käyttää näitä oikeuksia, mikä takaa oikeuksien toteutumisen myös käytännössä. Oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä korostaa myös julkiselle vallalle kuten lainsäätäjälle asetettu yleinen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Säännös painottaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. (HE 309/1993 vp, s. 27 ja 75).<sup>291</sup>

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeussäännökset kohdistuvat lainsäätäjään monella eri tavalla. Perusoikeussäännökset eivät ainoastaan rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännös saattaa yleisesti suunnata ja ohjata eduskunnan lainsäädäntötoimintaa. (HE 309/1993 vp, s. 26) Lainsäätäjään kohdistuva aktiivinen toimintavelvollisuus liittyy myös perusoikeuksien niin sanottuun ohjelmalliseen vaikutukseen ja sitä kautta edellä käsiteltyyn laajaan perusoikeusnäkemykseen. Ohjelmallinen vaikutus ilmenee perusoikeuteen sisältyvänä velvollisuutena lainsäädännön tai hallintokäytännön uudistamiseen, jotta perusoikeus toteutuisi mahdollisimman laajasti. Tietyn uudistuksen toteuttamiseen nimenomaisesti edellyttävää perusoikeussäännöstä kutsutaan perustuslailliseksi toimeksiannoksi, mutta perusoikeussäännök-

<sup>289</sup> Karapuu 1999, s. 74.

<sup>290</sup> Sama, s. 78.

<sup>291</sup> Kaarlo Tuori (1999, s. 672 ja 721–724) huomauttaa, että perusoikeuksien velvoittavuus hallinnossa ei rajoitu vain menettelyä koskeviin oikeuksiin. Perusoikeudet vaikuttavat myös hallintopäätösten ja muun hallintotoiminnan sisältöön. Vaikka perusoikeuksien positiiviset vaikutukset (kuten TSS-oikeuksien osalta on asianlaita) kohdistuvat pääsääntöisesti hallintoon välillisesti lainsäädännön kautta, on silti muistettava, että hallintoviranomaisille kuuluu sekä poliittisten päätöksentekijöiden päätösten toimeenpano että myös niiden valmistelu. Tässä yhteydessä Tuori viittaa oikeuskanslerin vuonna 1995 tekemään päätökseen, jossa se kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota sosiaalisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten merkitykseen lainvalmistelussa (OKa 8.11.1995/D:25/51/95). Samalla tavoin voidaan odottaa eri viranomaisten ottavan huomioon saamelaisten perusoikeussäännöksen vaatimukset silloin kun ne valmistelevat saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevia lakihankkeita tai hallinnollisia päätöksiä. Sitä edellyttää myös hallintolain (434/2003) 6 §:ään sisältyvä luottamuksensuojaperiaate siitä huolimatta, että kyseinen periaate merkitsee ennen kaikkea yksilön suojaajaa julkista valtaa vastaan (ks. esim. Niemivuo – Keravuori 2003, s. 126–127 ja Mäenpää 2016, s. 98–102).

sellä saattaa olla ohjelmallinen vaikutus, vaikka säännöksessä ei sitä nimenomaisesti mainita.<sup>292</sup>

Perusoikeuskomitean mukaan voidaan perustellusti esittää, että kaikkiin perusoikeuksiin sisältyy muiden vaikutustapojen rinnalla myös tulevaisuuteen suuntaava tavoitteellinen ulottuvuus, joka sisällöllisesti ohjaa lainsäädäntötoimintaa ja muuta julkisen vallan toimintaa. Esimerkkinä komitea mainitsee yhdenvertaisuussäännöksen, jonka voidaan tulkita sisältävän lainsäätäjään ja viranomaisiin kohdistuvan ohjelmallisen vaatimuksen edistää tasa-arvoa yhteiskunnassa. Perusoikeussäännösten ohjelmallisen vaikutuksen taustalla on ajatus siitä, että näiden säännösten tehtävänä ei ole pelkästään vahvistaa säätämisaikansa yhteiskunnallisia oloja, vaan niillä on myös yhteiskunnan kehittämistä ohjaava merkitys.<sup>293</sup>

Perusoikeussäännösten mainittuun tehtävään liittyy myös kysymys perusoikeussäännösten kirjoitustavasta. Perusoikeussäännösten ja perustuslainsäännösten yleisestikin edellytetään olevan voimassa pitkähkön ajan. Säännöksille on ominaista tavalliset lait ylittävä pysyvyys, jota ylläpidetään erityisesti vaikeutetun säätämisarjestyksen avulla. Perustuslakia valmisteltaessa ja säädettäessä lähdetään olettamuksesta, että laki on voimassa kauan. Tämä merkitsee sitä, että laki tulee sovellettavaksi säätämisaikakohdan oloihin nähden kokonaan toisenlaisissa oloissa. Siksi perustuslain säännökset on kirjoitettava sellaiseen muotoon, että ne ovat käyttökelpoisia myös oloissa, joita ei säätämisaikavaiheessa kyetä ennustamaan. Perusoikeussäännökset on siten formuloitava niin väljiksi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta voi niitä tulkinnoin uskottavasti mukauttaa kokonaan uusiin oloihin.<sup>294</sup>

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksella on läheinen yhteys Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Uudistuksella pyritään esityksen mukaan lähentämään sisällöllisesti kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet koko perusoikeussäännöstöä koskeviin ratkaisuihin kuten oikeuksien henkilöllisen soveltamisalan laajentamiseen Suomen kansalaisista pääsääntöisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Perusoikeusuudistus pyrkii yleisestikin vahvistamaan Suomea sitovien ihmisoikeuksien asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä. (HE 309/1993 vp, s. 39)

Perusoikeuskomitean kannan mukaan pyrkimys perusoikeussäännösten ja ihmisoikeussopimusten määräysten aiempaa suurempaan sisällölliseen vastaavuuteen merkitsee samalla sitä, että perusoikeussäännösten tulkinnassa olisi kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota aineellisesti samankaltaisiin ihmisoikeusmääräyksiin ja niiden tulkintakäytäntöön.<sup>295</sup> Esimerkiksi saamelaisen kannalta olennaisiin perusoikeussäännöksiin löytyvät esikuvat KP-sopimuksen määräyksistä. Sen 27 artikla on lähin kansainvälisoikeudellinen esikuva perustuslain 17.3 §:n saamelais-

<sup>292</sup> Karapuu 1999, s. 83.

<sup>293</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 53.

<sup>294</sup> Saraviita 1998, s. 40–41.

<sup>295</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 156.



säännökselle<sup>296</sup>, 26 artikla 5 §:n yhdenvertaisuussäännökselle<sup>297</sup> ja 2 artikla 22 §:n turvaamisvelvollisuussäännökselle.<sup>298</sup>

### *Saamelaisten perusoikeussäännös arvona*

Perustuslain 17.3 §:n säännöksessä voidaan nähdä useita arvoja. Säännös ilmaisee ensinnäkin sen, että Suomen valtiolta näkee saamelaisten aseman alkuperäiskansana erityisen tärkeänä, perustavanlaatuisena arvona, jota pitää suojata perustuslaissa. Erityisen tärkeänä arvona valtiolta pitää myös saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Nämä oikeudet ovat välittömässä yhteydessä Suomen valtiosäännön perustana olevaan tausta-arvoon yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, mikä perusoikeuteen liittyvän arvon ohella korostetusti alleviivaa 17.3 §:n säännöksen sitovaa merkitystä julkisen vallan kaikessa toiminnassa niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin sekä yleistä merkitystä koko yhteiskuntaan säteilevänä arvona.<sup>299</sup> Valtiosääntö ja siihen kirjatut perusoikeudet nojaavat suomalaisen yhteiskunnan arvoihin ja kansalliseen identiteettiin. Toisaalta uudistetussa perusoikeusjärjestelmässä on haluttu noudattaa kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin kirjattuja velvoitteita ja ottaa huomioon Euroopan valtioiden valtiosääntökehitys. Suomen perusoikeusjärjestelmässä turvatut perustavaa laatua olevat arvot ovat varsin lähellä yleiseurooppalaisia arvoja.

Tässä yhteydessä voidaan kysyä, onko saamelainen alkuperäiskansaisuus<sup>300</sup> aidosti hyväksytty perustavaa laatua olevana arvona suomalaisessa yhteiskunnassa. Martin Scheinin toteaa pohjoismaista saamelaissopimusehdotusta koskevassa artikkelissaan, että saamelaisten aseman kirjaaminen Suomen perustuslakiin 1990-luvun puolivälissä ei tapahtunut oikeudellisesti erottelukelpoisen alkuperäiskansa -käsitteen pohjalta eikä tietoisena niistä melko vaativista oikeusvaikutuksista, joita tämän käsitteen käyttöön liittyy. Hänen mielestään saamelaissopimusta koskevan ehdotuksen yhteydessä joudutaan vihdoinkin ottamaan asiaan kantaa paljon tietoisemmin. Kun saamelaiset ovat Suomen, Norjan ja Ruotsin ainoa alkuperäiskansa ja tunnustetaan sellaisena, tulee tällä olla oikeudellisia seurausvaikutuksia.<sup>301</sup> Tähän analyysiin on helppo yhtyä. Siihen voisi lisätä vielä sen, että saamelaisten asema alkuperäiskansana ei ole vielä koskaan tosiasiallisesti läpäissyt arvona suomalaista yhteiskuntaa, ei kansalais- eikä viranomaisyhteiskuntaa siten, että se otettaisiin hyväksyttynä ja itsestään selvänä asiantilana ilman jatkuvaa

<sup>296</sup> Scheinin 1999, s. 545.

<sup>297</sup> Sama, s. 232.

<sup>298</sup> Karapuu 1999, s. 83.

<sup>299</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehenä 1990-luvun loppupuolella toimineen Lauri Lehtimajan (1996, s. 14) mukaan ”perusoikeusnäkökulma tarkoittaa käytännössä usein juuri sitä, että ei tuijoteta lain kirjaimien vaan nähdään yksittäinen lain säännös osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta ja otetaan sen tulkinnassa huomioon myös oikeusjärjestyksen taustalla olevat arvot ja tavoitteet.”

<sup>300</sup> Termi on lainattu Sanna Valkosen väitöstutkimuksesta *Poliittinen saamelaisuus* (2009, s. 145).

<sup>301</sup> Scheinin 2006, s. 32. Myös Heinämäki (2017, s. 47) toteaa samansuuntaisesti pohtiessaan syitä aiempaan Metsähallituslain uudistamisesitykseen (HE 264/2014 vp, s. 60–62 ja 66) sisältyneiden saamelaisia koskevien erityispykälien poistamiseen uudesta Metsähallituslaista (HE 234/2016 vp). Hänen mielestään ”näyttäisi siltä, ettei perustuslain antamaa vahvaa oikeutta saamelaisille alkuperäiskansana ole sisäistetty päätöksenteossa”.

kamppailua siihen kuuluvista oikeuksista kuten ILO 169 -sopimuksen ratifiointiyri-tykseen liittyvä keskustelu eduskunnassa ja kansalaisyhteiskunnassa osoittaa.

Vastaavatko ja heijastavatko perusoikeusjärjestelmän ilmaisemat suomalaiset arvot saamelaiskulttuurin keskeisiä arvoja? Onko saamelaisia erityisesti koskeva perusoikeus-säännös kirjoitettu sellaiseen muotoon, että se kuvastaa myös saamelaiskulttuurille tärkeitä arvoja? Perinteinen saamelainen ajattelutapa siitä, miten yhteisössä toimitaan, poikkeaa länsimaisesta ajattelutavasta. Vanhastaan saamelaisessa yhteiskunnassa paino-tettiin ryhmien asemaa jokapäiväisessä toiminnassa. Yksilöt eivät olleet etusijalla, vaan heidät nähtiin ja heidän aikaansaannoksiaan arvioitiin ensisijaisesti ryhmän jäseninä. Saamelaisessa kulttuurissa perheet ja suvut ovat ensiarvoisen tärkeitä. Länsimaisissa yhteiskunnissa ajattelutapa on päinvastainen. Niissä yksilö ja hänen saavutuksensa nostetaan jalustalle. Saamelaista ajattelutapaa, joka lienee yleinen muidenkin alkuperäiskansojen keskuudessa vielä nykyisinkin on kutsuttu me-kulttuuriksi, kun taas länsimaista yksilön saavutuksia ja mainetekoja arvostavaa ajattelutapaa puolestaan mi-nä-kulttuuriksi.<sup>302</sup> Tästä näkökulmasta perusoikeussäännöstä tarkasteltaessa voidaan esittää päätelmä, että se on saamelaisen kulttuurin arvojen mukainen, kun se korostaa yhteisöllistä tai kollektiivista näkökulmaa; saamelaisilla on ryhmänä tai tarkemmin alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Eri asia on se, oliko tämä seikka lainvalmistelijan ja -sääntäjän mielessä säännöksen valmistelun ja hy-väksymisen yhteydessä. Toisaalta on todettava, että saamen kansakin koostuu yksilöistä ja myös heillä on yksinään ”oikeus” ylläpitää ja kehittää kieltään.

Perusoikeussäännöksen 17.3 §:n jälkimmäinen virke sisältää viittaussäännöksen saa-melaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään saamea viranomaisessa. Säännös edellyttää, että lailla turvataan saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkie-llellään saamalla laissa säädettyssä laajuudessa. Säännös sisältää siten perustuslaillisen toimeksiannon. Perusoikeusuudistuksen valmistelun aikoihin säädettiin ensimmäinen saamelaisten kielilaki (516/1991), joka tuli voimaan vuoden 1992 alusta. Saamen kielilainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2003 annetulla uudella saamen kielilailla (1086/2003) vastaamaan paremmin saamelaisia erityisesti koskevaa perusoikeussään-nöstä ja Suomea sitovien kansanvälisten sopimusten velvoitteita. Tämä laki ei turvaa yksistään yksilöiden kielellisiä oikeuksia, vaan joiltakin osin myös oikeushenkilöiden oikeuksia käyttää pöytäkirjakieltään saamea eri viranomaisissa (lain 5 §). Lakia koske-van hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että lain tarkoi-tuksena on turvata yhtäältä saamelaisten ryhmäkohtaiset oikeudet ja toisaalta heidän yksilölliset kielelliset oikeutensa (HE 46/2003 vp, s. 33). Joka tapauksessa 17.3 §:n säännöksen jälkimmäinen virke ilmentää sitä, että valtiovalta näkee oikeuden käyttää saamen kieltä viranomaisessa perustavanlaatuisena arvona, jota pitää lailla suojata. Kyse on yksilöllisestä oikeudesta, joka konkretisoi ja täydentää säännöksen ensimmäisessä virkkeessä turvattua kollektiivista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään.

<sup>302</sup> Ks. esimerkiksi Solbakk ja Solbakk 2005, s. 11–12.

### *Säännöksen henkilöllinen ulottuvuus*

Kuten edellä jo todettiin säännöksen alkuosa turvaa saamelaisille siinä mainitut oikeudet alkuperäiskansana, erityisen aseman omaavana ryhmänä Suomessa. Perusoikeuden subjektina on siten yksilön sijasta ryhmä. Saamelaiset ovat säännöksen mukaan oikeutettuja ryhmänä ylläpitämään ja kehittämään kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen suojaa nauttivat kaikki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevat saamelaiset kansalaisuudestaan riippumatta. Niinpä myös muiden maiden, erityisesti Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaiset ovat oikeutettuja nauttimaan 17.3 §:n mukaisista oikeuksista ja sen tarjoamasta perusoikeussuojasta siinä tapauksessa, että he oleskelevat Suomessa. Tällä voi olla, jos ei käytännöllistä niin ainakin periaatteellista merkitystä kolmessa mainitussa valtiossa asuville saamelaisille. Asia voidaan nähdä myös niin, että säännöksen henkilöllinen ulottuvuus osaltaan tukee ja korostaa saamelaisten asemaa yhtenä kansana kansalaisuudesta riippumatta. Perusoikeuskomitea toteaa mietintönsä perusoikeuksien henkilöllisyyttä ulottuvuutta käsittelevässä tekstiosassa, että useilla komitean ehdottamilla säännöksillä on erityistä merkitystä juuri ulkomaalaisille. Siinä yhteydessä komitea viittaa muun muassa saamelaisia ja muita vähemmistöryhmiä koskevaan perusoikeussäännökseen todeten, että säännöksellä turvatulla oikeudella on tärkeä merkitys kansallisten vähemmistöjen kielellisen ja kulttuurisen identiteetin säilymiselle.<sup>303</sup>

Edellä sanottu koskee myös samassa säännöksessä yksilölliseksi oikeudeksi muotoiltua oikeutta käyttää omaa kieltään saamea viranomaisissa sen mukaan kuin saamen kielilaisissa tarkemmin säädetään. Suomessa oleskelevilla muiden maiden, erityisesti Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaisilla on lainmukainen oikeus käyttää saamea viranomaisissa. Toisin kuin ryhmäkohtaisella oikeudella ylläpitää ja kehittää kieltään tällä yksilöllisellä oikeudella on myös käytännössä merkitystä mainittujen maiden saamelaisille. Itse asiassa tällä oikeudella on suurempi käytännöllinen merkitys näiden maiden saamelaisille kuin Suomen saamelaisille sen vuoksi, että ensin mainitut eivät joko osaa lainkaan suomea tai osaavat sitä heikosti. Saamelaisille turvattu oikeus käyttää omaa kieltään saamea viranomaisissa ei kuitenkaan perustu mahdolliseen suomen tai ruotsin kielen taidon puutteellisuuteen, vaan saamelaisillekin kuuluviin kielellisiin ihmisoikeuksiin sekä oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, jolla on keskeinen rooli saamelaisen identiteetin säilymisessä.

### *Säännöksen sisällöllinen ulottuvuus ja sijoittuminen perustuslaissa*

Perusoikeussäännöksen suoja kattaa saamelaisten kielen ja kulttuurin niin, että kulttuuri on tässä yhteydessä ymmärretty laajasti käsittäen sekä sen aineettoman että aineellisen puolen. Hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) ilmenee, että säännöksen tarkoituksena on turvata koko saamelaisen omaperäisen kulttuurimuodon säilyminen. Säännös ei turvaa ainoastaan kielen ja kulttuurin ylläpitämisen tai säilymisen, vaan myös niiden kehittämisen. Tähän nojautuen eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi Metsähallituslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 154/2004 vp) antamassaan lausunnossa, että saamelaiskulttuuriin kuuluu myös sen perinteisten elinkeinojen ny-

<sup>303</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 102.

kyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp, s. 4). Valiokunta on viitannut tähän kannanottoonsa myös eräissä myöhemmissä lausunnoissaan (ks. PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 5/2017 vp, s. 6–7).

On kiinnostavaa huomata, että perusoikeuskomitean ja perusoikeustyöryhmän mietinnössä tässä yhteydessä käytettiin ilmaisua ”säilymistä”<sup>304</sup> Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 25) ”säilymistä” ilmaisu muutettiin muotoon ”säilyminen.” Kielellisesti nämä ilmaisut poikkeavat toisistaan siten, että ensin mainittu viittaa kulttuurin säilyttämiseen vain joiltakin osin, siis vajavaisena, kun taas jälkimmäinen ilmaisu tarkoittaa kulttuurin säilyttämistä kokonaan, siitä mitään pois jättämättä. Ilmaisun muuttaminen lienee seurausta perusteluihin lisätystä kappaleesta, jonka mukaan säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat myös heidän perinteiset elinkeinonsa. Säännöksen tarkoituksena on siten turvata koko saamelaisen omaperäisen kulttuurimuodon säilyminen siitä mitään pois jättämättä.

Säännöksen sitominen saamelaisten osalta alkuperäiskansoja koskeviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niistä ilmeneviin oikeuksiin edelleen täydentää ja vahvistaa lainsäätäjän tarkoitusta käsittää saamelainen kulttuurimuoto kokonaisena rajaamatta sen ulkopuolelle mitään siihen kuuluvia osa-alueita. Tätä seikkaa korostaa myös perusoikeusuudistukseen liittyvä tavoite lähentää sisällöllisesti kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita sekä yleisestikin vahvistaa Suomea sitovien ihmisoikeuksien asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä. Perusoikeussäännöksen sisällöllistä ulottuvuutta on aiheellista verrata myös saamelaisten XIV konferenssin hyväksymään uudistettuun saamelaispoliittiseen ohjelmaan kirjattuihin saamelaisten perusoikeuksiin. Nämä perusoikeudet ovat siis koko saamen kansaa – ei vain Suomen puolen saamelaisten – edustavan päätöksentekofoorumin määrittelemiä oikeuksia. Saamelaispoliittisen ohjelman 24 kohdassa todetaan ensin, että saamelaisten perusoikeudet tulee toteuttaa ja vahvistaa valtioiden laeilla tai erillisillä saamelaisten suojelulaeilla. Sen jälkeen kohdassa todetaan, että tällaisia perusoikeuksia ovat 1) oikeudet maahan ja veteen, 2) erilliset saamelaisten elinkeino-oikeudet ja 3) saamelaisten kieli- ja kulttuurioikeudet.

Perusoikeussäännös näyttäisi kattavan sellaisenaan 2 ja 3 kohdassa mainitut oikeudet. Oikeudet maahan ja veteen kuuluvat myös perusoikeussäännökseen piiriin, kun sitä tulkitaan yhdessä erityisesti ILO 169 -yleissopimuksen 14 artiklan määräyksen kanssa. On myös alleviivattava sitä seikkaa, että saamelaisen alkuperäiskansan kohdalla perinteisten elinkeinojen harjoittaminen on mahdotonta ilman oikeutta käyttää saamelaisalueen maita, vesiä ja luonnonvaroja. Kun perusoikeussäännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten omaperäisen kulttuurin säilyminen, ei säännöstä voida tulkita niin, että sen ulkopuolelle rajattaisiin kulttuurista joitakin sen säilymisen kannalta elintärkeitä ulottuvuuksia.

Saamelaisvaltuuskunta vaati perusoikeuskomitean ja perusoikeustyöryhmän mietinnöstä antamissaan lausunnoissa (v. 1992 ja 1993) saamelaisten kulttuuriautonomian turvaamista saamelaisia erityisesti koskevassa perusoikeussäännöksessä. Lausunnoissaan

<sup>304</sup> Sama, s. 110 ja Perusoikeustyöryhmän mietintö 1992, s. 37.

perusoikeustyöryhmän mietinnöstä saamelaisvaltuuskunta viittasi tuolloin oikeusministeriössä jo vireillä olleeseen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön valmisteluun todeten, ettei kulttuuriautonomiasta voi tai ei ole tarkoituksenmukaista säätää mainitussa lainsäädännössä. Sen vuoksi kulttuuriautonomiasta tulisi ottaa maininta perusoikeussäännökseen. Perusteluna mainittiin se, että oikeusministeriön työryhmässä valmisteilla oleva perustuslain säännös on ”luonteeltaan yleinen hallinnollinen säännös.” Kyseinen kannanotto tehtiin kesäkuussa 1993.

Syystä tai toisesta saamelaisvaltuuskunta kuitenkin luopui tästä vaatimuksestaan, mikä ilmenee tuolloin saamelaisvaltuuskunnan puheenjohtajana toimineen Pekka Aikion kirjelmästä oikeusministeri Hannele Pokalle marraskuussa 1993. Seuraavana vuonna hallituksen esityksestä eduskunnan eri valiokunnille antamissaan lausunnoissa valtuuskunta ei enää toistanut tätä vaatimustaan, vaan tyytyi sen sijaan kiirehtimään valmistelussa olleen saamelaisten itsehallintoa koskevan lainsäädännön saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Sitä vastoin toisesta keskeisestä vaatimuksestaan – saamen kielen saattamisesta suomen ja ruotsin kielen ohella virallisen kielen asemaan saamelaisalueella – saamelaisvaltuuskunta piti kiinni loppuun asti. Vaatimus ei kuitenkaan tuolloin eikä sen jälkeenkään koskaan toteutunut, vaikka saamen kielen asemaa vahvistettiinkin vuonna 2003 säädetyllä uudella saamen kielilailla (1086/2003).

Luopuessaan vaatimuksesta ottaa kulttuuriautonomiasta maininta perusoikeussäännökseen saamelaisvaltuuskunta arvioi tilannetta mitä todennäköisemmin poliittisen realismin näkökulmasta. Taustalla saattoi vaikuttaa pelko siitä, että vaatimuksesta itsepintaisesti kiinni pitäminen voi pahimmassa tapauksessa johtaa säännöksen poistamiseen lakikokonaisuudesta. Oli järkevämpää varmistaa ehdotetun säännöksen toteutuminen, kun se oli jo hallituksen esittämässä muodossa historiallinen saavutus saamelaisten oikeusaseman turvaamisessa. Tämän ohella saamelaisvaltuuskunnassa saatettiin arvioida, että kyseisestä vaatimuksesta kiinni pitäminen voisi hankaloittaa tai jopa estää vireillä olevan saamelaisten hallinnollisia oloja koskevan perustuslain säännöksen toteutumisen.

Perusoikeuskomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa saamelaisvaltuuskunta esitti saamelaisia erityisesti koskevan 13.3 §:n säännöksen loppuun lisättäväksi sanan ”*yhteiskuntaelämäänsä*”. Esityksensä esikuvana valtuuskunta piti Norjan perustuslain saamelaisia koskevaa 110 a §:ää, johon sisältyvät kielen ja kulttuurin lisäksi sanat ”*sit Samfundsliv*”, yhteiskuntaelämäänsä.<sup>305</sup> Valtuuskunta perusteli esitystään sillä, että saamelaiset eivät ole ensisijaisesti kielellinen vähemmistö, vaan lähinnä alkuperäiskansa, jolla on oma kieli, kulttuuri, elämäntapa ja identiteetti. Lisäksi valtuuskunta viittasi eduskunnan sosiaalivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kannanottoihin ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointikysymyksen yhteydessä. Niiden mukaan saamelaisten asemaan alkuperäiskansana liittyy muitakin seikkoja kuin kieli ja kulttuuri. Valiokunnat tulkitsivat kyseisen yleissopimuksen määräyksiä niin, että ne edellyttävät valtioiden

<sup>305</sup> Ilmaisua ”yhteiskuntaelämä” on sitemmin käytetty sekä asiantuntijatyöryhmän valmistelemassa luonnoksessa pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi (saamelaissopimusluonnos 2005) että sen pohjalta laadittuun nyt jo parafoidussa saamelaissopimuksessa (saamelaissopimus 2017).

ryhtyvän erityistoimiin alkuperäiskansojen kulttuurin ja kielen sekä sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi (SoVL 11/1990 vp ja UaVM 26/1990 vp). Merkillepantavaa on, että saamelaisvaltuuskunta ei enää myöhemmissä asiakokonaisuutta koskeissa kannanotoissaan nostanut esille vaatimustaan ”yhteiskuntaelämäänsä” sanan lisäämisestä perusoikeussäännökseen.

Saamelaisvaltuuskunnan vaatimukseen täydentää perusoikeussäännöksen alkuosaa edellä mainitulla sanalla liittyi myös kysymys säännöksen sijoittamisesta perustuslain perusoikeusluettelossa. Säännös sijoitettiin jo perusoikeusuudistuksen valmistelun alkuvaiheessa suomen ja ruotsin kielen asemaa sääntelevään kielellisiksi oikeuksiksi otsikoituun pykälään, vaikka sekä perusoikeuskomitean ja perusoikeustyöryhmän mietintöjen että niihin pohjautuvan hallituksen esityksen yleisperusteluissa puhutaan tässä kohtaa ryhmien oikeuksista, komitean mietinnössä myös yhteisöllisistä tai kollektiivisista oikeuksista.

Saamelaisvaltuuskunta esitti mainitussa lausunnossaan saamelaisia koskevan perusoikeussäännöksen jakamista kahteen osaan ja alkuosan sijoittamista yhdenvertaisuussäännöksen (5 §) yhteyteen. Tämä muutos olisikin paremmin sopinut perusoikeusuudistuksen logiikkaan siltä osin, että nämä kaksi säännöstä, yhdenvertaisuussäännös ja kielellisiä oikeuksia koskeva säännös muodostavat perustuslain perusoikeusluvun yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuden.<sup>306</sup> Säännöksen täydentäminen sen alkuosan loppuun lisätyllä sanalla ”yhteiskuntaelämäänsä” ja sen uudelleensijoittaminen mainittuun perustuslain kohtaan olisi selvästi paremmin vastannut hallituksen esitykseen kirjattuja säännöksen tarkoitusperiä ja tavoitteita. Siten toteutettuna säännös olisi korostanut saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, jonka koko kulttuurimuodolle – yhteiskuntaelämä mukaan lukien – säännös olisi antanut perusoikeussuojan. Yhteiskuntaelämän mainitsemisella säännöksen yhteydessä olisi lisäksi nykyisin aiempaa enemmän merkitystä, kun toistuvasti keskustellaan saamelaisten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisen rajoista yhteiskunnallisten palvelujen tuottamisessa.

Toisaalta on pidettävä mielessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaan liittyvä kannanotto, jossa se yhtyi eduskunnan sivistysvaliokunnan esitykseen saamelaisia ja muita vähemmistöjä koskevan perusoikeussäännöksen jakamisesta niin, että saamenkielisiä koskevat säännökset olisivat omana momenttinaan. Ratkaisu olisi korostanut sivistysvaliokunnan mielestä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Perustuslakivaliokunta luopui kuitenkin tästä ajatuksesta muutoksen aiheuttamien hankalien lakitekniisten ongelmien vuoksi ja pitää mainintaa saamelaisista alkuperäiskansana tässä suhteessa riittävänä. Sivistysvaliokunnan ehdottamasta muutoksesta luovuttiin siis lakitekniisten, ei asiasyiden vuoksi. Senkin ehdottamassa ratkaisussa saamelaisia koskevat säännökset olisivat olleet kielellisiä oikeuksia sääntelevässä pykälässä, vaikkakin omana momenttinaan. Joka tapauksessa näyttää selvältä, että eduskunta halusi korostaa saamelaisten erityistä asemaa alkuperäiskansana suhteessa muihin samassa lainkohdassa mainittuihin vähemmistöihin. Tällä seikalla pitäisi olla merkitystä arvioitaessa saamelaisten perusoikeussuojan sisältöä ja ulottuvuutta lainsäädäntötyössä.

<sup>306</sup> Scheinin 1999, s. 232.

On vaikea arvioida sitä, onko säännöksen sijoittamisella kielellisiä oikeuksia sääntelevään pykälään ollut tosiasiallista oikeudellista vaikutusta julkisen vallan toimintaan lainsäädäntötyössä, lainkäytössä ja hallinnossa. Myöhemmin toteutettua saamelaisten asemaa koskevaa lainvalmistelua tarkasteltaessa näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että valtiovalta kohtelee saamelaisia lähinnä kielellisenä vähemmistönä tai jopa alueellisenä kielivähemmistönä, eikä niinkään alkuperäiskansana. Lakien esitöissä saatetaan aivan oikein viitata saamelaisten perusoikeussäännökseen, mutta lakien aineellisissa säännöksissä saamelaisten oikeudet rajataan usein kielellisiin oikeuksiin. Hyvänä esimerkkinä tästä on sote- ja maakuntauudistukseen liittyvä hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (HE 15/2017 vp, ks. s. 658–659). On perusteltu esittää päätelmä, että saamelaisten perusoikeuksien sijoittaminen perustuslaissa kielellisiä oikeuksia sääntelevään pykälään ohjaa lainvalmistelijoita kenties jopa tiedostamattomasti ymmärtämään saamelaisten aseman pelkästään kielellisenä vähemmistönä. Tämä vaikutus näyttää ulottuvan myös saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen sisällölliseen tulkintaan, kun siinä mainittu kulttuuri-itsehallinnon käsite sidottiin lain perusteluissa perusoikeussäännökseen.

Myös eduskunnassa näyttää olleen joillakin edustajilla sellainen käsitys, että saamelaisten perusoikeussäännös (14 §) on puhtaasti kielipykälä. Tämä ilmenee muun muassa edustaja, perustuslakivaliokunnan jäsen Johannes Leppäsen (kesk.) kulttuuri-itsehallintolakiesityksen käsittelyn yhteydessä käyttämästä puheenvuorosta, jossa hän selosti, miksi perustuslakivaliokunta luopui ajatuksesta säätää saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta samaan aikaan käsiteltävänä olleessa perusoikeusudistukseen sisältyvässä perusoikeussäännöksessä. Leppäsen mukaan kulttuuri-itsehallinnosta ei voitu säätää perusoikeussäännöksessä, koska se on kokonaisuudessaan kielipykälä. Siksi sen laajentaminen käsittämään myös kulttuuri-itsehallinnon olisi ollut huonoa lainsäädäntötapaa.<sup>307</sup>

Kysymykseen siitä, että olisiko saamelaisten kielellisistä ja kulttuurisista perusoikeuksista ja niiden toteuttamista koskevasta itsehallinnosta tarpeen säätää samassa perustuslain pykälässä palattiin uudelleen uutta perustuslakia valmistelleessa Perustuslaki 2000-komiteassa. Se päätyi mietinnössään ehdottamaan silloin voimassa olleen Suomen Hallitusmuodon 14.3 §:ään ja 51 a §:ään sisältyvien saamelaisten perusoikeuksia ja kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten sijoittamista samaan 17 §:n 3 momenttiin. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kulttuuri-itsehallintoa koskevan säännöksen sijoittaminen perusoikeussäännöksen yhteyteen on perusteltua ennen kaikkea sen vuoksi, että tämän itsehallinnon sisältö määräytyy hallitusmuodon 14.3 §:n perusoikeussäännöksen kautta. Komitea ei mietintönsä perustelujen mukaan tavoitellut ehdotuksellaan muutosta nykytilaan.<sup>308</sup>

Oikeusministeriö lähetti aikanaan mietinnön laajalle lausuntokierrokselle. Siinä yhteydessä myös saamelaiskäräjät antoi asiasta lausuntonsa. Saamelaiskäräjät kiinnitti huomiota siihen, että komitean ehdottama yhdistetty 17.3 § sisältää asiallisen muutoksen silloin voimassa olleeseen 51 a §:n säännökseen, vaikka komitea toisin väittääkin. Komitean ehdottamaan

<sup>307</sup> Kansanedustaja Johannes Leppäsen puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen kolmannen käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7463).

<sup>308</sup> Perustuslaki 2000 -komitean mietintö 1997:13, s. 145–146 ja 329.

17.3 §:ään ei näet sisältynyt enää mainintaa saamelaisten kotiseutualueesta. Käräjät katsoi, että tämä muutos merkitsisi kulttuuri-itsehallintoa koskevan säännöksen asiasisällön olennaista muuttamista tavalla, joka heikentäisi itsehallintoa. Saamelaiskäräjien mielestä saamelaisten itsehallintoa koskeva säännös sopisi lainsäädännöllisen lähtökohtansa vuoksi parhaiten perustuslain hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskevan 11 luvun 120 §:n 4 momentin yhteyteen. Mikäli tällainen ratkaisu ei ole mahdollinen, saamelaiskäräjät esitti komitean ehdottaman yhdistetyn 17.3 §:n tarkistamista niin, että siihen lisätään maininta saamelaisten kotiseutualueesta voimassa olleen hallitusmuodon 51 a §:n tavoin.<sup>309</sup>

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) komitean ehdotuksesta kuitenkin luovuttiin. Sen sijaan siinä esitettiin saamelaiskäräjien ehdotuksen mukaista ratkaisua saamelaisten itsehallintoa koskevan säännöksen sijoittamisesta hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa sääntelevän pykälän yhteyteen, jollaisena se myös toteutui uudessa perustuslaissa. Säännöksen katsottiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan soveltuvan luontevasti alueellista itsehallintoa koskevan momentin yhteyteen (s. 176).<sup>310</sup>

### *Säännöksen toteutumisen turvaaminen*

Saamelaisten perusoikeussäännös on kirjoitettu positiiviseen muotoon, kun siinä turvataan saamelaisille alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksessa omaksutun laajan perusoikeusnäkemys mukaisesti tämä perusoikeussäännös yhdessä perusoikeuksien turvaamissäännöksen kanssa velvoittaa julkista valtaa aktiivisiin toimenpitein tukemaan saamelaisten oman kielen ja kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä.<sup>311</sup> Kysymykseen liittyy myös julkisen vallan velvollisuus lainsäädännöllisillä ja muilla toimenpiteillä aktiivisesti edistää saamelaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista suhteessa muihin väestöryhmiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Tämä saattaa edellyttää niin sanottua positiivista erityiskohtelua siihen rajaan asti, että eriarvoisuutta ei enää ilmene, mutta sekään ei ole välttämättä riittävää. Saamelaisten osalta on perusteltua ylläpitää ja kehittää pysyviä erityiskohtelun muoto-

<sup>309</sup> Saamelaiskäräjien lausunto oikeusministeriölle Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä, 2.10.1997.

<sup>310</sup> Martin Scheinin ehdotti eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kyseisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan virkkeen erottamista omaksi momentiksi. Kantaansa hän perusteli sillä, että saamelaisten itsehallinto ei ole hänen mielestään alueellista itsehallintoa, vaan itsehallintoa eräiden asioiden suhteen. Edelleen hän lausui, että säännökseen sisältyvä viittaus saamelaisten kotiseutualueeseen on omiaan ylläpitämään tätä sekaannusta. Hänen mielestään säännös parani, jos kyseinen viittaus poistettaisiin siitä. (Martin Scheininin asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp, 26.8.1998)

<sup>311</sup> Vastikään ilmestyneestä Ihmisoikeuskeskuksen toteuttamasta selvityksestä tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden näkemyksistä perus- ja ihmisoikeustutkimuksen tilasta ja tulevaisuudesta Suomessa ilmenee, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen ympärillä pyörivän tarkastelun sijaan pitäisi katsoa kolikon toista puolta eli sitä, miten oikeuksien velvoittavuutta voidaan aktiivisesti edistää. Joidenkin tutkijoiden käsityksen mukaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen liittyy tutkimusta on tehty suhteellisen paljon. Tutkimuksissa on kartoitettu, millä edellytyksillä oikeuksia saadaan rajoittaa tai poiketa niistä. Sen sijaan vähäisemmälle huomiolle on jäänyt tutkimus siitä, mitä positiivisia edistämistä- ja toimintavelvoitteita julkisella vallalla on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Yleisellä tasolla asiantuntijat kiinnittivät myös erityishuomiota tarpeeseen tutkia ihmisoikeuksien tosiasiallista toteutumista (Perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta Suomessa – asiantuntijoiden näkemyksiä. Ihmisoikeuskeskus, Assi Harkomaa, sähköinen julkaisu 2017, s. 74–75)



ja yhtäältä tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi ja toisaalta siksi, että saamelainen alkuperäiskansaisuus on nostettu perustavaa laatua olevaksi arvoksi suomalaisessa yhteiskunnassa turvaamalla sen asema perusoikeutena perustuslaissa.

Perusoikeussäännöksestä voidaan siis johtaa valtiovallalle aktiivisia toimimisvelvoitteita. Velvoite koskee myös lainsäätäjää, jonka tulisi oma-aloitteisesti suunnata lainsäädännöllisiä toimenpiteitä saamelaisten aseman parantamiseksi niin, että saamelaisten perusoikeudet toteutuvat tosiasiallisesti myös käytännössä. Kun kaikkiin perusoikeuksiin sisältyy myös niin kutsuttu tavoitteellinen ulottuvuus, voidaan saamelaisten perusoikeussäännöstä tulkita niin, että se sisältää viranomaisiin ja lainsäätäjään kohdistuvan ohjelmallisen vaatimuksen tukea erilaisin toimenpitein saamelaisia kieltä ja kulttuurinsa ylläpitämisessä ja kehittämisessä.

Perusoikeussäännöksen sanamuotoilu ”*saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan*” ilmentää sinänsä jo sen ajatuksen, että saamelaisten tulee voida itse keskeisesti vaikuttaa ja osallistua kieltään ja kulttuuriaan koskeviin päätöksentekoprosesseihin ja ohjata oman yhteiskuntaelämänsä kehitystä (vrt. HE 248/1994 vp, s. 17). Julkisen vallan tehtävänä on taas aktiivisesti tukea ja luoda edellytykset näiden oikeuksien toteutumiseksi lainsäädännöllisin, hallinnollisin ja taloudellisin toimenpitein. Perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta ja sitä toteuttava lainsäädäntö sisältyvät tähän toimenpidekokonaisuuteen. Jotta nämä toimenpiteet olisivat oikeansuuntaisia ja riittävästi mitoitettuja, tulisi julkisen vallan edustajien aina ennen niihin ryhtymistä neuvoteltava saamelaisten kanssa vilpittömässä hengessä tavoitteena saavuttaa yhteisymmärrys suunnitelluista toimista ja niiden toteuttamistavasta (vrt. HE 219/1990 vp, s. 1). Tämän lisäksi julkisen vallan tulee itse pidättäytyä puuttumasta saamelaisten perusoikeuteen ja toisaalta suojata tätä oikeutta ja sen toteuttamiseen tähtäävää toimintaa ulkopuolisilta loukkauksilta.

### *Loppupäätelmiä*

Karapuu ja Jyränki varoittavat perusoikeussäännöksen oikeusvaikutusjaottelun sellaista tulkintaa, että kullakin perusoikeussäännöksellä olisi vain yksi oikeusvaikutus. Säännöksen vaikutusjaottelu ei niin ollen ole samalla perusoikeusluokituksen perusta. Perusoikeusuudistuksessa oli päinvastoin keskeisenä ajatuksena se, että kuhunkin perusoikeuteen liittyy useita erilaisia oikeusvaikutuksia. Myös saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia koskevalla perusoikeussäännöksellä on monenlaisia oikeusvaikutuksia sen lisäksi, että se määrittää osaltaan perustuslaissa säädetyn saamelaisten itsehallinnon sisällöllisen ulottuvuuden. Nämä vaikutukset voidaan tässä luvussa selostetun pohjalta tiivistää seuraavasti. Perusoikeussäännös yleisenä vähemmistöjen yhdenvertaisuutta edistävänä suojasäännöksenä sekä perusoikeusjärjestelmän keskeiseen arvolähtökohtaan yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen voimakkaasti sidoksissa olevana ja perustavanlaatuisista arvoja ilmaisevana säännöksenä

- 1) turvaa saamelaisille alkuperäiskansana yhteisöllisen oikeuden omaehtoisesti ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansoja koskevien kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen määräysten laajuudessa,

- 2) turvaa saamelaisille yksilöllisenä oikeutena käyttää omaa kieltään saamea viranomaisessa sen mukaan kuin lailla säädetään,
- 3) turvaa saamelaisille ryhmänä oikeuden vedota suoraan perusoikeuksiinsa tuomioistuimissa ja hallinnossa,
- 4) luo perustan ja puitteet saamelaisten perusoikeuksien toteutumiselle lainsäädännössä, ja
- 5) ohjaa ja suuntaa lainsäädäntöä saamelaisten perusoikeuksien toteutumiseksi.

Lisäksi säännös yhdessä perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta koskevan säännöksen kanssa velvoittaa julkista valtaa

- 6) olemaan rajoittamatta saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia tai puuttumatta niiden käyttämiseen,
- 7) suojaamaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia muiden yksilöiden tai heidän yhteenliittymiensä pyrkimyksiltä rajoittaa tai estää näiden oikeuksien toteutuminen,
- 8) turvaamaan aktiivisin toimenpitein saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen niin lainsäädännössä, lainkäytössä ja hallinnossa kuin myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa,
- 9) tukemaan ohjelmallisin toimenpitein saamelaisten omaehtoista toimintaa kielenä ja kulttuurinsa ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, sekä
- 10) tulkitsemaan säädöksiä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia parhaiten toteutavalla tavalla.

## 6. SAAMELAISTEN ITSEHALLINNON PERUSTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

### 6.1. Lainsäädännön valmisteluun johtaneet vaiheet ja valmistelun käynnistyminen

#### 6.1.1. Kiista saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelun toimeksiannosta

Saamelaisasiain neuvottelukunnan vuonna 1990 ehdottamaan saamelaislakiehdotukseen sisältyvien kysymysten jatkovalmistelua oli määrä jatkaa sisäasiainministeriön asettamassa toimikunnassa. Siinä tarkoituksessa ministeriö valmisteli keväällä 1992 *ensimmäisen luonnoksen toimikunnan asettamisesta ja sen toimeksiannosta*. Siinä ehdotettiin toimikunnan asettamista kehittämään saamelaisten elinoloja, oikeuksia ja hallintoa tarkempaan tehtävään

1. arvioida saamelaisasiain neuvottelukunnan valmisteleman saamelaislakiehdotuksen ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta mahdollisuuksia vahvistaa saamelaisten elinkeinoja, kulttuuria ja oikeuksia, sekä laatia ehdotuksensa tarvittavista lainsäädännöllisistä toimenpiteistä,
2. laatia ehdotus saamelaisten oikeusasemaa ja saamelaishallinnon perusteita koskeviksi perustuslain säännöksiksi sekä saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen korvaamisesta laintasoisilla säännöksillä,
3. selvittää vuonna 1989 pidetyn 76. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin edellyttämiä toimenpiteitä tavoitteena ratifioinnin esteiden poistaminen; sekä
4. selvittää mahdollisuuksia parantaa saamelaisten elinoloja ja asemaa muilla keinoin.<sup>312</sup>

Luonnos toimeksiannoksi ja siihen liittyvä sisäasiainministeriön aluekehitysneuvos Matti Sippolan muistio toimitettiin kesällä 1992 saamelaisvaltuuskunnan arvioitavaksi. Saamelaisvaltuuskunnan työvaliokunta antoi asiasta lausuntonsa elokuun lopussa 1992.

Lausunnossaan saamelaisvaltuuskunta vaati muutoksia sekä toimeksiantoluonnoksen 1 kohtaan että sen liitteenä olevaan Matti Sippolan muistioon. Lisäksi valtuuskunta ehdotti työryhmän asettamista tehtävää varten ministeriön ehdottaman toimikunnan sijasta.

Saamelaisvaltuuskunta tulkitsi ministeriön kaavaileman toimeksiannon 1 kohdan merkitsevän sitä, että sen mukaisesti saamelaisten oikeuskysymykset olisivat joutuneet uuteen valmisteluun, jossa pääpaino olisi ollut elinkeino- ja kulttuurikysymyksissä ja jossa saamelaislakiehdotus olisi ollut vain näennäisenä lähtökohtana. Tämä olisi tarkoittanut saamelaisvaltuuskunnan mielestä saamelaislakiehdotuksen hylkäämistä ja saamelaisoikeuksien selvit-

<sup>312</sup> Sisäasiainministeriön kirje saamelaisvaltuuskunnalle 1.6.1992/5/042/92.

telyssä jo saavutettujen hyvien aikaansaannosten syrjäyttämistä. Ratkaisu olisi valtuuskunnan mielestä ollut vastoin sitä, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi asiaan liittyvästi poronhoitolakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 3/1990 vp). Siinä valiokunta kiirehti ensisijaisesti saamelaislain valmistelua ja asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi ja vasta toissijaisesti edellytti yksittäisten elinkeinolakien uudistamista saamelaislakia vastaavaksi. Valtuuskunnan mielestä ministeriö näin menetellen yritti ottaa itselleen sitä poliittista valtaa, joka kuuluu eduskunnalle saamelaisia koskevissa lainsäädäntökysymyksissä.

Saamelaisvaltuuskunta katsoi lausunnossaan saamelaisten elinkeino-, kulttuuri- ja oikeuskysymysten edistämisen kuuluvan lain mukaan ensisijaisesti saamelaisvaltuuskunnalle, joka on saamelaisten edustuselimenä hoitanut tätä tehtävää pysyvästi hyvässä yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa kuten esimerkiksi saamelaisten kielilain valmistelu osoittaa. Tähän nojautuen valtuuskunta ei nähnyt saamelaislakiehdotuksenkaan jatkovalmistelun yhteydessä mitään syytä jakaa tehtäviä sisäasiainministeriön tilapäisen valmisteluelimen kanssa, varsinkaan kun se valtuuskunnan mielestä tapahtuisi saamelaisten vahingoksi. Mainituista syistä saamelaisvaltuuskunta ehdotti muutettavaksi ministeriön valmistelemaa toimeksiantoluonnoksen 1 kohtaa niin, että toimikunnan tehtävänä olisi ”laatia saamelaisasiain neuvottelukunnan valmisteleman saamelaislakiehdotuksen ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta ehdotuksensa lainsäädännöllisiksi toimenpiteiksi.”

Valtuuskunta ei ollut tyytyväinen myöskään ministeriön kaavaileman toimikunnan kokoonpanoon. Sen mielestä saamelaislakiehdotuksen arviointi näyttää olevan jo etukäteen saamelaisille epäedullinen sen vuoksi, että ehdotetussa toimikunnassa saamelaislakiehdotusta arvioisivat pääasiassa ne tahot, jotka ovat lausunnoissaan vastustaneet saamelaislakiehdotuksen perusratkaisuja.

Saamelaisvaltuuskunnan mielestä asetettavan toimikunnan tulisi tarkastella Suomen valtion ja saamelaisten välisiä kysymyksiä omaisuudenturvan ja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Tällaisen kahdenvälisen asian oikeudellinen harkinta ei valtuuskunnan käsityksen mukaan vaadi ”jarrukseen” ministeriön ehdottamaa laajaa toimikuntaa, vaan toimintakelpoisen ryhmän, johon osapuolten lisäksi pitäisi itsestään selvästi kuulua myös saamelaislakiehdotusta valmistelleen tahon eli saamelaisasiain neuvottelukunnan edustus. Näistä lähtökohdista valtuuskunta ehdotti asetettavaksi toimikunnan sijasta ”työryhmän, jossa olisi sisäasiainministeriön, oikeusministeriön, työministeriön, saamelaisvaltuuskunnan, saamelaisasiain neuvottelukunnan, oikeustieteellisen tutkimuksen sekä saamelaisille tärkeiden luontaiselinkeinojen edustus.”

Lausuntonsa lopuksi saamelaisvaltuuskunta ilmoitti, että sen ensisijaisena tehtävänä on valvoa saamelaisten oikeuksia. Sen vuoksi sillä ei ole syytä osallistua ministeriön luonnostelemaan valmistelutyöhön, joka on eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja valtuuskunnan toivomusten vastainen, ja jossa saamelaisten oikeudet tosiasiallisesti sivuutettaisiin. Valtuuskunta totesi kuitenkin, että se on valmis lausunnossaan esittämien varauksin harkitsemaan osallistumistaan saamelaislakiluonnoksen ja toimeksiannossa mainittujen muiden asioiden valmisteluun, ja myönteisessä tapauksessa nimeää edustajansa kyseiseen valmistelutyöhön.<sup>313</sup>

<sup>313</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto saamelaislakiehdotusta ym. koskevasta toimeksiantoluonnoksesta ja jäsenten nimeämisestä toimikuntaan siihen liittyvine muistioineen sisäasiainministeriölle, 31.8.1992.

Saamelaisvaltuuskunnan antaman varsin kriittisen lausunnon jälkeen asian valmistelua jatkettiin sisäasiainministeriössä. Marraskuussa 1992 ministeriö toimitti saamelaisvaltuuskunnan arvioitavaksi *toisen luonnoksen valmistelutyön toimeksiannoksi* siihen liittyvine aluekehitysneuvos Matti Sippolan muistioineen.<sup>314</sup> Tarkistettu toimeksiannontuonnos vastasi hyvin pitkälle ensimmäistä luonnosta. Toimeksiannon johdanto-osan sanajärjestystä oli kuitenkin muutettu niin, että toimikunnan tarkoituksena oli kehittää saamelaisten oikeuksia, hallintoa ja elinoloja. Asialliselta kannalta tätä suurempi muutos sisältyi toimeksiannon 1 kohtaan, jonka mukaan toimikunnan tehtävänä oli *”laatia saamelaisasiain neuvottelukunnan valmisteleman saamelaislakiehdotuksen ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta ehdotuksensa tarvittavista lainsäädännöllisistä toimenpiteistä koskien saamelaisten asemaa sekä oikeuksia maahan ja veteen.”* Toimeksiannon 1 kohdan tarkistetulla muotoilulla pyrittiin hakemaan saamelaisvaltuuskuntaa tyydyttävä ratkaisu siinä kuitenkaan onnistumatta. Toimeksiannon 2–4 kohdat vastasivat sanatarkasti ensimmäisen luonnoksen tekstiä.

Ministeriön tarkistetun luonnoksen mukaan toimikunnan puheenjohtaja olisi edustanut sisäasiainministeriötä ja varapuheenjohtaja oikeusministeriötä. Heidän lisäksi toimikunnassa olisi ollut kahdeksan (8) jäsentä niin, että sisäasiainministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Metsähallituksesta ja saamelaisasiain neuvottelukunnasta olisi kustakin nimetty yksi (1) edustaja, saamelaisten kotiseutualueen kunnista yksi (1) yhteinen edustaja sekä saamelaisvaltuuskunnasta kaksi (2) edustajaa. Varsinaisten jäsenten lisäksi toimikunnan työhön olisi osallistunut viisi (5) asiantuntijajäsentä.

Mainittuun luonnokseen liittyi nytkin ministeriön aluekehitysneuvos Matti Sippolan laatima muistio otsikolla *”Saamelaisten oikeuksien, hallinnon ja elinolojen kehittäminen.”* Muistiossaan Sippola viittasi saamelaisasiain neuvottelukunnan valmistelemaan saamelaislakiluonnokseen todeten, että siitä annetut lausunnot<sup>315</sup> olivat hyvin ristiriitaisia. Vain pienessä osassa lausunnoista hyväksyttiin neuvottelukunnan esittämä perusratkaisu uuden lainsäädännön pohjaksi. Sippolan mukaan monet lausunnonantajat sen sijaan esittivät koko lainsäädännön hylkäämistä tai valmistelun keskeyttämistä. Lisäksi suuressa osassa lausuntoja esitettiin huomattavia muutoksia lakiesitykseen tai sen säätämistä kokonaan uudelta pohjalta. Lausunnot huomioon ottaen Sippola katsoi muistiossaan, että saamelaislakikokonaisuus vaatii vielä monelta osin lisäselvityksiä sekä oikeudellista ja yhteiskuntapoliittista arviointia.<sup>316</sup> Sippola kiinnitti muistiossaan huomiota myös saamelaisvaltuuskunnan eri yhteydessä esille tuomaan kantaansa siitä, että saamelaisten oikeudet on puutteellisesti järjestetty ja että saamelaisten oikeudet tulee palauttaa ja niiden hallinto tulee järjestää saamelaislakiluonnoksessa esitetyn ratkaisun suuntaisesti.<sup>317</sup>

<sup>314</sup> Sisäasiainministeriön luonnos toimikunnan asettamisesta kehittämään saamelaisten oikeuksia, hallintoa ja elinoloja, 25.11.1992.

<sup>315</sup> Yhteenveto saamelaislakiehdotuksesta (KM 1990:32) annetuista lausunnoista. SM/KAO:n moniste 17/1991.

<sup>316</sup> Sisäasiainministeriön aluekehitysneuvos Matti Sippolan muistio saamelaisten oikeuksien, hallinnon ja elinolojen kehittämisestä, 27.11.1992.

<sup>317</sup> Ks. esimerkiksi saamelaisvaltuuskunnan lausunto saamelaislakiehdotuksesta (KM 1990:32), 28.2.1991.

Edelleen Sippola kirjoitti muistiossaan, että asetettavan toimikunnan päätavoitteena olisi selvittää, miten voitaisiin edistää saamelaisten elinoloja kuten elinkeinojen harjoittamista ja kulttuuria. Tällöin olisi Sippolan mukaan arvioitava maa- ja vesialueiden nautintaan ja käyttöön liittyvien oikeuksien ja tosiasiallisten käyttömahdollisuuksien vahvistamista joko voimassa olevaa lainsäädäntöä kehittämällä tai uudella lainsäädännöllä. Siinä yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota sekä perinteisiin luontaiselinkeinoihin kalastukseen, metsästyksen ja poronhoitoon että uusiin elinkeinoihin. Lisäksi olisi selvitettävä, miten saamelaisten hallinto tulisi järjestää ja miten sen suhteet muuhun lainsäädäntöön sekä valtion ja kuntien hallintoon tulisi toteuttaa. Päätelmänään Sippola totesi, että nämä hänen muistiossaan esitetyt tavoitteet voidaan toteuttaa joko *”1) saamelaisasiain neuvottelukunnan esittämän perusratkaisun mukaisella uudella lailla, 2) sellaisella saamelaislailla, jossa säädetään saamelaisten hallinnosta ja heidän käyttöoikeuksistaan maa- ja vesialueisiin tai 3) turvaamalla saamelaisten oikeudet maa- ja veteen olemassa olevaa lainsäädäntöä kehittäen sekä säätämällä erillinen laki saamelaishallinnosta.”*<sup>318</sup>

Saamelaisvaltuuskunta ei vakuuttunut vielä toisestakaan, tarkistetusta toimeksiantoluonnoksesta.

Sisäasiainministeriölle antamassaan lausunnossa valtuuskunta arvioi että ministeriön kaavailman toimikunnan edellytykset päätyä työssään saamelaisten oikeuksien ja etujen mukaisiin ratkaisuihin ovat heikot, minkä vuoksi valtuuskunta ilmoitti vastustavansa sellaisen toimikunnan asettamista. Saamelaisvaltuuskunta piti kuitenkin saamelaisten oikeuksia, hallintoa ja elinoloja koskevan lainsäädännön aikaansaamista ensiarvoisen tärkeänä ja kiireellisenä tehtävänä. Lausunnossaan valtuuskunta totesi, että sillä on käytettävissään riittävä asiantuntemus saamelaisten oikeusaseman ja tarvittavan kulttuuri-itsehallinnon arvioimiseksi sekä näitä kysymyksiä koskevien esitysten tekemiseksi. Näistä lähtökohdista saamelaisvaltuuskunta ilmoitti ministeriölle, että se on päättänyt itse jatkaa saamelaisasiain neuvottelukunnan ehdottaman saamelaislakiehdotuksen ja siihen läheisesti liittyvien oikeus- ja hallintokysymysten valmistelua ja oikeudellista perustelua. Lausuntonsa päätteeksi valtuuskunta ilmoitti pyrkivänsä itselleen ottamassaan valmistelutyössä yhteistyöhön ainakin oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön kanssa.<sup>319</sup>

Saamelaisvaltuuskunta hyväksyi edellä mainitun lausunnon joulukuussa 1992 pitämässään täysistunnossa. Lausunnon hyväksymisen yhteydessä valtuuskunta antoi samalla työvaliokunnalleen tehtäväksi laatia valtuuskunnan vuoden 1993 ensimmäiseen täysistuntoon ehdotuksen saamelaislakiluonnoksen jatkovalmistelusta muun muassa toimeksiannon, valmisteluohjelman ja työn rahoituksen osalta.

Helmikuussa 1993 kokoontunut saamelaisvaltuuskunnan täysistunto sai käsiteltäväkseen työvaliokunnan valmisteleman ehdotuksen saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisen lähtökohdiksi, minkä täysistunto hyväksyi tarkistuksin.

<sup>318</sup> Sisäasiainministeriön aluekehitysneuvos Matti Sippolan muistio 27.11.1992.

<sup>319</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto sisäasiainministeriölle saamelaislakiluonnoksen jatkovalmistelusta, 21.12.1992.

Kyseiseen ehdotukseen sisältyvässä muistiossa valtuuskunta toisti aiemmin useassa yhteydessä esittämänsä kannan, jonka mukaan saamelaisten maahan kohdistuvat oikeudet tulisi ratkaista saamelaisasiain neuvottelukunnan vuonna 1990 julkaiseman saamelaislakiehdotuksen pääperiaatteiden pohjalta. Muistiossa korostettiin myös Suomen valtiovallan viime aikoina tekemää täyskäännöstä saamelaispolitiikassaan. Kun aiemmin, itsenäisyyden alkuaikojasta lähtien Suomi kohteli saamelaisia muodollisen tasa-arvon lähtökohdista, on viime aikoina tästä sulauttamiseen johtavasta politiikasta luovuttu ja otettu sen sijaan tavoitteeksi saamelaisten pysyminen muista suomalaisista erillisenä, omaperäisenä ryhmänä, jonka elämisen edellytykset turvataan tältä perustalta.

Valtuuskunnan mielestä tätä valtiovallan uutta linjausta ilmentävät eräät lainsäädäntötoimet kuten valtiopäiväjärjestykseen otettu säännös saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa (1281/1991) ja laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991). Lisäksi valtuuskunta viittasi tässä yhteydessä eduskunnan valiokuntien kannanottoihin kuten sivistysvaliokunnan lausuntoon 2/1992 vp, jossa se ilmoitti tukevansa saamelaisten pyrkimyksiä kulttuuriautonomiaan ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon 3/1990 vp poronhoitolakiesityksestä sekä sosiaalivaliokunnan 11/1990 vp ja ulkoasiainvaliokunnan 26/1990 vp lausuntoihin ILO 169 -yleissopimuksen ratifioinnin esteiden poistamisesta.

Mainittujen valtiovallan kannanottojen mukaan olisi saamelaisvaltuuskunnan mielestä selvitettävä ja ratkaistava 1) saamelaisten asema perustuslaissa, 2) saamelaisvaltuuskuntaa koskevan sääntelyn nostaminen asetuksen tasolta lain tasolle, 3) saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelu saamelaisten maanomistusoikeuden ja saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien elinkeinojen osalta, 4) ILO 169 -yleissopimuksen velvoitteet sopimuksen ratifioinnin kannalta sekä lisäksi 5) mitä saamelaisten kulttuuriautonomian toteutuminen edellyttää.

Edelleen saamelaisvaltuuskunta totesi muistiossaan, että saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelua ei voi nähdä erillisenä kysymyksenä muusta saamelaisia koskevasta lainvalmistelusta, koska siihen saattaa vaikuttaa muun muassa saamelaisten perustuslaillinen asema. Sen vuoksi olisi valtuuskunnan mielestä tarpeen ryhtyä samanaikaisesti ja niin pian kuin mahdollista valmistelemaan kaikkia edellä mainittuja asiakokonaisuuksia, mutta kuitenkin osittain erillään.

Viittä asiakokonaisuutta koskevaa valmistelua saamelaisvaltuuskunta hahmotteli ensinnäkin niin, että perustuslainsäätelyä ja saamelaisvaltuuskunnan säädöstason nostamista voitaisiin valmistella suoraan hallituksen esityksen muotoon oikeusministeriön asettamassa suppeassa valmisteluelimessä. Sen toimeksianto voisi olla yleispiirteinen sisältäen myös ILO 169 -yleissopimuksen ja muiden kansainvälisten sopimusten velvoitteet saamelaisten julkisoikeudellisen aseman kannalta erityisesti kulttuuri-itsehallinnon osalta. Näin kaavailtuna tämän työryhmän toimeksianto kattaisi valtuuskunnan mukaan edellä mainitut asiakokonaisuudet 1–2 ja 4–5.

Asialistauksensa kolmannen kohdan eli saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelun valtuuskunta katsoi hoituvan sen itsensä asettamassa oikeusjaostossa täydennettynä valtuuskunnan puheenjohtajistolla. Tämän elimen tehtävänä olisi valtuuskunnan mukaan selvittää saamelaisten maanomistuskysymys valtionmaan alueella ja tehdä saamelaisten

maanomistusta ja maankäyttöä sekä oikeuksien hallintoa koskevat lainsäädännölliset ehdotukset saamelaislakiehdotuksen periaatteellisista lähtökohdista.<sup>320</sup>

Sittemmin saamelaisvaltuuskunta kirjelmöi oikeusministeri Hannele Pokalle huhtikuussa 1993 esittäen helmikuussa 1993 ottamansa kannan mukaisesti, että saamelaisia koskeva julkisoikeudellinen lainvalmistelutyö käynnistettäisiin pikimmiten oikeusministeriön johdolla.

Kirjeessään valtuuskunta viittasi sisäasiainministeriön pyrkimykseen käynnistää lainvalmistelutyö, jossa yksi valmisteluelin tekisi ehdotukset sekä maahan kohdistuvista oikeuksista että saamelaishallinnosta ja sen perusteista todeten, että sellainen ratkaisu ei ole tarkoituksenmukainen. Perusteluna kannalleen valtuuskunta ilmoitti, että saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvat oikeudet ovat vielä niin kiistanalaisia, että ne voivat kohuttomasti viivyttää saamelaishallintoa koskevaa lainvalmistelua.

Saamelaisvaltuuskunta päätyi ehdottamaan oikeusministeri Pokalle, että saamelaisten asemasta alkuperäiskansana pitäisi säätää perustuslain tasoisin säännöksin muun muassa saamen kielen, kulttuurin ja itsemääräämisoikeuden osalta kansainvälisen oikeuden määräysten ja suositusten mukaisesti ja että saamelaisvaltuuskunnasta säädettäisiin lain tasoisin säännöksin. Tämän lainvalmistelun valtuuskunta katsoi sopivan parhaiten tehtäväksi oikeusministeriön yhteydessä.<sup>321</sup>

### **6.1.2. Saamelaistyöryhmän asettaminen**

Kiista saamelaisia koskevan laajan lainsäädäntökokonaisuuden jatkovalmistelun toteuttamisesta ratkaistiin lopulta saamelaisvaltuuskunnan tahdon mukaisesti. Tuolloin sisäasiainministerinä toiminut Mauri Pekkarinen antoi toukokuussa 1993 tiedotteen, jossa hän ilmoitti, ettei saamelaislainsäädännön valmistelu etene alun perin ajatellulla tavalla eikä ministeriö aseta suunnittelemaansa toimikuntaa. Tiedotteen mukaan osoittautui ylivoimaiseksi tehtäväksi saada kaikki osapuolet yhteisymmärrykseen toimikunnan tehtävästä ja kokoonpanosta, minkä vuoksi valmistelu jaetaan useaan osaan. Saamelaislakiehdotuksen ja siihen liittyvän saamelaisalueen maanomistuskysymyksen selvittelyä jatketaan saamelaisvaltuuskunnan esittämällä tavalla. Tämän ohella sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön yhteisestä sopimuksesta oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella lakiesitys saamelaishallinnosta ja perustuslain tasoisista säännöksistä. Niillä korotettaisiin saamelaisvaltuuskuntaa koskeva sääntely lain tasolle ja tunnustettaisiin saamelaisten erityisasema mahdollisimman korkealla tasolla maamme ainoana alkuperäiskansana, informoi Pekkarinen tiedotteessaan.<sup>322</sup>

<sup>320</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, 5.3.1993.

<sup>321</sup> Saamelaisvaltuuskunnan kirjelmä oikeusministeri Hannele Pokalle saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, 21.4.1993.

<sup>322</sup> Sisäasiainministeri Mauri Pekkarisen tiedote saamelaislain valmistelutilanteesta, 13.5.1993.



Pekkarisen ilmoituksen mukaisesti oikeusministeriö asetti toukokuussa 1993 kolmijäsenisen työryhmän<sup>323</sup> ”valmistelemaan hallituksen esityksen muotoon laadittavaa ehdotusta saamelaishallinnon perusteita koskevaksi perustuslain säännökseksi ja saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen korvaamiseksi lain tasoisilla säännöksillä.” Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi vuoden 1993 loppuun mennessä.<sup>324</sup>

Oikeusministeriön työryhmän asettamispäätökseen liittyi lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnion laatima lyhyt esittelymuistio. Siinä Aarnio viittasi saamelaisvaltuuskunnan edellä selostettuun esitykseen oikeusministeri Pokalle ja kertasi tämän esityksen pääkohdat perusteluineen. Muistionsa lopuksi Aarnio päätyi ehdottamaan erillisen valmistelutyön käynnistämistä edellä mainittujen säädösten valmistelemiseksi. Ehdotustaan Aarnio perusteli yhtäältä saamelaisvaltuuskunnan esittämällä näkökohdilla ja toisaalta sillä, ettei sisäasiainministeriön toimikunnassa käynnistettäväksi tarkoitettu lainsäädäntöhanke ainakaan toistaiseksi voi edetä.<sup>325</sup> Työryhmä aloitti työnsä välittömästi asettamisen jälkeen ja se otti nimekseen saamelaistyöryhmä.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaisten oikeusasemaa kokonaisvaltaisesti sääntelevää lainsäädäntöratkaisua on yritetty saada aikaiseksi useaan eri otteeseen. Saamelaislaiksi nimetty ehdotus sisältyi ensimmäisen kerran vuoden 1952 saamelaisasiain komitean mietintöön (1952:12), sen jälkeen vuoden 1973 saamelaiskomitean mietintöön (1973:46) ja nyt puheena olevaan vuoden 1990 saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintöön (1990:32). Osittain samoihin tavoitteisiin tähdänneitä ehdotuksia on tehty myöhemminkin.<sup>326</sup> Ehdotukset ovat kaatuneet ylipääsemättömään kysymykseen saamelaisten oikeuksista alueensa maahan, veteen, luonnonvaroihin ja elinkeinoihin. Näitä oikeuksia koskevaa lakiesitystä ei ole koskaan saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. Samoihin ongelmiin on tosiasiallisesti kaatunut myös ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointi.

Vuoden 1973 saamelaiskomitean ehdotukset johtivat jatkovalmistelussa ratkaisuun, jossa saamelaishallintoa koskeva kysymys eriytettiin muista saamelaislakiin sisältyneistä ehdotuksista ja toteutettiin asettamalla asetukseksi, muodollisesti pysyväisluonteisen komitean kaltainen saamelaisvaltuuskunta. Saamelaislakiehdotukseen sisältyneet vaikeat maiden ja luonnonvarojen käyttöön liittyvät lainsäädännölliset ratkaisut lykättiin tulevaisuuteen. Sama kaava toistui vuoden 1990 saamelaislakiehdotuksen jatkovalmisteluun liittyvissä ratkaisuissa. Yhteistä tehdyille ratkaisuille on – toisin

<sup>323</sup> Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä sekä jäseniksi neuvotteleva virkamies Paavo Pirttimäki sisäasiainministeriöstä ja lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen saamelaisvaltuuskunnasta. Aarnio ja Hyvärinen määrättiin toimimaan samalla työryhmän sihteerinä.

<sup>324</sup> Oikeusministeriön päätös työryhmän asettamisesta, 13.5.1993/1609/42/93 OM.

<sup>325</sup> Lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnion muistio saamelaishallintoa koskevan säännöksen sisällyttämisestä perustuslakiin ja saamelaisvaltuuskunnasta annettujen säännösten korottamisesta lain tasoiseksi, 13.5.1993.

<sup>326</sup> Ks. Vihervuori, Pekka: Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999 sekä Saamelaisoimikunnan mietintö 2001:14.

kuin Pääkkönen väittää<sup>327</sup> – että molemmissa tapauksissa kieli-, kulttuuri- ja hallintokysymysten eriyttämiseen maahan, veteen ja elinkeinoihin liittyvistä oikeuskysymyksistä päädyttiin saamelaiden esityksestä tai ainakin heidän myötävaikutuksella. Näiden kysymysten eriyttämistä ei sen sijaan välttämättä tehty samoista syistä. Vuoden 1990 saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä eriyttämiseen päädyttiin ilmeisesti siksi, ettei lainvalmistelun suuntaviivoista eikä varsinkaan sitä varten suunnitellun toimikunnan kokoonpanosta kerta kaikkiaan päästy yhteisymmärrykseen. Tämän lisäksi kiistanalaisten maa-, vesi- ja elinkeino-oikeuksien selvittelyn pelättiin kohtuuttomasti viivyttävän toisen, helpommaksi arvioidun asiakokonaisuuden toteutumista.

Vuoden 1973 saamelaislakiehdotuksen osalta on sitä vastoin asiakirjanäytön perusteella epäselvää, tehtiinkö saamelaiskomiteassa esitys väliaikaisen saamelaishallinnon asettamisesta jo ennen komitean työn valmistumista sen vuoksi, että komiteassa valmistumassa olleen saamelaislakiehdotuksen oletettiin vaativan pitkäaikaista jatkovalmistelua vaiko siksi, että komitea vain yksinkertaisesti katsoi olevan perusteltua asettaa väliaikainen saamelaishallinto nopealla aikataululla. Ottaen huomioon 1990-luvun alussa saamelaisalueella ja laajemminkin Lapin alueella vallinneen saamelaisten oikeuksia vastustaneen kiihkeän ilmapiirin oli poliittisesti järkevää eriyttää mainitut kaksi asiakokonaisuutta toisistaan, vaikka ratkaisu olikin saamelaisten kokonaisvaltaisen oikeusaseman kehittämisen kannalta irrationaalinen. Asioiden eriyttäminen ei tosin vakuuttanut saamelaisten oikeuksia vastustamaan noussutta paikallisista suomalaisista koostunutta kansanliikettä, joka uskoi eriyttämisen olevan vain hämäystä, kun heidän mielestään hallintoratkaisunkin todellinen päämäärä kietoutui jotenkin pyrkimykseen vahvistaa saamelaisten maa- ja elinkeino-oikeuksia muun paikallisen väestön oikeuksia samalla kaventamalla.<sup>328</sup> Tähän kysymykseen palataan seikkaperäisemmin tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa.

Aivan kuten Pääkkönen toteaa aihetta sivuten, saamelaisten kieli-, kulttuuri- ja hallintokysymysten eriyttäminen maa- ja vesialueiden sekä luonnonvaroihin käyttöön ja niiden varassa harjoitettaviin elinkeinoihin liittyvistä kysymyksistä on kestävä ratkaisu<sup>329</sup> erityisesti, kun kyse on alkuperäiskansasta. Saamelaisen alkuperäiskansan aineellinen kulttuuri nojaa perinteisiin elinkeinoihin, joita on mahdotonta harjoittaa ilman oikeutta käyttää laajoja maa- ja vesialueita sekä hyödyntää niiden luonnonvaroja. Näihin oikeuksiin liittyvien lainsäädännöllisten ratkaisujen lykkääminen vuosi vuodelta heikentää ja murentaa jatkuvasti saamelaisen kulttuurin aineellista perustaa. Tähän liittyy erilaisia seurausvaikutuksia. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria ja niitä koskevaa hallintoa turvaavat lainsäädännölliset ratkaisut ovat olleet omiaan ylläpitämään ja vahvistamaan käsitystä saamelaisista kielellisenä ja kulttuurisena vähemmistönä, vaikka ne ovat sinänsä hyviä ja tervetulleita kehitysaskelita. Nämä seikat ovat kuitenkin vain osa saamelaisen alkuperäiskansan kulttuurimuotoa ja yhteiskuntaelämää. Alkuperäiskan-

<sup>327</sup> Pääkkönen (2008, s. 183 ja 217–218) toteaa, että näiden kysymysten eriyttäminen oli suomalaisen poliittisen järjestelmän omaksuma uusi tapa käsitellä saamelaisia koskevia lainsäädäntöhankkeita. Hän viittaa tässä yhteydessä nimenomaan vuoden 1990 saamelaislakiehdotuksen jälkeisiin tapahtumiin.

<sup>328</sup> Vrt. Pääkkönen 2008, s. 218.

<sup>329</sup> Sama, s. 218.

sastatukseen kuuluvat erityiset oikeudet maahan, veteen, luonnonvaroihin ja niiden hyödyntämiseen nojaaviin perinteisiin elinkeinoihin ovat edelleen tunnustamatta ja vahvistamatta Suomen lainsäädännössä.

Saamelaisvaltuuskunnan mielestä vuoden 1990 saamelaislakiehdotus sisälsi oikeasuuntaiset perusratkaisut saamelaisten maanomistuksen palauttamiseksi ja kulttuuriri-itsehallinnon järjestämiseksi. Valtuuskunnan näkemyksen mukaan jatkovalmistelun olisi pitänyt pohjautua saamelaislakiehdotuksen perusratkaisuihin ja siitä annettuihin lausuntoihin. Sen mukaisesti valmistellulla lainsäädännöllä olisi valtuuskunnan mielestä turvattu saamelaisten oikeudet maahan ja veteen ja siten luotu edellytykset saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle. Lisäksi olisi turvattu saamelaisille oikeus elinkeinjensa hallintoon ja yhteiskunnallisten olojensa kehittämiseen. Pyrkimyksenä oli siten aikaansaada kokonaisvaltainen lainsäädännöllinen ratkaisu saamelaisten oikeusaseman turvaamiseksi ja kehittämiseksi, mihin myös sisäasiainministeriö näyttää pyrkineen saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelua koskevilla esityksillään.

On hyvä huomata, että sisäasiainministeriön yritys jatkaa lainvalmistelua saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien turvaamisesta ja saamelaishallinnon perusteista samassa toimikunnassa ei varsinaisesti kaatunut ministeriön ja saamelaisvaltuuskunnan eriäviin näkemyksiin toimeksiannon ensimmäisen kohdan muotoilusta. Ministeriön tarkistamassa toisessa luonnoksessa tämä kohta oli näet jo varsin lähellä saamelaisvaltuuskunnan ehdottamaa muotoilua. Tosiasiassa hanke kaatui lopulta siihen, ettei saamelaisvaltuuskunta nähnyt edellytyksiä luottaa toimikunnan kykyyn ja haluun päätyä työssään saamelaisten oikeuksien ja etujen mukaisiin ratkaisuihin.<sup>330</sup> Epäluottamus johtui suunnitellun toimikunnan kokoonpanosta. Siitä saamelaisvaltuuskunta totesi epäilevästi ensimmäisestä toimeksiantoluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että *”saamelaislakiehdotuksen ratkaisuja arvioisivat pääasiassa ne tahot, jotka ovat lausunnoissaan vastustaneet saamelaislakiehdotuksen perusratkaisuja”* ja että sillä *”saamelaisten oikeuksien valvojana ei puolestaan ole mitään syytä osallistua tällaiseen arviointityöhön.”*<sup>331</sup> Saamelaisvaltuuskunta vieroksui erityisesti maa- ja metsätaloushallinnon sekä saamelaisalueen kuntien edustusta toimikunnassa. Ministeriön suunnittelemassa toimikunnassa olisi ollut kymmenen (10) jäsentä, joista vain kaksi (2) olisi edustanut saamelaisvaltuuskuntaa.

Saamelaisvaltuuskunta tosin perusteli muutamia kuukausia myöhemmin päätöstään vastustaa sisäasiainministeriön kaavaileman toimikunnan asettamista toisenlaisilla näkökohdilla. Kirjeessään oikeusministeri Hannele Pokalle huhtikuussa 1993 saamelaisvaltuuskunta ilmoitti pitävänsä epätarkoituksenmukaisena pyrkimystä valmistella yhdessä ja samassa valmisteluelimessä lainsäädännölliset ratkaisuehdotukset molemmista edellä selostetuista laajoista asiakokonaisuuksista. Tämän se katsoi johtuvan saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuskysymysten siinä määrin kiistanalaisuudesta,

<sup>330</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto sisäasiainministeriölle saamelaislakiluonnoksen jatkovalmistelusta, 21.12.1992.

<sup>331</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto saamelaislakiehdotusta ym. koskevasta toimeksiantoluonnoksesta ja jäsenten nimeämisestä toimikuntaan siihen liittyvine muistioineen sisäasiainministeriölle, 31.8.1992.

että ne voivat kohtuuttomasti viivyttää saamelaishallintoa ja sen perusteita koskevan lainsäädännön toteutumista.<sup>332</sup>

Saamelaisvaltuuskunnan esittämät perustelut toimikunnan torjumiseksi muuttuivat siis muutamassa kuukaudessa. Asiakirjoista ei ilmene, miksi näin tapahtui. Olivat syyt mitkä tahansa, uusia perusteluita voidaan kutsua rationaalisen poliittisen harkinnan lopputulokseksi. Jälkikäteen voidaan perustellusti arvioida, että vaikka saamelaisvaltuuskunta olisikin saanut tahtonsa läpi sisäasiainministeriön hahmotteleman toimikunnan toimeksiannon ja varsinkin sen kokoonpanon osalta, ei siltä pohjalta asetettu jatkovalmistelutyö olisi johtanut toimeksiannon mukaisiin lainsäädäntötoimiin. Parhaimmillaankin lopputuloksena olisi ollut sen kaltainen saamelaisten hallinnollisia oloja koskeva lainsäädäntö, joka säädettiin vuonna 1995, mutta todennäköisesti huomattavasti myöhemmin toteutuneena. Päätelmää tukee se tosiasia, ettei kiistanalaisia oikeuksia maahan, veteen ja elinkeinoihin ole tähän päivään mennessä tunnustettu ja turvattu Suomen oikeusjärjestyksessä eikä sellaisia lainsäädäntötoimia ole näköpiirissä.

Saamelaisvaltuuskunnan ja sisäasiainministeriön välisessä saamelaislakiehdotuksen jatkovalmisteluun liittyvässä kiistassa painopiste oli saamelaisten maahan, veteen ja elinkeinoihin kohdistuvien oikeuksien huomioon ottamisessa valmistelun toimeksiannossa. Se johtui osittain saamelaisasiain neuvottelukunnan valmistelemien saamelaislakiehdotuksen keskittymisestä mainittuihin kysymyksiin ja osittain saamelaisvaltuuskunnan tuolloisesta linjauksesta pitää niitä seikkoja ensiarvoisen tärkeinä asioina. Saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja yhteiskuntaelämää koskevaa kulttuuriautonomiamia pidettiin saamelaisvaltuuskunnan kannanotoissa toki myös esillä, mutta tämä kysymys jäi sitenkin hieman toissijaiseen asemaan. Saattaa olla, että tästä syystä oikeusministeriön asettaman (saamelais)työryhmän toimeksianto muotoiltiin jossakin määrin liian väljäksi ja vajavaiseksi erityisesti saamelaisten edustajiston aseman kehittämisen osalta, kun tavoitteena oli vain sen sääntelytason nostaminen. Toisaalta saamelaisvaltuuskunta oli edellä mainitussa esityksessään saamelaisia koskevan julkisoikeudellisen lainvalmistelutyön jatkamisesta (21.4.1993) nimenomaisesti korostanut sitä, että tätä työtä varten asetettavan suppean valmisteluelimen toimeksiannon tulisi olla yleispiirteinen.

Tämän ainutlaatuisen lainsäädäntötyön yhteydessä olisi ollut hyvä tilaisuus tehdä periaatteellisesti merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia saamelaisten edustajiston asemaan, toimivaltaan, tehtäviin ja erityisesti hallintomalliin tavoitteena muodostaa siitä tosiasiallinen itsehallintoelin ja saada se paremmin vastaamaan saamelaisten omaa historiallista mallia itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa. Saamelaistyöryhmän toimeksianto laadittaessa tähän mahdollisuuden ei haluttu tarttua. Sen sijaan tyydyttiin tavoittelemaan vain saamelaisten edustajiston sääntelytason korottamista asetuksen tasolta lain tasolle. Siinä yhteydessä sivuutettiin se seikka, että saamelaisten (itse) hallinnollisia oloja koskevan perustuslain säännöksen säätäminen antoi saamelaisten edustajistolle aivan uuden aseman ja merkityksen sekä samalla myös mahdollisuuden sen koko rakenteen uudelleen arvioimiseen.

<sup>332</sup> Saamelaisvaltuuskunnan kirjelmä oikeusministeri Hannele Pokalle saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, 21.4.1993.

Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, minkälaisia konkreettisia perustavaa laatua olevia muutoksia saamelaisten edustajiston asemaan olisi pitänyt tai edelleen pitäisi tehdä, jotta se saataisiin paremmin vastaamaan saamelaisten historiallista mallia toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan. Rauna Kuokkasen esille nostamaa historiallista siida-järjestelmää on ainakin sellaisenaan vaikea toteuttaa nykyolosuhteissa, mutta joitakin sen periaatteellisia elementtejä voitaisiin soveltaa vieläkin.<sup>333</sup> Keskeisin niistä on toimiminen paikallisesti, lähellä ihmisten jokapäiväistä arkielämää nykyisen yhden, yleissaamelaisen keskushallintoelimen sijaan. On huomattava, että vielä nykyäänkin toimiva kolttien omaperäinen kyläkokoushallinto pohjautuu saamelaisten perinteiseen siida-itsehallintojärjestelmään. Siida-järjestelmän nykyaikainen sovellus voisi olla esimerkiksi vuoden 1952 saamelaisasiain komitean ehdotuksen tapainen järjestelmä, jossa koostuisi yhdestä keskushallintoelimestä ja tarpeellisesta määrästä paikallishallintoelimiä. Nämä kaikki voitaisiin valita suoralla vaalilla.

Saamelaistyöryhmän toimeksiannon vajavaisuutta ei silti yksistään voida pitää syyppänä työryhmän tekemiin vaatimattomiin ehdotuksiin saamelaisten edustajiston aseman kehittämisen osalta. Niin kutsutussa komiteatyöskentelyssä ei ole ollenkaan tavatonta, että komitea tai vastaava valmisteleva toimielin havaitsee työnsä edetessä tarvetta laatia laajempia tai pidemmälle menevämpiä ehdotuksia kuin sen toimeksianto edellyttää. Itse asiassa niin menetteli myös puheena oleva saamelaistyöryhmä, kun se ”omavaltaisesti” ehdotti perustuslakiin lisättäväksi säännöksen saamelaisten oikeudesta tehdä heitä erityisesti koskevissa asioissa aloitteita eduskunnalle, vaikka tähän viittaavasta tehtävästä ei ollut mitään mainintaa sen toimeksiannossa. Kyseinen esitys ei sisällynyt enää hallituksen esitykseen saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaksi lainsäädännöksi. Tältä osin saattaa olla aiheellista kysyä, johtuiko tämä ainakin osittain siitä, ettei työryhmän asettamisesta sopineilla ministeriöillä ollut edes aikomusta tavoitella sellaista lainsäädäntötoimintaa.

Saamelaistyöryhmän puolustukseksi on toki luettava se, että oikeusministeriön sen työlle asettama määräaika oli verrattain lyhyt, noin seitsemän kuukautta. Toisaalta

---

<sup>333</sup> Kuokkanen (2014, s. 7–19) nostaa esille alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta käsittelevässä tutkimuksessaan ja sen yhteydessä tekemiinsä haastatteluihin nojautuen kysymyksen nykyisin kaikissa Pohjoismaissa omaksutusta tavasta toteuttaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta hallinnollisesti keskitetysti yhden yleissaamelaisen edustuksellisen elimen, saamelaiskäräjien kautta. Hän näkee myös näiden elinten hallintomallissa ja niiden perustassa paljon kritisoitavaa. Ensinnäkin hän katsoo saamelaiskäräjien – jonkinlaisena keskushallinnon organisaationa – etäännyneen nk. tavallisten saamelaisten arjesta, minkä vuoksi nämä eivät tunne omakseen sen toimintaa. Hänen mielestään Pohjoismaiden saamelaiskäräjät ovat organisaatioina suoria kopioita kyseisten valtioiden hallinto-organisaatioista eikä niiden toiminnan perusta ole siten sidoksissa saamelaisten omaan historialliseen yhteiskuntajärjestykseen. Myös niiden toiminta kohdistuu etupäässä valtion viranomaisten suuntaan. Kuokkanen viittaa tässä yhteydessä saamelaisten historialliseen itsemääräämisoikeuteen, joka toteutui siida-järjestelmän puitteissa paikallisesti ja lähellä siida-yhteisön jäseniä. Eräissä toisissa kirjoituksessaan Kuokkanen (2007, s. 150–151) toteaa lisäksi, että saamelaisten nykyiset poliittiset rakenteet ja toimintatavat ovat ehkä näkyvimpiä ilmentymiä kolonisoidusta ajattelutavasta, jolla tarkoitetaan sitä, että saamelaiset ovat alitajuisesti sisäistäneet valtaväestön arvot ja näkemykset. Hän esittää kysymyksen, että eikö olisi mielekkäämpää ja tarkoituksenmukaisempaa perustaa saamelaisten nykyiset hallintoelimet saamelaisten omille malleille kuten siida-järjestelmään, joka paremmin heijastelisi saamelaisten tarpeita, arvoja ja lähtökohtia. Kuokkasen kanssa samoilla linjoilla on myös Laila Susanna Vars (2009, s. 440–442).

työryhmän toimeksiantoa sanatarkasti tulkiten voidaan asetettua määräaikaa pitää riittävänä. Jäljemmin tässä tutkimuksessa on pyritty seikkaperäisemmin jäljittämään ja analysoimaan niitä syitä, joiden vuoksi saamelaisyöryhmä päätyi työssään tässä kuvattuun ratkaisuun saamelaisten edustajiston aseman osalta.

Arvioinnissa on vielä syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että tässä tutkimuksessa aiemmin laajasti käsitelty perusoikeusuudistuksen valmistelu ja saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelu tapahtuivat samoihin aikoihin. Kuten todettua, saamelaisvaltuuskunta otti aktiivisesti kantaa molempiin asiakokonaisuuksiin. Näiden kannanottojen vertailu selventää, minkälaisia saamelaisten kulttuuriautonomiamia koskevia pyrkimyksiä saamelaisvaltuuskunnalla oli noihin aikoihin ja miten saamelaisvaltuuskunnassa tulkittiin työryhmälle annettua tehtävää valmistella perustuslain säännös saamelaishallinnon perusteista. Esityksessään oikeusministeriölle perusoikeustyöryhmän mietinnön<sup>334</sup> johdosta saamelaisvaltuuskunta viittasi saamelaisyöryhmän toimeksiannon edellä mainittuun kohtaan todeten, että tämä ”*säännös on kuitenkin luonteeltaan yleinen hallinnollinen säännös kuten Ahvenanmaata koskeva säännös eikä sen yhteydessä ole tarkoituksenmukaista säätää saamelaisten kulttuuriautonomiasta*”. Sen vuoksi saamelaisvaltuuskunta esitti, että kulttuuriautonomiasta säädettäisiin silloin valmisteilla olleessa saamelaislaissa erityisesti koskevassa perusoikeussäännöksessä.<sup>335</sup> Kyseinen kannanotto tehtiin kesäkuun loppupuolella 1993, jolloin saamelaisyöryhmä oli jo aloittanut työnsä.

Saamelaisvaltuuskunnan kannanotosta voisi päätellä sen olleen siinä käsityksessä, ettei saamelaisyöryhmän tehtävänä ollut valmistella saamelaisten kulttuuriautonomiamia koskevaa perustuslain säännöstä. Toisaalta saamelaisvaltuuskunta oli omissa saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelun toimeksiantoa koskevissa kannanotoissaan pitänyt selväsanaisesti ja johdonmukaisesti esillä vaatimustaan kulttuuriautonomian sisällyttämisestä toimeksiantoon. Tämä oli seurausta saamelaisasiain neuvottelukunnan mietinnön esityksestä asettaa saamelaiskäräjät saamelaisten kulttuuriautonomian toteuttamista varten ja ottaa siitä tarpeelliset säännökset ehdotettuun saamelaislakiin.

Sisäasiainministeriön laatimista saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelua koskevista luonnoksista ei löydy mitään mainintaa saamelaisten kulttuuriautonomiasta. Sen sijaan niissä viitataan tarpeeseen aikaansaada saamelaishallinnon perusteita koskeva perustuslain säännös. Ministeriö ei siten näytä varsinaisesti tavoitelleen kulttuuriautonomiamia esittämällään perustuslain säännöksellä. Tältä osin on hyvä huomata, että saamelaisyöryhmän toimeksiannon muotoilu on varsin lähellä sisäasiainministeriön 25.11.1992 päivätyn saamelaislakiehdotuksen jatkovalmistelua koskevan toimeksiantoluonnoksen toista kohtaa.

Sippolan edellä selostetuissa muistioissa on käsitelty kiinnostavasti saamelaishallinnon perusteita koskevan perustuslain säännöksen tarvetta. Sippola viittaa ensin aikaisemmissa yhteyksissä esitettyyn tarpeeseen säätää saamelaisten asemasta ”*perustuslain*

<sup>334</sup> Perusoikeustyöryhmän mietintö 1992.

<sup>335</sup> Saamelaisvaltuuskunnan esitys oikeusministeriölle saamen kieltä ja saamelaisten kulttuuriautonomiamia koskevaksi perusoikeussäännökseksi, 19.6.1993.

*tasoisissa säädöksissä*”. Tämä voi Sippolan mukaan olla tarpeen myös kansainvälisten sopimusten, esimerkiksi ILO 169 -yleissopimuksen kannalta. Edelleen Sippola mainitsee muistiossaan perusoikeuskomitean ehdottaman saamelaisia erityisesti koskevan perusoikeussäännöksen todeten, että siinä ehdotettu on ”*keskeinen osa saamelaisten perusoikeuksia, mutta ei kata vielä kokonaan edes saamelaisten kulttuuria eikä ota huomioon saamelaisten asemaa kokonaisuutena*”. Sippola mainitsee esimerkkinä saamelaisia erityisesti koskevan Norjan perustuslain säännöksen, jonka mukaan valtion viranomaisten velvollisuutena on järjestää olosuhteet sellaisiksi, että saamelainen kansanryhmä voi turvata ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämäänsä.<sup>336</sup>

Sippolan muistioden eräät kohdat johtavat käsitykseen, että hänen ja ilmeisesti samalla myös sisäasiainministeriön mielestä tuolloin ehdotuksen asteella ollut perusoikeussäännös turvaa vain osan saamelaisten kulttuurista. Siksi on tarpeen säätää vielä saamelaisten hallinnollisia oloja koskeva perustuslain säännös, jotta saamelaisten asema saataisiin kokonaisvaltaisesti turvatuksi. Käsitystä tukee myös Sippolan viittaus Norjan perustuslain säännökseen, jossa kielen ja kulttuurin lisäksi turvataan myös ”*yhteiskuntaelämä*”. Sisäasiainministeriö näyttää siten tavoitelleen saamelaisten kulttuurin kokonaisvaltaista turvaamista, eikä vain osia siitä. Siitä huolimatta sisäasiainministeriö ei viittaa omista asiakirjoistaan mitenkään siihen, että tämän ”*kokonaisvaltaisen turvaamisen*” tulisi tapahtua kulttuuriautonomian perustalta. Toisaalta ministeriö saattoi pitää kulttuuriautonomiaan perustuvaa ratkaisua tässä tapauksessa itsestään selvyytenä, koska mikä muukaan se olisi voinut olla ”*saamelaishallinnon perusteita*” järjestävän perustuslain säännöksen sisältönä.

Joka tapauksessa selostetun perusteella vaikuttaa siltä, että saamelaisvaltuuskunnalla ja sisäasiainministeriöllä oli pääosiltaan yhteneväinen käsitys saamelaistyöryhmän toimeksiannon ensimmäisen kohdan sisällöstä ja tarkoituksesta: sillä tavoiteltiin yleistä saamelaisten hallinnollisia oloja koskevaa perustuslain säännöstä ilman varsinaista viittausta kulttuuriautonomiaan ja rajausta koskemaan pelkästään kieltä ja kulttuuria.

Saamelaistyöryhmän asettamispäätöksen liitteenä olevan oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnion laatiman perustelumuioston toimenpide-ehdotuksen perustelut ovat edellä esitettyyn saamelaisvaltuuskunnan ja sisäasiainministeriön käsitykseen nähden jossakin määrin hämmentäviä. Muistiossa perustellaan työryhmän asettamista ja sen toimeksiantoa kahdella seikalla. Yhtäältä saamelaisvaltuuskunnan esityksellä oikeusministeriölle saamelaisia koskevan julkisoikeudellisen valmistelutyön käynnistämiseksi (21.4.1993) ja toisaalta sillä, että sisäasiainministeriön toimikunnassa käynnistettäväksi tarkoitettu lainsäädäntöhanke ei ainakaan toistaiseksi voi edetä. Aarnion muistion toimenpide-ehdotuksen perustelut johtavat käsitykseen, että saamelaistyöryhmän toimeksiannon sisältöä ja sen tavoitteita on perusteltua tulkita saamelaisvaltuuskunnan esitykseen sisältyvien ehdotusten suuntaisesti.

<sup>336</sup> Matti Sippolan muistiot 27.5.1992 ja 25.11.1992.

Saamelaisvaltuuskunnan esitystä seuraten työryhmän tehtävänä oli siten valmistella ehdotus saamelaishallinnon perusteita koskevaksi perustuslain säännökseksi ja saamelaisvaltuuskunnan aseman nostamiseksi asetuksen tasolta lain tasolle ottaen huomioon saamelaisten aseman alkuperäiskansana sekä ILO 169 -yleissopimuksen ja muut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet saamelaisten julkisoikeudellisesta asemasta erityisesti kulttuuri-itsehallinnon osalta. Tämän mukaisesti oikeusministeriö näyttää tarkoittaneen jo toimeksiantoa valmistellessaan sitä, että puheena olevassa lainvalmistelussa saamelaisten itsehallinnollisen näkökulman tulee olla keskeisessä asemassa kansainvälisten sopimusten tarkoittamassa mielessä. Saamelaistyöryhmä noudatti työssään tätä linjausta kuten seuraavasta luvusta lähemmin ilmenee.

## **6.2. Saamelaistyöryhmän ehdotus saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaksi lakikokonaisuudeksi**

Saamelaistyöryhmän hallituksen esityksen muotoon valmistelemaan kokonaisesitykseen sisältyi kolme lakiesitystä: 1) säännös Suomen Hallitusmuotoon saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta, 2) säännökset valtiopäiväjärjestykseen saamelaisten oikeudesta tehdä aloitteita heitä erityisesti koskevissa asioissa ja oikeudesta antaa kertomus eduskunnalle heidän asioiden kehityksestä, ja 3) laki saamelaiskäräjistä.

Työryhmä ehdotti hallitusmuotoon lisättäväksi uuden IV b luvun otsikolla Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja sen yhteyteen 52 b §:n, jonka mukaan *”saamelaisille alkuperäiskansana turvataan erityisellä alueella heitä erityisesti koskevissa asioissa kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin siitä lailla tarkemmin säädetään. Säädettyessä kulttuuri-itsehallintoon kuuluvista tehtävistä on turvattava edellytykset niiden hoitamiseen.”* Erityisellä alueella työryhmä tarkoitti saamelaisten kotiseutualuetta, joka on jo vuodesta 1973 lähtien määritelty lainsäädännössä.<sup>337</sup> Saamelaiset harjoittaisivat kulttuuri-itsehallintoaan pääasiassa kyseisellä alueella, mutta joissakin asioissa kuten saamelaisten kouluopetuksessa saattaisi työryhmän mielestä olla tulevaisuudessa perusteltua soveltaa itsehallinnon periaatetta myös kotiseutualan ulkopuolella.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisältöön kuuluisivat *”saamelaisia erityisesti koskevat asiat”*. Tällaisiksi asioiksi työryhmä katsoi erityisesti saamen kielen ja kulttuurin, jotka on mainittu eduskunnan vuoden 1993 kannanotossa (EK/VNS 1/1993). Työryhmä viittasi tässä yhteydessä tuolloin valmistelussa olleeseen saamelaisia erityisesti koskevaan perusoikeussäännökseen, jossa kulttuuri on ymmärretty laajasti käsittäen myös saamelaisten perinteiset elinkeinot. Saamelaisia erityisesti koskevinä asioina on eduskunnan valiokuntakäytännössä pidetty myös saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, saamelaisten koulutusta ja kouluopetusta sekä saamelaislasten päivähoitoa koskevia asioita. Näiden seikkojen lisäksi saamelaisten asema alkuperäiskansana edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan saamelaisille oikeutta hallintoon, suunnitteluun ja päätöksentekoon ILO 169 -sopimuksen mukaisesti. Tällaiset asiat kuuluisivat saamelaisia erityisesti koskeviin asioihin.

<sup>337</sup> Ks. asetus saamelaisvaltuuskunnasta 824/1973, 1 §:n 3 momentti.



Työryhmän mielestä ehdotettu perusoikeussäännös sisältää jo sen ajatuksen, että saamelaiset voisivat vastaisuudessa aiempaa enemmän määrätä kieltään ja kulttuuriaan koskevista asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä. Työryhmä viittasi myös aiemmin mainittuun eduskunnan selväsanaiseen kannanottoon vuodelta 1993 saamelaisten itsemääräämisoikeuden puolesta. Pyrkimys saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon on työryhmän mielestä myös yhdensuuntainen ILO 169 -yleissopimuksen 7 artiklan kanssa, joka turvaa alkuperäiskansoille oikeuden hallita mahdollisimman laajasti omaa kulttuurikehitystään. Ehdotettu kulttuuri-itsehallintoa koskeva lainsäädäntö parantaisi lisäksi työryhmän käsityksen mukaan mainitun sopimuksen ratifiointiedellytyksiä.

Vaikka eduskunta viittasikin vuoden 1993 kannanotossaan kulttuuriautonomiaan, ei työryhmä katsonut tässä yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi delegoida saamelaisille autonomian tarkoittamaa säädöksenantovaltaa heitä erityisesti koskevissa asioissa, vaan ainoastaan lisätä heidän mahdollisuuksiaan itsehallintoon hallinnollista tietä. Työryhmän ehdotti saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon rajojen ja toimielinten määrittymistä erikseen lain mukaan niin, että laissa säädettäisiin saamelaisille enemmän päätösvaltaa heitä erityisesti koskevissa asioissa kuntien ja valtion hallinnossa ja toisaalta ehdotetun saamelaiskäräjien mukaisessa hallinnossa.<sup>338</sup>

Työryhmän toinen lakiesitys sisälsi ehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen 33 a §:ään otettavasta säännöksestä, jonka mukaan ”*saamelaisten oikeudesta tehdä aloitteita heitä erityisesti koskevissa asioissa ja heidän oikeudestaan antaa eduskunnalle kertomus siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä, säädetään lailla.*” Lakiviittauksella työryhmä tarkoitti ehdottamaansa saamelaiskäräjälakia. Siihen työryhmä ehdotti sisällytettäväksi säännöksen, joka antaisi saamelaiskäräjille oikeuden tehdä valtiopäiväjärjestyksessä tarkoitettuja aloitteita eduskunnalle.

Työryhmä viittasi tässä yhteydessä perustuslain säännökseen saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa todeten, että kyseisellä kuulemisella on merkitystä vain silloin, kun saamelaisille tärkeitä asioita on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. Työryhmä perusteli aloiteoikeutta koskevaa esitystään sillä, että sen avulla saamelaiset saisivat heille tärkeitä asioita liikkeelle lainsäädännössä ja siten voisivat itse ohjata itsehallintonsa aineellisen sisällön kehittämistä. Lisäksi työryhmä katsoi aloiteoikeuden olevan tarpeen sen vuoksi, että sillä tavoin saamelaisille turvattaisiin todellinen vaikutusmahdollisuus eduskunnan ulkopuolella tapahtuvassa lainvalmistelussa, mitä asiaa erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä (ks. PeVM 12/1990 vp, s. 1).

Ehdotettu aloiteoikeus olisi koskenut lakialoitteiden lisäksi myös toivomus- ja raha-asia-aloitteita. Aloiteoikeutta ei kuitenkaan ehdotettu yleiseksi, vaan se olisi rajoittunut vain saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeviin asioihin. Saamelaiskäräjien käyttöön tarkoitettu aloiteoikeus olisi työryhmän ehdotuksen mukaan ollut hyvin vahva, sillä hallituksella ei olisi ollut harkintavaltaa aloitteen sisällön eikä sen eduskunnalle toimittamisen osalta. Hallituksen olisi pitänyt saattaa saamelaiskäräjien tekemä aloite sellaisenaan kohtuullisessa ajassa eduskunnan käsiteltäväksi. Työryhmä toteaa mietinnössään, että sen ehdottama aloiteoikeus ei olisi uusi asia. Suomen lappa-

<sup>338</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 40–42 ja 59–61.

laiset olivat Ruotsin vallan aikaan edustettuna valtiopäivillä yli puolitoista vuosisataa kestäneenä ajanjaksona, minä aikana heillä oli työryhmän mukaan talonpoikaissäädyn edustajalle kuuluva aloiteoikeus valtiopäivillä.

Mainittuun valtiopäiväjärjestykseen lisättäväksi ehdotettuun säännökseen sisältyi myös oikeus antaa kertomus eduskunnalle siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisasioiden kehityksessä. Kertomuksen antaminen ehdotettiin annettavaksi saamelaiskäräjille sitä koskevaan lakiin otettavalla säännöksellä. Työryhmä katsoi, että kertomusmenettelyn avulla eduskunnalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus seurata saamelaisia koskevien asioiden kehitystä ja toisaalta sitä, miten sen lausumat kannanotot ovat toteutuneet eri asioiden yhteydessä.<sup>339</sup>

Kahden perustuslakiin lisättäväksi ehdottamansa säännöksen lisäksi työryhmä valmisti toimeksiantonsa toisen pääkohdan mukaisesti ehdotuksen saamelaiskäräjälaiksi, joka tarkoitettiin korvaamaan vuodesta 1973 asti voimassa olleen asetuksen saamelaisvaltuuskunnasta. Saamelaiskäräjien tarkoituksena olisi saamelaisvaltuuskunnan tapaan valvoa saamelaisten etuja ja oikeuksia. Työryhmän ehdotuksen mukaan säätämällä laki saamelaiskäräjistä säilyttäisiin samalla keskeiset osat saamelaisvaltuuskunnan asemasta ja tehtävästä. Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta pysyisi sikäli saamelaisvaltuuskunnan kaltaisena, että käräjät olisi pääasiassa aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava toimielin saamelaisille tärkeissä asioissa.

Saamelaisvaltuuskuntaan nähden uutena piirteenä saamelaiskäräjillä olisi työryhmän ehdotuksen mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteuttaminen ja siihen kuuluvien tehtävien hoitaminen ehdottamiensa perustuslain muutosten mukaisesti. Saamelaiskäräjillä voisi olla myös päätösvaltaa sen mukaan kuin sitä koskevassa laissa tai muualla laissa säädetään. Työryhmä esitti jo ehdottamassaan saamelaiskäräjälaissa saamelaiskäräjille päätösvaltaa eräiden valtion talousarvioon otettujen saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen määrärahojen jakamisessa. Saamelaiskäräjälakiehdotukseen sisältyivät lisäksi säännökset, jotka konkretisoivat valtiopäiväjärjestykseen ehdotettuja säännöksiä saamelaisten aloiteoikeudesta ja toimintakertomuksen antamisesta eduskunnalle.

Vielä työryhmä ehdotti saamelaiskäräjien siirtämistä hallinnollisesti oikeusministeriön hallinnonalalle, jossa saamelaisasioita on aiemminkin hoidettu. Saamelaisvaltuuskunta toimi tuolloin sisäasiainministeriön yhteydessä oltuaan sitä ennen vuoteen 1986 asti valtioneuvoston kanslian alaisuudessa. Työryhmä totesi, että saamelaiset ovat oma-kielinen vähemmistö, jonka itsehallintoa tulee kehittää. Siihen nojautuen työryhmä katsoi, että saamelaisasioiden tulisi kuulua oikeusministeriölle, jolle kuuluvat muutkin vähemmistöasiat sekä kielilainsäädäntöön ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon kuuluvat asiat.<sup>340</sup>

Saamelaiskäräjälakia analysoidaan seikkaperäisemmin tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa. Niin ikään arvioidaan tarkemmin, miten saamelaiskäräjät poikkeaa asemansa ja tehtäviensä osalta edeltäjästään saamelaisvaltuuskunnasta.

<sup>339</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 42–44, 61–63 ja 68–69.

<sup>340</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 45–47, 64 ja 67–70.

### 6.3. Lakikokonaisuuden jatkovalmistelu

Saamelaiden itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä virkatyönä. Siinä yhteydessä ministeriö pyysi työryhmän mietinnöstä lausunnot eri viranomaisilta ja eräiltä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoilta. Lausunnoissa suhtauduttiin pääosin myönteisesti työryhmän ehdotuksiin.<sup>341</sup>

Saamelaisvaltuuskunta yhtyi työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa kaikilta keskeisiltä osin työryhmän selvityksiin ja ehdotuksiin sekä toivoi, että ehdotetut säännökset saatettaisiin mitä pikimmin eduskunnan käsiteltäväksi. Valtuuskunnan mielestä ehdotettu perustuslain säännös saamelaiden kulttuuri-itsehallinnosta on edellytyksenä sille, että saamelaiset voivat tulevaisuudessa elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti kotiseutualueellaan. Lisäksi valtuuskunta katsoi, että ehdotettu eduskuntaan ulottuva aloiteoikeus on tärkeä edellytys saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon ja heidän perusoikeuksien toteutumiselle.<sup>342</sup>

Ministeriö viimeisteli lakiesityksen työryhmän mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta kiinteässä yhteistyössä saamelaisvaltuuskunnan kanssa. Jatkovalmistelussa kuultiin lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriötä kaivosasioiden osalta sekä Metsähallitusta ja Lapin maakuntaliittoa. (HE 248/1994 vp, s. 22) Hallituksen esitys saamelaiden kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön annettiin eduskunnalle lokakuussa vuonna 1994.

Hallituksen esitys perusteluineen ja vaikutuksia koskevina arvioineen vastasi hyvin pitkälle työryhmän ehdotuksia yhtä olennaista poikkeusta lukuun ottamatta: esityksestä oli poistettu säännökset saamelaiden aloiteoikeudesta eduskunnassa. Myös joihinkin työryhmän ehdottamiin säännöksiin esitettiin sisällöllisiä muutoksia. Suurin muutos koski kulttuuri-itsehallinnon käsitteen ja siihen sidoksissa olevan saamelaiskäräjien toimivallan määrittelyä. Toisaalta hallituksen esitykseen saamelaiskäräjälaiksi sisältyi säännös viranomaisten neuvotteluvollisuudesta saamelaiskäräjien kanssa saamelaisille tärkeissä asioissa. Tämä säännös ei sisällynyt työryhmän ehdotukseen. Saamelaiden aloiteoikeutta eduskunnassa koskevan valtiopäiväjärjestyksen säännöksen ja sitä tarkentavan saamelaiskäräjälain säännöksen poistamista ei ole millään tavalla perusteltu eikä siitä löydy mitään mainintaa hallituksen esityksestä ikään kuin työryhmä ei olisi sellaista edes esittänyt.<sup>343</sup>

<sup>341</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärisen laatima tiivistelmä saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994 annetuista lausunnoista, 28.4.1994, s. 1.

<sup>342</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto saamelaistyöryhmän 1994 mietinnöstä, 26.2.1994. Lausunnon tarkempaan sisältöön viitataan tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa.

<sup>343</sup> Veli-Pekka Lehtola käsittelee teoksessaan Saamelaiden parlamentti (2005, s. 146) aloiteoikeuden poistamiseen johtaneita tapahtumia. Hän kirjoittaa saamelaisvaltuuskunnan silloisen lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärisen kertomana saamelaistyöryhmässä sovitun, että työryhmässä sisäasiainministeriötä edustanut Paavo Pirttimäki hoitaisi poliittiset neuvottelut puolueiden johdon kanssa ja varmistaisi niiden tuen asialle. Pirttimäki jätti kuitenkin asian hoitamatta. Kun esitys aloiteoikeudesta tuli puolueiden tietoon, nämä Hyvärisen mukaan ”säikähtivät” asiaa, eikä sitä hyväksytty. Hyvärisen mukaan aloiteoikeuden hylkäämisen seurauksena kulttuuri-itsehallinnosta ei tullut lainkaan sellainen, mitä työryhmä oli tarkoittanut. Saamelaiskärä-

Hallituksen esityksessä lähdetään saamelaistyöryhmän ehdotuksen tavoin siitä, että saamelaisten itsehallinnollista asemaa pyritään turvaamaan ottaen huomioon saamelaisten asema alkuperäiskansana, jolla voi olla siinä ominaisuudessa erityisiä oikeuksia. Esityksen mukaan saamelaisten asema Suomen ainoana alkuperäiskansana ilmenee kansainvälisistä sopimuksista. Oikeus itsehallintoon ehdotettiin turvattavaksi saamelaisille ryhmänä samalla tavoin kuin valtiopäiväjärjestyksessä saamelaisille turvattu oikeus kuulemiseen eduskunnassa. Kulttuuri-itsehallinnon sisältö sidottiin kuitenkin työryhmän ehdotuksesta poiketen tuolloin ehdotuksen asteella olleeseen perusoikeusuudistukseen sisältyvän saamelaisia erityisesti koskevaan hallitusmuodon 14.3 §:ään (HE 309/1993 vp). Hallituksen esityksessä ehdotettiin hallitusmuotoon lisättäväksi uusi 51 a §, jonka mukaan *”saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään”*.

Vastaavasti työryhmän ehdottamaan saamelaiskärjälakiin esitettiin muutoksia ja tarkennuksia niin, että lain säännökset olisivat linjassa muutettavaksi ehdotetun hallitusmuodon säännöksen kanssa. Lain tarkoitusta määrittävässä 1 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi, että tämän lain mukaisesti turvataan saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto. Saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa sääntelevän 5 §:n 1 momentiksi ehdotettiin puolestaan muotoilua, jonka mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan saamelaiskäräjien yleinen toimivalta vastaa siten perusoikeusuudistuksessa ehdotettua saamelaisten perusoikeuksien alaa. (HE 248/1994 vp, s. 16–18, 22–23 ja 31–32)

Hallituksen esitys ei sisältänyt työryhmän kulttuuri-itsehallintoa koskevan hallitusmuodon pykälän loppuun lisättäväksi ehdottamaa säännöstä taloudellisten edellytysten turvaamisesta itsehallinnon kuuluvien tehtävien hoitamista varten. Valtion taloudellista vastuuta koskeva säännös jäi siten vain saamelaiskärjälakiesitykseen työryhmän ehdottamalla tavalla (HE 248/1994 vp, s. 23 ja 31). Samantapainen muutos tehtiin myös erityisen saamelaisasioiden kehitystä selostavan kertomuksen antamista koskevaan sääntelyyn. Työryhmä oli ehdottanut, että aloiteoikeutta koskevaan valtiopäiväjärjestyksen pykälään otettaisiin säännös myös saamelaisten oikeudesta antaa eduskunnalle kertomus siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä, mistä säädettäisiin tarkemmin lailla. Lakiviittauksella tarkoitettiin ehdotettua saamelaiskärjälakia, johon ehdotettiin asiaa koskevan tarkemman säännöksen ottamista. Hallituksen esitykseen ei sisältynyt enää lainkaan ehdotettua lisäystä valtiopäiväjärjestykseen, ja saamelaiskärjälakiinkin ehdotettua asiaa koskevaa säännöstä muutettiin niin, että saamelaiskärjät laatisi vuosittain kertomuksen valtio-

---

räjät jäi ilman poliittista valtaa ja pysyi edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin neuvoa-antavana elimenä. Myös kansanedustaja Heli Astala (vas.) viittasi aloiteoikeuden poistamiseen lakiesityksen toisen käsittelyn yhteydessä eduskunnan täysistunnossa käyttämässään puheenvuorossa todeten, että tämän tekivät poliittiset hallitustahot. Hän piti ratkaisua valitettavana. (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7345).

neuvostolle hallituksen kertomuksen laatimista varten, mitä kautta eduskunta saisi selonteon saamelaisasioiden kehityksestä (HE 248/1994 vp, s. 25 ja 32).

Työryhmän mietinnöstä poiketen hallituksen esityksen mukaiseen saamelaiskäräjälakiin sisältyi säännös viranomaisten neuvotteluelvoitteesta. Lakiesityksen yleisperusteluissa tästä neuvotteluelvoitteesta ei ole mitään mainintaa. Yksityiskohtaisista perusteluista sen sijaan ilmenee, että säännös perustuu ILO 169 -yleissopimuksen 6 artiklan määräykseen, joka edellyttää neuvotteluja alkuperäiskansan edustuselimen kanssa aina kun harkitaan lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla näihin kansoihin välitön vaikutus. Neuvotteluelvoitetta koskevan säännöksen mukaan viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten kannalta merkityksellisiä asioita. Säännös sisältää viisikoh-taisen listauksen tällaisista asioista, jotka ainakin kuuluvat tämän neuvotteluelvoitteen piiriin. Luettelon kuudes kohta ”muuta vastaavaa saamelaisten kieleen ja kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa” osoittaa, että säännöksen asialistaus on tarkoitettu esimerkkiluetteloksi. (HE 248/1994 vp, s. 25 ja 32)

Vielä on mainittava hallituksen esitykseen sisältyvä kolmas lakiesitys, joka ei sisältynyt työryhmän mietintöön. Esitys koski saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamista (L 516/1991). Hallitus esitti, että kyseisen lain ne säännökset, jotka koskevat saamelaisalueen kunnille tulkitsemis-, kääntämis- ja neuvontatehtäviä varten perustetuista viroista aiheutuviin kustannuksiin maksettavaa valtionosuutta, kumottaisiin ja että tarkoitukseen varatut valtion talousarvion määrärahat käytettäisiin saamelaiskäräjien henkilöstön palkkaamiseen pääsääntöisesti vastaaviin tarkoituksiin. (HE 248/1994 vp, s. 1, 22, 30 ja 37) Tämä lakiesitys pohjautui saamelaisvaltuuskunnan saamelaistyöryh-män työskentelyn jälkeen oikeusministeriölle huhtikuussa 1994 tekemään esitykseen saa-melaisten kielilain mukaisten valtionosuuksien ja -avustusten uudelleen kohdentamisesta niin, että ne hyödynnetään aiempaa tehokkaammin kielilain tarkoituserien toteutumiseksi. Aloitetta perusteltiin myös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisenä.<sup>344</sup>

## 6.4. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa

Perustuslain muutoksena hallituksen esityksen arviointi annettiin eduskunnassa sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta pyysi esityksestä lausunnon eduskunnan sivistysvaliokunnalta. Lakikokonaisuutta käsitellessään molemmat valiokunnat kuuluivat muun muassa saamelaisvaltuuskuntaa.

Saamelaisvaltuuskunnan antamat lausunnot mainituille valiokunnille ovat pääosin samansisältöiset. Niissä saamelaisvaltuuskunta yhtyi hallituksen esitykseen ja esitti, että esitykseen sisältyvä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeva perustuslain säännös ja laki

<sup>344</sup> Saamelaisvaltuuskunnan esitys oikeusministeriölle saamen kielilain mukaisen kuntien valtionavun uudelleenkohdentamisesta, 22.4.1994.

saamelaiskäräjistä hyväksyttäisiin eduskunnassa mitä pikimmin sisällöltään sellaisenaan. Lisäksi valtuuskunta piti tarpeellisena sitä, että muussa yhteydessä selvitetäisiin niin pian kuin mahdollista, miten saamelaisten yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia voitaisiin edelleen parantaa.<sup>345</sup>

Sekä sivistysvaliokunta että perustuslakivaliokunta pitivät hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina sekä puolsivat niiden hyväksymistä perustuslakivaliokunnan esittämin huomautuksin ja muutoksin. Esitykseen saamelaiskäräjälaiksi perustuslakivaliokunta ehdotti seitsemään pykälään muutoksia.

Sivistysvaliokunta viittasi lausunnossaan valtioneuvoston kulttuuripoliittisesta selonteosta vuonna 1993 antamaansa lausuntoon. Siinä valiokunta totesi valtiovallan lähtökohdan olevan nykyisin saamelaisten kulttuurin ja kielen turvaaminen kulttuuri-autonomian perustalta, jotta saamelaiset voisivat tulevaisuudessakin elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja -kulttuurisessa yhteiskunnassamme (SiVM 9/1993 vp, s. 13). Selonteon käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi sivistysvaliokunnan ehdotuksen mukaisen lausuman, jossa edellytettiin saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kulttuuriautonomian perustalta (EK/VNS 1/1993 vp). Edelleen sivistysvaliokunta viittasi perusoikeusuudistukseen sisältyvän saamelaisia erityisesti koskevan säännöksen turvaamiin oikeuksiin todeten, että nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda hallinnolliset puitteet näiden oikeuksien toteuttamiselle. Lisäksi valiokunta totesi lausunnossaan, että sen saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä omaksuttu kulttuurin käsite – siis mainitun perusoikeussäännöksen perustelujen mukaisesti ymmärrettynä – vastaa kansainvälisiä, muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitean tulintoja. (SiVL 9/1994 vp, s. 1–2)

Sivistysvaliokunta nosti esille myös saamelaistyöryhmän yksimielisen ehdotuksen saamelaisten oikeudesta tehdä aloitteita eduskunnalle ja saamelaiskäräjien oikeudesta antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen saamelaisia koskevien asioiden merkittävästä kehityksestä. Tähän ehdotukseen viitaten sivistysvaliokunta katsoi tärkeäksi edelleen kehittää saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuuksia mainitun saamelaistyöryhmän esitysten pohjalta ja edellytti hallituksen tekevän asiasta selvityksen mahdollisimman pikaisesti. (SiVL 9/1994 vp, s. 2)

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että perustuslakiin lisättäväksi ehdotettu saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeva säännös olisi luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi tämän itsehallinnon sisällön. Asiaa havainnollistaa valiokunnan mielestä se, ettei saamelaiskäräjälakiehdotukseen sisälly mitään sellaisia säännöksiä, joiden antamisen edellytyksenä olisi mainitun perustuslain säännöksen hyväksyminen. Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksessä omaksuttuun ratkaisuun määritellä kulttuuri laajasti perusoikeus-

<sup>345</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunnot eduskunnan sivistysvaliokunnalle (5.11.1994) ja perustuslakivaliokunnalle (17.12.1994) hallituksen esityksestä (HE 248/1994 vp) saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön. Lausuntojen sisältöön viitataan tarkemmin tutkimuksen myöhemmissä vaiheissa.

uudistuksen (HE 309/1993 vp) tapaan lausuen kuitenkin, että saamelaisten kulttuuritsehallinnon turvaaminen saamelaiskäräjäläilla ei sellaisenaan muuta niitä nykyisiä lainsäädäntöjärjestelyjä, joiden mukaan määräytyy, ketkä saavat harjoittaa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvia perinteisiä elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla. Edelleen valiokunta totesi, että mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja ja että käsiteltävänä olevan uudistuksen tarkoituksena ei ole saada aikaan muutoksia poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen alalla. (PeVM 17/1994 vp, s. 1)

Valiokunta toisti tämän kantansa vuoden 1994 valtiopäiviltä lepäämässä olleesta kulttuuri-itsehallintoa koskevasta lakiesityksestä keväällä 1995 antamassaan mietinnössä. Lisäksi valiokunta täsmensi aiemmassa mietinnössään lausumaansa kantaa todeten, että kyseisellä uudistuksella ei tavoitella poikkeavia ratkaisumalleja nykyisin vallitseviin elinkeino-oikeuksiin. Valiokunta totesi myös, että elinkeino-oikeuksien uudelleen järjestämiseen liittyisi erityisen ongelmallisia seikkoja kuten maanomistusolot ja yksinoikeuskysymykset (PeVM 1/1995 vp, s. 1, ks. myös PeVM 6/2002 vp, s. 1).

Vuoden 1994 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä käyvän ilmi, ettei uudistus poista kaikkia esteitä ILO 169 -yleissopimuksen ratifioimiselle. Sen vuoksi valiokunta edellytti hallituksen laativan mitä pikimmin selvityksen siitä, millä tavoin ja millaisin käytännön vaikutuksien esteet mainitun sopimuksen ratifioimiselle ovat poistettavissa. Tämän lisäksi sivistysvaliokunnan edellä selostettuun lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta päätti edellyttää hallituksen selvittävän, miten voitaisiin saamelaiskäräjien yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia edelleen kehittää ja turvata sille riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseksi. (PeVM 17/1994 vp, s. 3) Tältä osin on kiinnostavaa havaita, että sivistysvaliokuntaan lausuntoon sisältyvä ponsi saamelaiskäräjien yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä ja riittävien resurssien turvaamisesta, mihin perustuslakivaliokunta ja lopulta myös eduskunnan täysistunto yhtyivät, on lähes sanatakkasti saamelaisvaltuuskunnan esityksen mukainen.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyneen ehdotuksen perustuslain säännökseksi ja ehdotuksen saamelaisten kielilain muuttamiseksi muuttamattomana sekä ehdotuksen saamelaiskäräjälaiksi perustuslakivaliokunnan ehdottamin muutoksin jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljellä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Eduskunta sisällytti vastaukseensa myös ponnin, joka sisälsi perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan edellyttämiä asioita. (EV 14.2.1995 – HE 248/1994 vp, s. 1) Sittemmin vuoden 1995 vaalien jälkeen kokoontunut uusi eduskunta hyväksyi lopullisesti kyseisen lainsäädäntökokonaisuuden saamelaiskäräjälain yhteen pykälään tehdyllä teknisellä tarkistuksella. Hallituksen esityksen hyväksymistä koskevassa kirjelmässään eduskunta totesi perustuslakivaliokunnan kahteen kertaan lausuman kannanoton tavoin, ettei uudistus merkitse muutosta siihen, ketkä saavat harjoittaa poronhoitoa, metsästystä, kalastusta tai muitakaan elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla. (EK 19/1995 vp, s. 1)

## 6.5. Lakihankkeiden tavoitteenasettelu

Tässä luvussa käsitellään lakihankkeiden tavoitteenasetteluun liittyviä teoreettisia kysymyksiä. Tarkastelu pohjautuu pääasiassa Jyrki Talan tuotantoon, erityisesti hänen vuonna 2001 julkaistuun tutkimukseen *Lakien vaikutukset. Lakiuudistuksen tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*. Tarkastelun avulla pyritään luomaan sellaiset teoreettiset viitekehykset, joiden puitteissa analysoidaan tämän tutkimuksen kohteena olevan saamelaisen itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön ja sitä konkretisoivan muun lainsäädännön tavoitteita ja niiden muotoutumiseen vaikuttaneita tekijöitä.

### 6.5.1. Yleistä tavoitteenasettelusta

Lainsäädäntötoimintaa on perusteltua ja rationaalista tarkastella tavoitteellisena ja suunnitelmallisena toimintana, jolla pyritään tiettyyn tavoitetilään. Lain säätämisellä tavoitellaan yleensä jotakin muutosta vallitseviin olosuhteisiin tai tilaan. Sillä voidaan pyrkiä korjaamaan epäkohtia tai ohjaamaan kehitystä toivottuun suuntaan.<sup>346</sup> Lain perusteluja ja sen arvioituja vaikutuksia tutkimalla voi helposti havaita, että lailla tavoitellaan muutosta olemassa olevaan tilaan. Silti voi esiintyä lakihankkeita, jonka todellinen tavoite on vallitsevan tilan ylläpitäminen eikä sen muuttaminen, vaikka lain tavoitteet olisikin kirjoitettu muutosta kuvaaviksi.<sup>347</sup>

Tala määrittelee lakiuudistuksen tavoitteenasetteluksi sitä tosiasiallista ja oikeudellista asiointilaa, jonka on tarkoitus toteutua uudistuksen myötä. Hän käyttää käsitettä tavoitteenasettelu tavoitteen sijasta korostaakseen sen prosessin tuntemista, jonka myötä käsitys mainitusta asiantilasta muotoutuu. Tavoitteenasettelu on peräisin niiltä toimijoilta, jotka tavalla tai toisella osallistuvat lakihankkeen valmisteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Tällainen luonnehdinta tähtää näin väljästi määritellyn niin kutsutun historiallisen lainsäätäjän tavoitteiden ja niiden muodostumista koskevan prosessin tarkastelemiseen.<sup>348</sup>

Nykyajan yhteiskunnalle on tyypillistä lakisäätelyn käyttö keinona, jolla pyritään suunnitelmallisesti edistämään tiettyjä tavoitteita. Tätä instrumentaaliseksi suhtautumiseksi oikeussäätelyyn kutsuttua lähestymistapaa noudatetaan nykyisin laajasti niin lainvalmistelussa kuin poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Ajattelutavalla on läheinen yhteys lainlaadinnan tarkastelemiseen tavoitteellisena ja suunnitelmallisena toimintana, jossa oikeussäätelyä käytetään keinona ja ohjaamisvälineenä tiettyjen yhteiskunnallisten tai muiden muutosten aikaansaamiseksi. Kyseisen lähestymistavan omaksuminen merkitsee samalla sen kriittisen lainopin perusajatuksen hyväksymistä, että lainoppi on poliittista toimintaa siinä kuin muukin arvoihin ja ideologisiin sitoumuksiin perustuva yhteiskunnallinen toiminta. Tässä tutkimuksessa lainsäädännön tavoitteita tarkastellaan samoilla metodeilla kuin itse kirjoitettua lakia eli säännöksiä,

<sup>346</sup> Tala 2001, s. 2 ja 76–77.

<sup>347</sup> Summers 1977, s. 123–124

<sup>348</sup> Tala 2001, s. 84 ja Tala 2005, s. 102.



sillä lain tavoitteet lakien esitöihin kuuluvana aineistona nauttivat institutionaalista tukea lakien säännösten tapaan.

Hallituksen esityksen laatimisohteet ovat Suomessa 1970-luvulta lähtien perustuneet käsitykseen lainvalmistelusta suunnitteluna. Ohteet rakentuvat rationaalisen päätöksenteon klassiseen ongelmanratkaisun malliin, jossa tavoitteet ja keinot erotellaan toisistaan ja jossa eri vaihtoehtoisia keinoja vertaillaan ja arvioidaan niiden vaikutuksia sekä valitaan lopulta ne keinot tai keinovalikoima, jonka uskotaan parhaiten toteuttavan lain tavoitteita.<sup>349</sup>

### 6.5.2. Tavoitteenasetteluun osallistuvat tahot

Talan mukaan Suomen tyyppisessä valtiojärjestyksessä säädännällisen oikeuden tavoitteenasettelu on ainakin muodollis-juridisesti aina päätöksentekijän, vallankäyttäjän tavoitteenasettelua. Asia on näin siitä riippumatta, missä laajuudessa eri ryhmien ja toimijoiden demokraattinen vaikutus tai valvonta toteutuu lainsäädäntöprosessissa. Nämä tahot ovat samalla myös vastuussa lain tavoitteiden toteutumisesta. Tähän ryhmään kuuluvat valtioneuvoston jäsenet, tasavallan presidentti<sup>350</sup> ja eduskunta (enemmistö).<sup>351</sup>

Asiakokonaisuuteen liittyy myös kysymys lainvalmistelijoiden ja poliittisten päättäjien roolijaosta ja vastuusta lainvalmisteluprosessissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa lainvalmistelun laatua ja kehittämistarpeita käsittelevässä selvityksessään mainitun roolijaon ylläpitämisen ja selkiyttämisen tarpeellisuutta. Roolijaon ideaalitalanteessa poliittisen päättäjän päätehtävänä on päättää lainvalmistelun käynnistämisestä ja sen toimeksiantosta, ohjata tarpeen mukaan valmistelutyötä sekä päättää valmistuneen lakiehdotuksen jatkosta. Lainvalmistelusta vastaavan virkakoneiston päätehtävänä on puolestaan laatia asiantuntemuksensa ja hyvän lainvalmistelukäytäntöjen avulla mahdollisimman hyvälaatuinen lakiehdotus.<sup>352</sup>

Vastuukysymysten osalta näyttää olevan periaatteellisesti selvää, että poliittinen päättäjä kantaa poliittisen ja parlamentaarisen vastuun ja virkahenkilö virkavastuun. Käytännössä vastuunjako ei ole kuitenkaan näin yksinkertaista kuten esimerkiksi tilanteissa, joissa poliittisilla päättäjillä ja lainvalmistelijoilla on eriäviä käsityksiä lainvalmistelun kohteena olevasta asiasta. Lähtökohtaisesti epäonnistuneesta sääntelystä vastuu kohdistuu aina poliittisesti ja muodollis-juridisesti poliittiseen päättäjään. Käytännössä voi silti esiintyä tapauksia, joissa lainvalmistelija pyrkii laatimaan poliittisen päättäjän (ministerin) tiedossa olevaa tai oletettua tahtoa vastaavan ehdotuksen, joka poikkeaa asiantuntijoiden optimaalisena pitämästä ratkaisusta, ja päättäjän ratkaisun mukaisesta lakiehdotuksesta tulee voimassa olevaa oikeutta, jonka vaikutukset jäävät ennakoitua vajavaisemmaksi. Kuinka tällaisessa tapauksessa tulisi arvioida lainvalmistelusta vastaavien virkahenkilöiden

<sup>349</sup> Hallituksen esityksen laatimisohteet 1992, s. 7.

<sup>350</sup> Vuonna 2011 toteutetun Suomen perustuslain muutoksen (HE 60/2010 vp/L 1112/2011) jälkeen tasavallan presidentti ei enää anna hallituksen esityksiä eduskunnalle, vaan tämä toimivalta kuuluu nyt yksinomaan valtioneuvostolle.

<sup>351</sup> Tala 2001, s. 84.

<sup>352</sup> Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013, s. 36.

vastuuta?<sup>353</sup> Jos päättäjä on tehnyt ratkaisun sittemmin vajavaisiin vaikutuksiin johtaneen sääntelyn sisällöstä vastoin lainvalmistelijoiden ja asiantuntijoiden näkökantoja, pitää vastuun kohdistuakin häneen (tai heihin).

Rajaamalla tavoitteiden tarkastelu pelkästään vallankäyttäjien ilmaisemiin pyrkimyksiin jäisi käsitys lakihankkeiden tavoitteiden muodostumisesta kapeaksi, yksipuoliseksi ja vajavaiseksi. Suomen tyyppisessä demokraattisessa valtiossa lakihankkeiden tavoitteenasetteluun vaikuttaa laaja joukko muita tahoja sekä muodollisen asemansa perusteella että muutoin järjestäytyneenä tai yksittäisenä toimijana taikka kansalaisena. Muodollisen asemansa tai vastaavan nojalla tavoitteenasetteluun vaikuttavat muun muassa komitean tai työryhmän jäsenet, virkamiesvalmistelijat ja lausunnonantajat. Jälkimmäiseen ryhmään voidaan lukea ainakin eri etujärjestöjen ja median edustajat sekä yksittäiset kansalaiset. Tala päättyy näin arvioon, jonka mukaan historiallisen lainsäätäjän tavoitteeseen erityisesti laintulkinnan argumenttina viitattaessa tarkoitetaan yleensä lähinnä yhtäältä lainsäädäntöprosessissa päätöksentekijöinä olleita henkilöitä ja toisaalta lainvalmisteluun eri rooleissa osallistuneita tahoja rajaamatta tai määrittelemättä niitä sen tarkemmin.

Tavoitteenasetteluun osallistuvista tahoista Tala toteaa, että lakihankkeen tavoitteita tarkastelemalla voidaan jäljittää arvoja ja intressejä, joita hankkeella pyritään edistämään ja joilla sen hyväksymistä argumentoidaan. Paljastamalla eri toimijoiden usein toisistaan poikkeavat tavoitteet ja intressit saadaan tavoitteita analysoimalla näkyviin lakisääntelyn sosiaalinen perusta eli keiden tavoitteita ja arvoja edistetään ja missä määrin.<sup>354</sup>

### **6.5.3. Tavoitteenasettelu yhteistoimintana ja siihen liittyvien ristiriitojen ratkaiseminen**

Kuten edellä kuvattiin Suomen kaltaisessa demokraattisessa valtiossa jonkin lakihankkeen ja sen tavoitteiden asettamiseen osallistuu koko joukko toimijoita, joilla kaikilla on omat käsityksensä hankkeen tavoitteista. Lainlaadinta on siten suuressa määrin yhteistoimintaa, joka edellyttää toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja ainakin johonkin rajaan asti yhteistä tahdonsuuntaa. Eri toimijoiden pyrkimyksiä tarkasteltaessa joudutaan pohtimaan, mikä painoarvo kunkin tavoitteille annetaan. Keiden tavoitteita pidetään määräävinä, keiden huomionarvoisina ja onko mahdollista sivuuttaa jonkun tahon tavoitteet kokonaan. Tarkastelua hankaloittaa se, että edellisessä kappaleessa mainitut lainlaadintaan osallistuvat erilaiset tahot ovat vaikutusvallaltaan sekä muodollis-oikeudellisesti että asiallisesti ottaen erilaisissa asemissa.

Yksinkertaisin ja kenties helpoin tapa pyrkiä hahmottamaan lakihankkeen tavoitteenasettelua on tarkastella asiaa muodollis-oikeudellisesta näkökulmasta. Tällöin huomio kiinnitetään pelkästään niiden toimijoiden tavoitteenasetteluun, jotka lainsäädäntöprosessin eri päätöksentekovaiheissa ovat muodostaneet säädöksen syntymiselle välttämättömän enemmistön. Tarkastelutapa merkitsisi yksinomaan hallituksen ja

<sup>353</sup> Sama, s. 44.

<sup>354</sup> Tala 2001, s. 78 ja 80.

eduskunnan enemmistön tavoitteiden huomioon ottamista. Nämä tahothan olisivat voineet myös niin halutessaan estää säädöksen syntymisen. Talan mukaan tällainen tarkastelutapa sivuuttaa kuitenkin monia tavoitteenasettelun tarkastelun tärkeitä puolia, sillä tavoitteenasetteluun liittyy monia perustavaa laatua olevia ongelmia. Lakihankkeen edetessä toimijoiden tavoitteet voivat muuttua ja heidän tavoitteita ja kantoja joudutaan sovittamaan yhteen enemmistön aikaansaamiseksi. Lopputuloksena voi olla tavoitteenasettelu, joka ei vastaa kenenkään alkuperäisiä tavoitteita.

Merkittäviä lakihankkeita valmistellaan jokseenkin säännönmukaisesti monijäsenisissä valmisteluryhmissä, mikä tuo lainvalmisteluun ainakin kaksi erityispiirrettä: eri toimijoiden eriävät käsitykset ja tarve päätyä työssä jollei yksimielisyyteen niin ainakin laajaan yhteisymmärrykseen. Ilman tätä yhteisymmärrystä ehdotuksen päätarkaisista poliittisen päättäjän lienee lähes ylivoimaista viedä ehdotusta eteenpäin. Eriävien käsitysten ratkaiseminen merkitsee valmisteluryhmässä useimmiten sitä, että ainakin osa ryhmässä edustettuina olevista toimijoista joutuu poikkeamaan lähtötilanteen käsityksistään. Jos muuttuneet näkökannat perustuvat valmistelun aikana kertyneeseen, aiempaa monipuolisempaan tietoon ja punnitumpaan näkemykseen lainvalmistelun kohteena olevasta kysymyksestä, vahvistaa näin saavutettu yhteisymmärrys yleensä ehdotuksen laatua ja myös sen edellytyksiä menestyä asian jatkokäsittelyssä.<sup>355</sup> Eri intressitahoja edustavien lainvalmistelutyöryhmien yhtenä keskeisempänä hyötynä voidaankin pitää sitä, että niiden avulla saadaan selvitettyä lakihankkeen pääasiallisena kohteena olevien yhteiskuntaryhmien intressit ja näkemykset hankkeesta sekä sovittamaan ne tarpeen mukaan yhteen. Sillä tavoin saadaan varmistettua riittävä yhteiskunnallinen tuki hankkeelle kuten myös se, että lain tavoitteenasettelu on tarkoituksenmukainen ja realistinen, lain sisältö on oikeansuuntainen ja sen kohteena olevat tahot pitävät sääntelyä onnistuneena ja oikeudenmukaisena. Talan tutkimusten mukaan nämä tekijät vaikuttavat keskeisesti säädösten arvioitujen vaikutusten toteutumiseen.

Yleisellä tasolla laadukkaan lakiehdotuksen tunnusmerkkeinä pidetään sen 1) teknistä toteutettavuutta, 2) hyväksyttävyyttä vallitsevien arvojen kannalta, 3) järkevää tasapainoa hyötyjen, haittojen ja kustannusten kesken sekä 4) yleisön ennakoitavissa olevaa hyväksyntää ja 5) poliittisten päättäjien (enemmistön) hyväksyntää.<sup>356</sup>

Lakihankkeen tavoitteenasettelun tarkastelua vaikeuttaa myös se seikka, että eri toimijoilla on erisuuruisia intressejä ja erivahvuisia tahdonmuodostuksia. Lakihanke ja sen tavoitteet keinoineen voivat olla jollekin toimijoille elintärkeä asia, toiselle pelkkä työtehtävä ja kolmannelle kenties yhdentekevä asia. Mikä painoarvo tarkastelussa on annettava kunkin toimijan tavoitteille? Onko kaikkien näiden toimijoiden tavoitekannoille annettava yhtäläinen paino vai erisuuruinen sen mukaan, miten tärkeä lakihanke on kullekin toimijalle?<sup>357</sup>

Lakihankkeen valmisteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon osallistuu nyky-yhteiskunnassa monia eri toimijoita, joilla on hankkeeseen liittyen toisistaan poikkeava

<sup>355</sup> Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013, s. 43.

<sup>356</sup> Sama, s. 45.

<sup>357</sup> Tala 2001, s. 88–90.

vat tavoitteet ja intressit. Jos lakihankkeen tavoitteenasettelusta moniselitteisenä ja monien toimijoiden menettelyyn pohjautuvana prosessina halutaan saada riittävän oikea, täsmällinen ja luotettava kuva, on välttämätöntä hankkia mahdollisimman laajasti ja monipuolisesti tietoa kaikkien lakihankkeeseen osallistuneiden ja vaikuttaneiden toimijoiden tavoitteenasettelusta. Talan mukaan monen eri toimijan tavoitteenasettelusta johtuvia ongelmia voi ratkoa ainakin kolmella eri tavalla: 1) annetaan huomattava painoarvo muodollisessa päätöksenteossa tarpeellisen enemmistön tahdonmuodostukseen perustavalle tavoitteenasettelulle, 2) valtioneuvoston alaisuudessa tapahtuvalla esi- ja perusvalmistelulla ja sen tavoitteenasettelulla on tärkeä merkitys. Varsinkin tavoitteenasettelun mahdollinen muuntuminen valmistelun eri vaiheissa tarjoaa hyödyllistä taustatietoa. 3) lainvalmisteluun osallistuneiden eri toimijoiden kannanotot valaisevat tavoitteenasettelua, mikä voi ilmetä esimerkiksi valmisteluelimen jäsenyyden tai lausunto- ja kuulemismenettelyjen kautta taikka julkisessa keskustelussa. On huomattava, että yhtäältä hanketta voimakkaasti ajavien ei-virallisten tahojen ja toisaalta sitä vastustavien ja arvostelevien tahojen jälki ilmenee usein lakiehdotuksissa.

Tala arvioi, että pääosa erityisesti laajoista ja tärkeistä lakiuudistuksista on syntynyt ja syntyy Suomen kaltaisissa maissa tavoitteita ja sisältöä koskevien ristiriitojen vallitessa, mikä osoittaa ristiriitaisten tavoitekäsitteiden merkitystä. Yksilöillä ja niiden muodostamilla ryhmillä on erilaisia käsityksiä oikeudenmukaisuudesta kuten säädettävien lakien tavoitteista ja sisällöstä, joita joudutaan sovittamaan lainlaadinnassa yhteen.<sup>358</sup> Eriävät näkemykset koskevat aidosti vaikeita kysymyksiä, joista kenelläkään ei ole yksinomaista ratkaisuvalltaa eikä hallussaan lopullista tietoa.<sup>359</sup>

#### **6.5.4. Tavoitteenasettelun tietolähteet**

Lainsäädäntöprosessissa syntyy tiettyjä sille ominaisia asiakirjoja, jotka sisältävät informaatiota eri toimijoiden tavoitteenasettelusta. Suomessa näitä ovat itse säädöstekstin ohella hallituksen esitys, sen taustana oleva valmisteluaineisto kuten työryhmä- tai komitea-aineisto sekä lausunto- ja kuulemismenettelyn myötä kerätty aineisto, lain eduskuntakäsittelyssä syntynyt aineisto kuten valiokunnan mietintö ja valiokuntien lausunnot sekä eduskunnan ratkaisu ja sen pöytäkirjat.

Lainsäädäntömenettelyn yhteydessä syntyneen virallisuonteisen asiakirja-aineiston voisi olettaa sisältävän tietoa erityisesti niiden toimijoiden tavoitteenasettelusta, jotka ovat muodostaneet lain säätämiseen tarvittavan muodollisesti välttämättömän enemmistön. Tämä virallisuonteinen aineisto ei kuitenkaan ole riittävä antamaan oikeaa, täsmällistä ja luotettavaa tietoa eri toimijoiden tavoitteista. Virallisaineisto kuten hallituksen esitys tai valiokuntamietintö sisältää informaatiota siitä, mitä näissä toimieli-missä tai niiden enemmistössä on voitu yhteisesti hyväksyä ja sopia. Tästä näkökulmas-ta näihin asiakirjoihin sisältyviä lausumia voi kutsua sosiaalis-kielellisiksi sopimuksiksi, joille on tarkoitettu antaa myös normatiivista sisältöä. Sopiminen voi siten merkitä,

<sup>358</sup> Waldron 1999, s. 1.

<sup>359</sup> Tala 2001, s. 92.

että jotakin informaatiota jää pois, joitakin ilmaisia joudutaan muuttamaan yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja joitakin seikkoja lisäämään tavoitteenasetteluun.

Talan arvion mukaan voidaan toisaalta väittää, että juuri eri toimijoiden vuorovaihtuksen myötä muodostunut informaatio lakihankkeen tavoitteenasettelusta kuvaa kaikkein osuvimmin sitä, mitä nämä toimijat ovat lakihankkeessa päättäneet tahtoa. Kaikki se, mikä tästä informaatiosta poikkeaa, ei enää välttämättä vastaakaan päätöksestä vastuussa olevien toimijoiden yhteisesti muodostamaa tahtoa. Vaikka tällaista näkemystä saattaisi normatiivisessa mielessä puolustaa ja väittää sen antavan oikean kuvan historiallisen lainsäätäjän tavoitteenasettelusta, varoittaa Tala kuitenkin eri syistä omaksumasta tällaista kantaa erityisesti, jos halutaan muodostaa mahdollisimman oikea ja luotettava kuva lainlaatijan tavoitteenasettelusta. Lainsäädäntöprosessiin sisältyy usein nopeasti eteneviä, kiireellisiä vaiheita, joissa toimijat joutuvat hakemaan tarvittavaa yhteisymmärrystä ilman monipuolista harkintaa. Tavoitteisiin ei ehkä muutenkaan kiinnitetä päätöksenteossa vakavaa huomiota ja tavoitelausumia muotoillaan ehkäpä hyvin nopeasti. Sen vuoksi on epävarmaa, miten oikean kuvan ne antavat tavoitteenasettelusta. Tämän lisäksi on huomattava, että tässä käsitelty virallisaineisto ei ole luonteeltaan yksinomaan neutraalia informaatiota lakihankkeen tavoitteista. Aineiston yhtenä tarkoituksena voi olla myös saada eri tahoja hyväksymään lakihanke ja lieventää sen mahdollista vastustamista.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan laadukkaan lainvalmistelun ydinperiaatteita ovat kunnollinen tietopohja työn taustana, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten monipuolinen ja huolellinen analyysi sekä lakiehdotuksen implementaation ja sen tukitoimien suunnittelu. Lisäksi hyvään lainvalmisteluun kuuluu tarvittavan ulkopuolisen asiantuntemuksen ja näkemysten hyödyntäminen lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa.<sup>360</sup>

Sikäli kuin säädännäistä oikeutta pidetään keinona korjata vaikkapa yhteiskunnallisia epäkohtia tai ohjata kehitystä tiettyyn suuntaan, on tarpeen tunnistaa kaikkien niiden tahojen tavoitteenasettelu, jotka ovat tavalla tai toisella myötävaikuttaneet tietyn säädöksen toteutumiseen. Lainlaadintaan liittyvää tavoitteenasettelua voidaan ymmärtää ilmiönä, josta on saatavissa historiallista ja empiiristä tietoa eri lähteistä. Talan arvion mukaan eri tietolähteiden avulla voidaan pyrkiä kuvaamaan lakiuudistuksen tavoitteenasettelua ”*paremmin tai huonommin, luotettavammin tai epäluotettavammin, osuvasti tai vinosti.*” Hänen mukaansa on silti vaikea ajatella yhtä viimesijaista ja ehdotonta mittapuuta, jonka avulla voisi osoittaa varmuudella, onko jokin kuvaus jonkin lakihankkeen tavoitteenasettelusta ehdottoman oikea vai ei. Näin Tala päätyy arviossaan paradoksaaliseen päätelmään, jonka mukaan on hyödyllistä tuntea lakihankkeen tavoitteenasettelua, vaikka siitä ei voi juuri koskaan saada varmaa, täydellistä ja lopullista tietoa.<sup>361</sup>

<sup>360</sup> Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013, s. 37.

<sup>361</sup> Tala 2001, s. 98–102.

### 6.5.5. Tavoitesäännökset erityiskysymyksenä

Usein lain alkusäännöksessä määritellään lain tai laissa määritellyn toiminnan tarkoitus tai tavoite. Tätä seikkaa määrittelevä pykälä on kuitenkin lähes aina otsikoitu muotoon lain tarkoitus, vaikka se asiallisesti ottaen kuvaisikin lain tavoitteita. Sanottu johtunee siitä, että käsitteitä tarkoitus ja tavoite käytetään tavallisesti synonyymeinä. Ne voidaan nähdä myös hieman eri asioita kuvaavina käsitteinä. Tarkoitus kuvaa staattista tilaa ja vastaa kysymykseen, mitä varten jokin asia on olemassa, kun taas tavoite kuvaa enemmänkin toimintaa ja viittaa tulevaisuudessa vallitsevaan tilaan tai olosuhteeseen, johon ollaan pyrkimässä.<sup>362</sup> Joka tapauksessa tavoite- tai tarkoitussäännöksiä on ryhdytty käyttämään enenevässä määrin 1970-luvulta lähtien erityisesti julkisoikeudellisissa sääntelyssä. Matti Niemivuo on perusteellisemmin tutkinut tavoitesäädöksiä ja -säännöksiä. Hänen mukaansa tavoitesäännöksille on tyypillistä, että niissä tuodaan esille toivottavina pidettäviä kehityssuuntia tai asiaintiloja. Niemivuo pitää näitä säännöksiä usein ohjelmallisina, väljinä, tulkinnanvaraisina, oikeudelliselta sitovuudeltaan epäselvinä ja jopa epäuskottavina.<sup>363</sup>

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laatiman Lainkirjoittajan oppaan mukaan tavoitesäännökset ovat ongelmallisia sen vuoksi, että ne eivät ole velvoittavia<sup>364</sup> ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Sen ohella ne ovat helposti tarpeettoman mahtipontisia luoden sellaisen virheellisen vaikutelman, että yksinomaan lain säätämällä voitaisiin ratkaista kaikki ongelmat. Näistä syistä oppaassa kehoitetaan suhtautumaan pidättyvästi tavoitesäännöksiin. Jos tavoitesäännös kuitenkin poliittisista syistä halutaan sisällyttää lakiin, tulisi se kirjoittaa sellaiseen muotoon, josta ilmenee selvästi, että kyse on tavoitesäännöksestä. Oppaassa varoitetaan lainvalmistelijaa kirjoittamasta säännöstä niin, että se voitaisiin tulkita velvoittavaksi säännökseksi.<sup>365</sup>

Tavoitesäännöksen sisältämä tieto lain tavoitteista poikkeaa sitovuudeltaan tai pysyvyydeltään esimerkiksi hallituksen esityksen tai eduskunta-asiakirjojen sisältämästä informaatiosta siinä, että siinä määriteltyä tavoitteenasettelua voi muuttaa vain lainsäätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan hallituksen esitykseen tai eduskunnan valiokunnan mietintöön sisältyvä kannanotto lain tavoitteista jossakin toisessa yhteydessä voi muuttua jonkin verran helpommin.

Talan arvion mukaan edellä sanottu voisi puoltaa korostetun merkityksen antamista tavoitesäännöksille lainlaatijan tavoitteita kuvaavan informaation lähteenä. Lisäksi voisi otaksua, että itse säädöstekstiin otettu tavoitelausuma perustuu täsmällisempään valmisteluun ja formulointiin kuin tavoitteenasettelua koskeva muu lainvalmisteluaineisto. Toisaalta myös tavoitesäännösten ilmaisemiin lausumiin tavoitteista voi sisältyä samoja ongelmia kuin muuhunkin aineistoon. Ne ovat muun aineiston tapaan usean

<sup>362</sup> Tarkoitus ilmaisan ”oikeaa” käyttöä kuvaa hyvin esimerkiksi saamelaiskäräjälain tarkoitusta määrittelevän 1 §:n toinen virke, jonka mukaan ”Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.”

<sup>363</sup> Niemivuo 1986, s. 9 ja 10–12.

<sup>364</sup> Aarnio (1999, s. 221) luonnehtii lainsäätäjän tarkoitusta ns. heikosti velvoittavaksi oikeuslähteeksi, jonka lainkäyttäjät voi ottaa huomioon, mutta sen sivuuttamisesta ei seuraa virkavirhesanktiota.

<sup>365</sup> Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Helsinki 2013, s. 374.

toimijan väliseen vuorovaikutukseen perustuvan ja yhteiseen tahdonmuodostukseen tähtäävän prosessin tulos, jossa on tarvittavan yhteisymmärryksen löytämiseksi jouduttu mahdollisesti muokkaamaan säännöksen muotoilua. Tavoitesäännökset eivät myöskään ole luonteeltaan neutraalia informaatiota, vaan ne pyrkivät ohjaamaan eri toimijoita; vaikuttamaan niihin ja vakuuttamaan niitä, mikä puolestaan määrittää sitä, mitä ja millaista informaatiota käytetään.<sup>366</sup>

### 6.5.6. Tavoitteiden kuvaus hallituksen lakiesityksissä

Hallituksen esitysten käyttöä lakihankkeiden tavoitteenasettelua kuvaavana tietolähteenä voi perustella monella syyllä. Lait säädetään Suomessa lähes aina kyseisten esitysten pohjalta eikä lakiesitysten olennainen sisältö juuri muutu eduskuntakäsittelyssä. Hallituksen esitysten laatimisohejiden mukaan esitykseen tulee sisältyä sen tavoitteita kuvaava erityinen jakso, joten esitysten tavoitteenasettelusta saadaan ainakin jotakin informaatiota.

Tala katsoo, että hallituksen esitysten käyttökelpoisuudesta tavoitteiden tietolähteenä voi esittää myös kriittisiä huomautuksia. Käytännössä hallitus ei lakiesitystä käsitellessään tavallisesti kiinnitä laajemmin huomiota sen tavoitteita koskevaan informaatioon. Tavoitteiden asettelu ja muotoilu on tapahtunut paljolti asianomaisen ministeriön virkamiesvalmistelussa. Esittelevän ministerin voi ajatella vaikuttaneen vaihtelevasti lakiesityksen perustelujen muotoilemiseen. Toisaalta esitystä valmistelevat virkamiehet voivat ainakin johonkin rajaan asti ennakoida oman ministerin ja hallituksen näkemykset esityksen tavoitteista. Tala esittää kysymyksen, kenen tavoitteenasettelusta hallituksen esityksen perustelut oikeastaan antavat informaatiota; päättäjien vai valmistelun tehneiden virkamiesten. Muodollis-oikeudellisesti tavoitteenasettelu on hallituksen ja se on myös vastuussa esityksestä kokonaisuudessaan.

Toinen ongelma liittyy Talan mukaan hallituksen esityksen käyttöön tietolähteenä siihen, missä määrin ne tarjoavat riittävän ja oikean informaation esityksen tavoitteenasettelusta. Voi kysyä, onko lakiesityksillä myös muunlaisia kuin perustelussa selostettuja tavoitteita, esitetäänkö tietoa tavoitteista valikoivasti siten, että myönteisiä seikkoja ylikorostetaan ja jollekin taholle kielteisiä puolia ohitetaan tai aliarvioidaan.<sup>367</sup> Tala tutki omassa tutkimuksessaan vuoden 1996 alkupuolella annettuja lakiesityksiä (166 kappaletta) sen selvittämiseksi, millaista informaatiota esitykset antavat niiden tavoitteista. Niitä arvioidessaan hän päätyy omasta mielestään jossakin määrin hämmentäviin päätelmiin. Esityksiin sisältyvä informaatio lakihankkeen tavoitteista on melko niukkaa ja yleisluonteista, tavoitteenasettelun tyypillisiä piirteitä ovat moniportaisuus, -tasoisuus ja -ulotteisuus, yleisluonteisuus sekä epämääräisyys, ja siihen sisältyy usein ristiriitaisia aineksia. Lisäksi esitysten erityiset retoriset piirteet vaikeuttavat tarkan ja luotettavan kuvan muodostamista tavoitteenasettelussa.

Tavoitteenasettelua kuvaava tieto hallituksen esitysten perusteluissa ei Talan arvion mukaan kerro kovinkaan tarkasti siitä asiintilasta, jonka on määrä toteutua lakihank-

<sup>366</sup> Tala 2001, s. 103–104.

<sup>367</sup> Sama, s. 105–106.

keen myötä. Niihin sisältyvä informaatio on pääosin yleispiirteistä. Muutoksen yleinen suunta eli se, mihin suuntaan tahdotaan edetä vallitsevasta epätydyttävästä tilanteesta, on kyllä usein kuvailtu. Tala toteaa, että kuvaus onkin ehkä ydin lakihankkeiden tavoitteista, ehkä sitä ei hänen mielestään kannata vähätellä. Ylipäätään voi Talan mukaan todeta, että hallituksen esitysten sisältämä informaatio tavoitteenasettelusta kuvaa melko vajavaisesti lakihankkeen oletettuja vaikutuksia.<sup>368</sup>

Lakihankkeiden tavoitteenasetteluun on joka tapauksessa sen tarkasteluun liittyvistä ongelmista huolimatta tärkeää kiinnittää suurta huomiota. On rationaalista omaksua se näkemys, että lakihankkeilla pyritään jonkin tarkoituksen ja joidenkin tavoitteiden toteuttamiseen, minkä vuoksi niiden mahdollisimman perusteellinen selvittäminen on tärkeää. Tämä koskee erityisesti julkisoikeudellista sääntelyä. Sitä on vaikea selittää muuksi kuin valtiovallan käytössä olevaksi ohjaamisvälineeksi, jonka avulla pyritään suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen toimintaan yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamiseksi tai vallitsevien hyviksi todettujen olosuhteiden ylläpitämiseksi.

Jos tavoitteet otetaan ikään kuin annettuna ja valmiina esimerkiksi sellaisena kuin ne on kirjattu hallituksen esityksen perusteluihin, riskinä on liian mekaanisen ja yksiuotteisen käsityksen muodostuminen lainvalmistelusta ja -säättämisestä sekä lain toteutumisesta. Tavoitteita ja niiden muodostumista koskeva informaatio luo pohjaa keskustelulle ja arvioinnille siitä, mitä päämääriä, intressejä ja arvoja lakihankkeille pyritään edistämään ja miten nämä seikat ovat lain säättämisen myötä toteutuneet. Tavoitekysymykset sivuuttavaa ajattelutapaa voidaan kutsua yksinkertaistavaksi lähestymistavaksi, jonka mukaan tavoitteiden asettelu kuuluu poliitikoille, kun taas niiden toteuttamiseen tarvittavat lakiratkaisut ovat asiantuntijoiden ja lakimiesten työtä.<sup>369</sup>

## 6.6. Itsehallintolainsäädännön tavoitteiden erittelyä

### 6.6.1. Hallituksen esityksen laatimisohteet

Saamelaisten itsehallintoa koskevan lainsäädännön valmisteluajankohtana olivat voimassa oikeusministeriön valmistelemat ja valtioneuvoston marraskuussa 1992 hyväksymät hallituksen esityksen laatimisohteet. Ne korvasivat vuonna 1980 hyväksytyt vastaavat ohjeet. Vuoden 1992 ohjeissa korostetaan, että niissä on esitetty ne yleiset suuntaviivat, joiden mukaan lakiehdotuksia koskevat hallituksen esitykset ja erityisesti niiden perustelut tulisi laatia. Ohjeet koskevat pääasiassa esityksen rakennetta ja kirjoitustapaa. Niillä pyritään esitysten riittävään yhdenmukaiseen rakenteeseen. Ohjeiden mukaan hallituksen esityksen on oltava laajuudeltaan sellainen, että lukija voi helposti ymmärtää, mitä esitys sisältää ja miten se on valmisteltu. Esityksen perustelujen on annettava riittävän hyvä kuva asiasta, mutta samalla ohjeissa kehoitetaan välttämään perustelujen paisuttamista liian laajoiksi ja samojen asioiden toistamista.<sup>370</sup>

<sup>368</sup> Sama, s. 137–138

<sup>369</sup> Sama, s. 138–139.

<sup>370</sup> Hallituksen esityksen laatimisohteet 1992, s. 3 ja 5.



Esityksen yleisperusteluihin sisältyvässä nykytilaa kuvaavassa luvussa korostetaan, että esityksen valmistelussa hankitaan asiasta riittävä tietopohja, jota on myös esiteltävä perusteluissa. Nykytilan selostuksen pohjalta tehdään nykytilan arviointi, jossa tuodaan esiin havaitut epäkohdat ja niiden syyt. Yleisperustelujen keskeisimmän osan muodostavat esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, joiden avulla pyritään poistamaan havaitut epäkohdat. Esityksen tässä osassa selostetaan, mihin ehdotuksilla pyritään (tavoitteet) ja miten (keinot). Siinä tulee arvioida myös vaihtoehtoiset ratkaisumallit. Valitut ratkaisut tai lakiehdotukset tulee myös perustella. Ohjeiden mukaan yleisperustelujen tulee sisältää myös arvion esityksen erilaisista vaikutuksista. Organisaatiovaikutusten osalta on muun muassa selostettava mahdolliset vaikutukset valtion ja kuntien väliseen tehtävienjakoon tai valtion viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin.<sup>371</sup>

### **6.6.2. Saamelaistyöryhmän lähtökohdat lainsäädännön taustatavoitteina**

Saamelaistyöryhmän mietintöön sisältyy tavalliseen tapaan luovutuskirjelmä, jossa työryhmä kuvailee työnsä lähtökohtia ja pyrkimyksiä.<sup>372</sup> Ne voidaan nähdä myös jonkinlaisina taustatavoitteina, jotka täydentävät ja valaisevat hallituksen esitykseen kirjattuja varsinaisia tavoitteita. Saamelaistyöryhmän mietinnön ja sen pohjalta laaditun hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) perustelut ovat varsin lähellä toisiaan. Yleisperusteluihin sisältyvä luku esityksen tavoitteista ja keinoista niiden saavuttamiseksi on molemmissa asiakirjoissa muutamaa kohtaa lukuun ottamatta sanasta sanaan täsmälleen saman sisältöinen. Hallituksen esitykseen ei luonnollisesti sisälly mietintöihin säännöllisesti kuuluvaa luovutuskirjelmää, mutta edellä todetusta voidaan päätellä, että hallituksen esitys nojaa samoihin saamelaistyöryhmän mietinnön luovutuskirjelmässä esitettyihin lähtökohtiin.

Työryhmä viittaa yksimielisen mietintönsä luovutuskirjelmässä YK:n kansainväliseen maailman alkuperäiskansojen vuoteen 1993 todeten, että sen työ ajoittui lähes kokonaisuudessaan tuohon vuoteen. Sen vuoksi työryhmä piti luonnollisena, että kansainvälisesti tunnustetut alkuperäiskansojen oikeudet ovat keskeisessä asemassa sen valmistelutyössä. Työryhmä ilmoittaa pyrkineensä näiden oikeuksien täysimääräisen toteuttamiseen toimeksiantonsa osalta. Tätä voidaan siten pitää lakikokonaisuuden kaikkia esityksiä läpäisevänä keskeisenä taustatavoitteena, joka liittyy olennaisesti erityisesti ILO 169 -yleissopimuksen määräysten ja hengen toteuttamiseen. Samaan sopimukseen kytkeytyy myös työryhmän mainitsema toinen, hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) pääasiallisen sisällön ensimmäisessä virkkeessäkin mainittu taustatavoite: pyrkimys taata saamelaisille oikeus yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa suhteessa muihin väestöryhmiin. Lisäksi tällä tavoitteella on suora yhteys perusoikeusuudistuksen yhteydessä hyväksytyyn yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen ja sitä täydentävään syrjintää koskevaan säännökseen sekä niihin liittyvään oikeudenmukaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa valtiosäännön arvolähtökohtana sekä myös ILO 169 -sopimuksen tavoitteisiin.

<sup>371</sup> Sama, s. 6–8.

<sup>372</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, luovutuskirjelmä, s. 2–3.

Työryhmä ilmoittaa huomanneensa myös eduskunnan hyväksymän kannanoton valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon 1993 johdosta, missä eduskunta edellyttää saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävä tason turvaamista kulttuuriautonomian perustalta.<sup>373</sup> Tähän eduskunnan lausumaan viitataan tuon tuosta sekä työryhmän mietinnön että hallituksen esityksen eri kohdissa. Lausumaa voidaan pitää toimeksiannon ohella työryhmän ja sen pohjalta valmistellun hallituksen esityksen ehdotusten keskeisenä lähtökohtana<sup>374</sup>, mutta myös niiden tavoitteena. Eduskunnan kannanottoon liittyen työryhmä viittaa tuolloin vireillä olleeseen perusoikeusuudistukseen sisältyvään saamelaisia erityisesti koskevaan säännökseen pitäen sitä tärkeänä ja korostaen, että sen tekemät saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevat ehdotukset tukevat perusoikeussäännöstä ja parantavat saamelaisten mahdollisuuksia toteuttaa perusoikeutensa myös käytännössä.<sup>375</sup>

### **6.6.3. Nykytilan kuvaus ja arviointi tavoitteita valaisevana informaationa**

Myös nykytilan kuvausta ja sen arviointia koskevat tekstiosuudet ovat saamelaistyöryhmän mietinnössä ja hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp) asiallisesti ottaen saman sisältöiset. Muutokset hallituksen esityksessä johtuvat pääasiassa informaation ajantasaistamisesta ja täsmäntämisestä. Saamelaisten oikeudellisen aseman senhetkistä tilaa koskevassa arvioissa kiinnitetään huomiota useisiin eri kysymyksiin. Hallituksen esityksen mukaan saamelaisten lainsäädännöllis-hallinnollinen asema on historiallisesti katsoen merkittävästi heikompi kuin Ruotsin vallan aikana, mikä on seurausta siitä, ettei saamelaisten asemaa ole pitkän ajanjakson aikana otettu erikseen huomioon lainsäädännössä ennen 1970-lukua. Saamelaisten kielellistä ja kulttuurista asemaa ei ole vielä turvattu perustuslaissa suomen- ja ruotsinkielisen väestön tapaan. Yhteiskunnan rakenteiden puutteellisuuden vuoksi saamelaisten ei voi vielä saada riittävästi hallintopalveluja omalla kielellään. Samasta syystä saamelaisten ei voi myöskään ohjata kieltä ja kulttuurinsa ylläpitämistä ja kehittämistä kunnan tai valtion hallinnossa. Näistä syistä saamelaisten ovat yleensä huomattavasti heikommassa asemassa hallintopalvelujen ja kansalaisten itsemääräämisoikeuden osalta kuin suomen- ja ruotsinkielinen väestöryhmä. (HE 248/1994 vp, s. 13)

Nykytilan arvion mukaan saamelaisten kielilain mukaiset oikeudet eivät aseta saamenkielistä väestöä kielellisesti yhdenvertaiseen asemaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kanssa edes saamelaisten kotiseutualueella. Siitä syystä saamelaisalueen kunnat eivät ole kaksikielisiä kielilain tarkoittamassa mielessä. Kunnilla ei ole muutoinkaan lain mukaista velvollisuutta ottaa huomioon saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyviä eikä heidän sosiaalisia tai taloudellisia erityistarpeitaan. (HE 248/1994 vp, s.

<sup>373</sup> Sama, s. 2.

<sup>374</sup> Näin todetaan myös saamelaisvaltuuskunnan muistiossa tasavallan presidentti Martti Ahtisaarelle ajankohtaisista saamelaisasioista. Muistio liittyy Presidentti Ahtisaaren Inarin vierailuun 14.9.1994, missä yhteydessä hän pyysi saamelaisvaltuuskunnan edustajia nimeämään viisi ajankohtaista saamelaisasiaa. Saamelaisvaltuuskunnan tämän vierailun jälkeen Ahtisaarelle toimittamassa muistiossa (11.10.1994) ensimmäisenä asiana käsitellään saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevaa hallituksen esitystä ja saamelaispoliittisen ohjelman luomista.

<sup>375</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, luovutuskirjelmä, s. 3.

13) Edelleen nykytilan arvioinnissa todetaan, että saamelaisille ei ole lainsäädännössä turvattu erityistä asemaa saamelaisten kotiseutualueen valtionmaata koskevassa hallinnossa. Sellaista asemaa ei ole myöskään saamelaisten kulttuurimuotoon perinteisesti kuuluvien elinkeinojen kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen hallinnossa. Hallituksen esityksen mukaan tilanne on ristiriidassa eduskunnan toivomusten ja lausuntojen kanssa ja lisäksi estää Suomea ratifoimasta ILO 169 -yleissopimusta. (HE 248/1994 vp, s. 13)

Saamelaisten asemaan liittyvien vaikutusten kuvausta koskevassa esityksen luvussa todetaan, että saamelaisilla ei ole erityistä asemaa valtion tai kunnan viranomaisissa eikä niillä ole velvollisuutta ottaa huomioon saamelaisten omia tarpeita päätöksenteossa (HE 248/1994 vp, s. 21). Saamelaisilla ei ole kunnallisen itsehallinnon puitteissa tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämisen edellytyksiin ja niiden kehittämiseen saamelaisalueen kunnissa (HE 248/1994 vp, s. 13). Esityksen mukaan saamelaisilla on itsellään kansanvaltaisesti valittu edustajisto, mutta sillä ei ole päätösvaltaa saamelaisia koskevissa asioissa. (HE 248/1994 vp, s. 21).<sup>376</sup>

Hallituksen mielestä lainsäädännön puutteellisuudet saamelaisväestön osalta johtuvat keskeisesti siitä, että lainvalmistelutyössä ei ole aina riittävästi tietoa saamelaisten erityisistä tarpeista. Vielä puuttuvat perustuslain tasoiset säännökset eivät myöskään velvoita lainsäätäjää selvittämään saamelaisten erityiskysymyksiä tai ottamaan niitä huomioon. Hallituksen esityksen mukaan näiden seikkojen vuoksi saamelaisia koskevan lainsäädäntötyön käynnistäminen on usein sattumanvaraista. (HE 248/1994 vp, s. 13) Hallituksen esityksessä viitataan tässä kohtaa kuten useassa muussakin yhteydessä tuolloin jo voimassa olleeseen perustuslain (valtiopäiväjärjestyksen) säännökseen saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa. Siinä yhteydessä todetaan kuitenkin, että lainsäädäntö ei vielä turvaa mitenkään saamelaisten mahdollisuutta päästä osallistumaan ja vaikuttamaan heitä erityisesti koskevien asioiden valmisteluun jo ennen asian eduskuntakäsittelyä. (HE 248/1994 vp, s. 13)

Nykytilan arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös eduskunnan puutteellisiin mahdollisuuksiin saada yhtenäistä ja kokonaisvaltaista tietoa saamelaisten olojen yleisestä kehityksestä ja siinä tapahtuneista muutoksista sekä erityisesti siitä, mikä käsitys saamelaisilla on itsellään olojensa kehittymisestä ja toisaalta siitä, miten eduskunnan itsensä hyväksymät kannanotot on otettu huomioon eri asioissa saamelaisten osalta. (HE 248/1994 vp, s. 14) Vielä hallituksen esityksessä kannetaan huolta saamelaisvaltuuskunnan puuttuvasta päätösvallasta ja sen heikosta oikeudellisesta asemasta asetukseen perustuvana valtion pysyvänä komiteana, mikä ei lainkaan vastaa sitä asemaa, joka sille alun perin tarkoitettiin vuoden 1973 saamelaiskomitean ehdotuksen mukaan. (HE 248/1994 vp, s. 14) Arvioinnin päätteeksi hallitus katsoi mainittujen epäkohtien edellyttävän uutta lainsäädäntöä (HE 248/1994 vp, s. 14). Työryhmän mietinnössä tämä virke sisälsi vielä sivulauseen ”*jonka valmisteluun saamelaiset voisivat*

<sup>376</sup> Tala (2001, s. 7–8) katsoo, että rationaalinen lainlaatija selvittää säädöksen vaikutukset sekä etu- että jälkikäteen. Hänen mielestään lainvalmistelun vaiheessa tämä merkitsee sitä, että säädöksen tavoitteet mietitään pääosin samaksi asiaksi kuin sen tarkoitetut vaikutukset.

*asianmukaisesti vaikuttaa*.<sup>377</sup> Tällä viitattiin mitä ilmeisemmin erityisesti ehdotettuun saamelaisten aloiteoikeuteen, joka ei siis sisältynyt enää hallituksen esitykseen.

Nykytilan arvioinnissa on hallituksen esityksen vuoden 1992 laatimisohjoiden mukaisesti kuvattu havaitut epäkohdat ja niiden syyt, joiden poistamiseen esityksen mukaisilla tavoitteilla ja lakiehdotuksilla pyritään. Arvioinnissa on paljon yhtäläisyyksiä vuoden 1973 saamelaiskomitean mietintöön sisältyvän hallinnon puutteita ja epäkohtia koskevan kuvauksen kanssa. Myös tuolloin kiinnitettiin huomiota saamelaisten heikkoon oikeudelliseen asemaan ja todettiin yhteiskunnallisten rakenteiden puutteellisuuksien aiheuttavan sen, että saamelaisilla ei ole erityistä asemaa kunnan eikä valtion hallinnossa, vaan heidän asioitaan käsitellään yleensä muun päätöksenteon yhteydessä samassa järjestyksessä kuin muidenkin kansalaisten hallintoasiat. Niin ikään todettiin, että saamelaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet itseään ja aluettaan koskevassa päätöksenteossa ovat rajoitetut hallinnon eri tasoilla ja elimissä. Näiden puutteellisuuksien korjaamiseksi komitea ehdotti lakisääteisen saamelaishallinnon muodostamista osana ehdotettua saamelaislakia. Tälle hallinnolle komitea ehdotti annettavaksi riittävästi julkisoikeudellista päätäntävaltaa suhteessa muihin julkisyhteisöjen viranomaisiin.<sup>378</sup>

## **6.6.4. Lainsäädännön varsinaiset tavoitteet ja tavoitteenasettelu**

### **6.6.4.1. Hallinnollis-poliittisen aseman luominen**

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskeva lainsäädäntö rakentuu sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan sille lähtökohdalle, että saamelaiset ovat Suomen ainoa alkuperäiskansa ja sellaisena kansalaisryhmä, jolla voi olla erityisiä oikeuksia. Nämä oikeudet nojaavat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen ja sen toteutumista edellyttävään positiiviseen erityiskohteluun. Samalle perustalle rakentuu myös edellä moneen kertaan mainittu saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskeva valtiopäiväjärjestyksen säännös. Näistä ja edellä selostetuista muista lähtökohdista hallitus asetti lakikokonaisuudelle useita tavoitteita.

Hallituksen esityksen päätavoitteena on luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka varassa he voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista. Esityksessä uskotaan, että toteutuessaan tämä päätavoite edistäisi saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan. (HE 248/1994 vp, s. 14) Päätavoitteeseen liittyy olennaisesti myös itsehallinnon luonne. Esityksen mukaan tämän itsehallinnon on määrä olla dynaaminen niin, että saamelaiset voivat itse kehittää sitä (HE 248/1994 vp, s. 16).

Hallituksen esityksessä korostetaan, että esitys on yhdensuuntainen valtioneuvoston vuonna 1993 hyväksymässä kulttuuripoliittisessa selonteossa mainittujen tavoitteiden

<sup>377</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 30–34.

<sup>378</sup> Saamelaiskomitean mietintö 1973:46, s. 149–155

kanssa (VNS 1/1993). Näiden tavoitteiden mukaisesti valtion tulee taata yhtäläiset edellytykset maamme vähemmistöjen kulttuuripalveluille ja edistää kulttuurista itsemääräämistä sekä vähemmistöjen kielellistä moninaisuutta. Kyseinen tehtävä on hallituksen esityksen mukaan erityisesti valtion vastuulla. Esityksessä viitataan tässä kohtaa myös eduskunnan sivistysvaliokunnan kannanottoon, joka sisältyy valiokunnan mietintöön mainitun selonteon johdosta (HE 248/1994 vp, s. 14). Kannanoton mukaan valtiovallan lähtökohtana on nykyään saamelaisten kulttuurin ja kielen turvaaminen kulttuuriautonomian pohjalta. Tämän valiokunta katsoi tarpeelliseksi sen vuoksi, että saamelaiset voisivat tulevaisuudessakin elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja -kulttuurisessa yhteiskunnassamme. (SiVM 9/1993 vp, s. 13) Valiokunnan ehdotuksesta eduskunta sisällytti sittemmin puheena olevan selonteon johdosta antamaansa kirjelmään ponnien, jonka mukaan saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävä taso tulee turvata kulttuuriautonomian perustalta.

Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta kirjautti eduskunnan ponnien valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta (VNS 3/1993 vp) antamaansa mietintöön. Valiokunta totesi lisäksi mietinnössään, että saamelaisten kulttuuriautonomia ja heidän tulevaisuutensa on yhteispohjoismaisesti varmistettava ottaen huomioon myös Venäjän puolen saamelaiset. Edelleen valiokunta piti tärkeänä sivistysvaliokunnan tavoin turvata saamelaisten kielen ja kulttuurin asema niin, että saamelaiset voivat elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja -kulttuurisessa ympäristössä. (TuVM 1/1994 vp, s. 30)

Eduskunnan sivistysvaliokunta oli jo tätä ennen ottanut kantaa Suomen vähemmistöjen kulttuuriautonomian puolesta. Lausunnossaan hallituksen esityksestä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 215/1991 vp) valiokunta totesi pitävänsä pyrkimystä kulttuuriautonomiaan keskeisenä osana kansainvälistä vähemmistökeskustelua. Sen vuoksi valiokunta ilmoitti tukevansa Suomen vähemmistöjen pyrkimyksiä kulttuuriautonomiaan. Valiokunta katsoi tärkeäksi säilyttää kulttuuriautonomian periaate koulutuksessa. (SiVL 2/1992, s. 4)

Merkillepantavaa on, että sivistysvaliokunnan mietintöön 9/1993 vp sisältyvä kannanotto saamelaisten tulevaisuudesta ja ehdotus ponneksi kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien turvaamisesta vastaa sanatarkasti sitä, mitä saamelaisvaltuuskunta lausui muistiossaan valiokunnalle kyseisen selonteon johdosta.<sup>379</sup> Siitä voisi päätellä, että valiokunta omaksui mietintöä laatiessaan mainitut seikat saamelaisvaltuuskunnan esityksestä. Siten on myös perusteltua tehdä päätelmä, että eduskunta hyväksyi saamelaisvaltuuskunnan aloitteesta käännteentekevän kannanottonsa saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamisesta kulttuuriautonomian perustalta.

Saamelaisvaltuuskunnan kynänjälki näkyy myös sivistysvaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa 2/1992 vp. Valiokunnalle jättämässään kyseistä hallituksen esitystä koskevassa muistiossa saamelaisvaltuuskunta viittasi pääministeri Esko Ahon hallitus-

<sup>379</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston kulttuuripoliittisesta selonteosta, 27.5.1993.

ohjelman<sup>380</sup> saamelaisia koskevaan kirjaukseen, jonka mukaan saamelaisen kulttuurin elinvoimaisuutta tuetaan ja vähemmistöjen oma sivistyksellinen hallinto turvataan. Hallituksen esityksessä edellytettiin kuitenkin, että saamelaisvähemmistön sivistyksellinen hallinto turvataan kunnallisen itsehallinnon puitteissa ilman erityisjärjestelyjä. Saamelaisvaltuuskunnan mielestä hallitusohjelman edellyttämä saamelaisten oma sivistyksellinen hallinto ei tule kuitenkaan turvatuksi, jos siitä päättävät muut kuin saamelaiset itse kuten nykyään tapahtuu kunnallisessa itsehallinnossa.<sup>381</sup>

Viittauksella saamelaisten omaan sivistykselliseen hallintoon saamelaisvaltuuskunta tarkoitti saamelaisten oikeutta itsehallintoon. Tämä kannanotto ilmenee saamelaisvaltuuskunnan muistiosta eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 214/1991 vp kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, jolla oli läheinen yhteys edellä mainittuun esitykseen 215/1991 vp. Muistiossaan saamelaisvaltuuskunta arvioi, että saamelaisten tulisi itse saada päättää, mitä saamenkielisiä palveluja saamelaisille tarjotaan saamelaisalueella ja miten palvelut järjestetään. Valtuuskunta ei kuitenkaan nähnyt mahdolliseksi turvata tällaista päätösvaltaa saamelaisille kunnallisen itsehallinnon puitteissa puuttumatta itsehallinnon perusteisiin eikä ongelma poistu kyseessä olevan lakiehdotuksen yhteydessä. Sen sijaan ongelma voitaisiin valtuuskunnan mielestä tulevaisuudessa poistaa perustuslakiin otettavalla säännöksellä, jolla vältettäisiin saamelaisten omien asioiden itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välinen ristiriita.<sup>382</sup>

Lausunnoissaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja sivistysvaliokunnalle kyseisestä hallituksen esityksestä saamelaisvaltuuskunta korosti sivistysvaliokunnan mietintöön 9/1993 vp viitaten, että lakiesityksen perimmäisenä tavoitteena on turvata saamelaisille edellytykset elää oman identiteettinsä ja elämäntapansa mukaisesti monikielisessä ja -kulttuurisessa yhteiskunnassamme. Jo tätä ennen, saamelaistyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa saamelaisvaltuuskunta totesi ehdotetun saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen olevan edellytyksenä lakiesityksen perimmäisen tavoitteen toteutumiselle.<sup>383</sup>

Esityksen tavoitteissa mainitulla perustuslain turvaamalla hallinnollis-poliittisen aseman luomisella viitataan luonnollisesti ensisijaisesti saamelaiskäräjiin ja siitä annettuun lakiin, joka konkretisoi itsehallinnon perussisältöä ja muodostaa perustan saamelaisten hallinnollis-poliittiselle asemalle. Se puolestaan nojaa etno-poliittisen itsehallinnon periaatteeseen. Esityksen organisaatiovaikutusten mukaan ehdotetulla perustuslain säännöksellä tehdään mahdolliseksi kulttuuri-itsehallintoon sisältyvien asioiden ottaminen kuntien ja valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisalueella tai näiden asioiden siirtäminen kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle (HE 248/1994 vp, s. 20). Tähän liittyen säännöksellä pyritään

<sup>380</sup> Pääministeri Esko Ahon hallitusohjelma 26.4.1991, luku 11. Sivistys, tiede ja teknologia.

<sup>381</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio eduskunnan sivistysvaliokunnalle opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 215/1991 vp), 27.3.1992.

<sup>382</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä kuntien valtiosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 214/1991 vp), 28.4.1992.

<sup>383</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto oikeusministeriölle saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 26.2.1994.

siihen, että tulevassa lainsäädännössä säädettäisiin saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevilla asioilla toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle (HE 248/1994 vp, s. 16).

Hallituksen esityksessä arvioituja lakihankkeen vaikutuksia saamelaisten asemaan voi nähdä myös tavoitteina tai ainakin niitä täydentävänä tietona. Esityksessä todetaan perustuslain säännöksen luovan edellytyksiä parantaa saamelaisten asemaa kunnallisessa itsehallinnossa, valtionhallinnossa ja saamelaishallinnossa sitä mukaa, kun kulttuuri-itsehallintoa ja sen mukaisia hallintopalveluja kehitetään lainsäädännössä. Esityksen mukaan säännös luo valtiolle velvollisuuden toimia lainsäädännössä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteutumiseksi. Edelleen lakihankkeen vaikutuksena todetaan, että sen tultua voimaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tulee kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin. Sillä tavoitin ehdotetun perustuslain säännöksen uskotaan parantavan saamelaisten asemaa hallinnossa ja lisäävän heidän tasa-arvoa hallintopalveluiden saamisessa. Saamelaiskäräjien antaman kertomuksen vaikutuksena saamelaisten asemaan esityksessä todetaan, että se antaisi saamelaisille mahdollisuuden lausua lainsäätäjälle käsityksensä siitä, miten saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset olot sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ovat kehittyneet. Lopuksi arvioidaan vielä saamelaiskäräjien perustamisen parantavan saamelaisen kansanryhmän asemaa itsehallinnossa paikallisella ja valtakunnallisella tasolla sekä turvaavan saamelaisten omia mahdollisuuksia edistää asemaansa alkuperäiskansana. (HE 248/1994 vp, s. 21) Esityksen vaikutukset on kirjoitettu lyhyeen, hyvin yleiseen muotoon, ja osa vaikutuksina kuvatuista asioista on selvästi lakihankkeen tuloksia kuten toteamus saamelaiskäräjien perustamisesta, jonka toimenpiteen vaikutuksia kuvattulla tavalla voi muutenkin kyseenalaistaa, kun saamelaiskäräjät vastaa asemansa ja tehtäviensä puolesta hyvin pitkälle edeltäjänsä, yli 20 vuotta toiminutta saamelaisvaltuuskuntaa.

Kun lakihankkeen tavoitteet on rationaalista mieltää ainakin lähtökohtaisesti samaksi asiaksi kuin hankkeen ennakoitujen vaikutukset, on lakien vaikutusten arviointiin senkin vuoksi tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.<sup>384</sup> Ari Hyytinen ja Antti Moisio<sup>385</sup> esittelevät kirjoituksessaan vuodelta 2017 huhtikuussa 2016 toimintansa aloittaneen lainsäädännön arviointineuvoston (A 1735/2015) toimintaa ja sen tekemiä havaintoja muun muassa lakiesitysten vaikutusarvioinneista. Arviointineuvoston tähänastisen työn perusteella voidaan heidän mielestään todeta, että merkittävässä osassa arvioiduista hallituksen esitysluonnoksista vaikutusten arviointi on ollut varsin puutteellista. Kirjoittajien mukaan hallituksen esityksiltä on kohtuullista edellyttää perusteluja siitä, kuinka juuri esityksen mukaisilla toimenpiteillä tai siinä ehdotetuilla muutoksilla saavutetaan lakihankkeelle

<sup>384</sup> Talan (2001, s. 7 ja 76) mukaan lainlaadinnan ymmärtäminen tavoitteelliseksi toiminnaksi johtaa kysymykseen, että eikö lakihankkeen tavoitteenasettelun pitäisi olla ainakin johonkin rajaan asti sama asia kuin tarkoitettujen vaikutukset. Hänen mielestään asia on näin siitä riippumatta, millaisina vaikutukset käytännössä toteutuvat. Tästäkin syystä Tala katsoo olevan perusteltua pitää lakihankkeen tavoitteenasettelua yhtenä sen vaikutuksia ja toteutumista määrittävä tekijä.

<sup>385</sup> Hyytinen kuuluu arviointineuvoston kokoonpanoon sen ensimmäisellä kolmivuotistoimikaudella 15.4.2016–14.4.2019. Moisio on puolestaan toinen neuvoston kahdesta päätoimisesta sihteeristä.

asetetut tavoitteet. Niin ikään lakiesityksessä tulisi punnita myös vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet.<sup>386</sup>

Wahlgrenin mukaan lakien täytäntöönpanoon liittyvien seurantatietojen puuttuminen on tällä hetkellä todennäköisesti suurin este lainsäädäntötekniikan laadulliselle kehitymiselle. Järjestelmällisesti kerättyjen tietojen puute lainsäädännön vaikutuksista merkitsee sitä, että luotettavia tietoja hyvistä ja toimivista tai huonoista ratkaisuksista ei ole saatavilla. Hän katsoo tutkimuksensa päätelmissä muun muassa, että lainsäätäjän kykyä vastata osittain vastakkaisiin järkeviin oikeudellisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin vaatimuksiin tehokkaalla täytäntöönpanolla voidaan merkittävästi parantaa. Tehokkain tapa on yhdistää ponnisteluja ja kehittää erilaisia menetelmiä. Hän mainitsee tässä yhteydessä organisointitoimenpiteet mukaan lukien koulutuksen ja resurssien lisäämisen sekä lainsäädännön tehostamisen.<sup>387</sup>

Esityksen päätavoite on siltä osin selkeä ja jopa konkreettinenkin, että se kertoo melko hyvin niistä rakenteellis-oikeudellisista järjestelyistä, joiden avulla saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia aiotaan parantaa. Samaa ei voi sanoa päätavoitetta kuvaavan virkkeen sivulauseessa käytetystä ilmaisusta ”*vaikuttaa nykyistä enemmän*”. Ilmaisun yleisluonteinen ja jossakin määrin epämääräinen eikä kerro tarkemmin, mitä sillä tavoitellaan. Havainto on yhdenmukainen Talan ja Niemivuon arvioiden kanssa siitä, että yleensä tavoitteenasettelua koskeva tieto hallituksen esitysten perusteluissa ei kuvaa kovinkaan tarkasti sitä asiaintilaa, jonka on määrä toteutua lakihankkeen myötä. Sen sijaan esityksen päätavoitetta kuvaava ilmaisu kertoo muutoksen yleisen suunnan eli sen, mihin suuntaan tahdotaan edetä vallitsevasta epätydyttävästä oikeustilasta, joka on kuvattu esityksen nykytilan arvioinnissa.

Kuvatun tavoitteen osalta voidaan pohtia, missä vaiheessa saamelaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia on toteutetun hallinnollis-poliittisen aseman avulla lisätty niin paljon, että lainsäätäjän tarkoittama vähimmäistavoite on saavutettu? Saavutettiinkö tämä vähimmäistavoite jo lakikokonaisuuden yhteydessä säädetyssä saamelaiskäräjälain säännöksillä? Toisin sanoen sisältyykö saamelaiskäräjälakiin sellaisia säännöksiä, jotka parantavat riittävästi saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan verrattuna siihen ennen kyseisen lain voimaantuloa vallinneeseen epätydyttävään oikeustilaan, josta tämän lakikokonaisuuden avulla haluttiin päästä eroon? Vai edellyttääkö esityksen päätavoitteen minimimitason saavuttaminen joitakin pidemmälle meneviä säädännäisiä ratkaisuja saamelaiskäräjälaissa tai muualla lainsäädännössä taikka molemmissa? Itsehallinnon dynaamisen luonteen voisi olettaa edellyttävän jälkimmäisen vaihtoehdon mukaista toimintaa.

Hallituksen esityksessä ILO 169 -yleissopimuksen ratifioimiseksi (HE 264/2014 vp, s. 6–7) on käsitelty aihetta tavalla, joka näyttäisi olevan ristiriidassa saamelaisten itsehallinnon dynaamisen luonteen kanssa. Esityksen yleisperustelujen mukaan saamelaiskäräjälain säätämällä luotiin saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla saamelaisilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet

<sup>386</sup> Hyytinen ja Moisio 2017, s. 206–212.

<sup>387</sup> Wahlgren 2008, s. 270 ja 273.



vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden päätöksentekoon. Sillä tavoin edistettiin saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan. Edelleen itsehallintoa koskevan lainsäädännön perusteluihin (HE 248/1994 vp, s. 14) viitaten esityksessä todetaan, että saamelaiskärjäläilla turvataan saamelaisille ILO 169 -sopimuksen edellyttämät oikeudet hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla.

ILO 169 -yleissopimuksen ratifointiin liittyvän hallituksen esityksen tekstistä syntyy helposti vaikutelma, että itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteet saavutettiin säätämällä aikanaan laki saamelaiskärjistä; toisin sanoen, että muuhun lainsäädäntöön ei olisi enää tarvetta. Teksti on hallituksen hyväksymässä asiakirjassa, mikä lisää sen painoarvoa kannanottona. Osaltaan se kuvastaa valtiovallan käsitystä itsehallinnon laajuudesta ja voimakkuudesta paljastaen sen, minkälaisen merkityksisällön julkisen vallan harjoittama vallitseva laintulkinta antaa itsehallintoa koskevalle perustuslain säännökselle. Tämä hallituksen esitys ei tosin koskaan johtanut lainsäädäntötoimiin eikä siihen sisältynyt kannanotto saanut siten ainakaan tuossa yhteydessä eduskunnan hyväksynnän.<sup>388</sup>

Hallituksen esityksessä päätavoitteeseen on liitetty myös eräänlainen osatavoite, jonka toteutuminen on riippuvainen päätavoitteen saavuttamisesta. Esityksen mukaan päätavoitteen toteutuminen edistäisi saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan (HE 248/1994 vp, s. 14) Osatavoite voidaan nähdä myös vaikutuksena, jonka toivotaan syntyvän päätavoitteen toteutuessa. Kyse on kuitenkin saman asiointilan tavoittelusta kuin päätavoitteenkin osalta eli saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä, jotta he voisivat aiempaa paremmin itse ohjata yhteiskuntaelämänsä kehitystä. Huomionarvoista on, että tässä kohtaa esityksessä mainitaan kielen ja kulttuurin lisäksi myös sosiaaliset ja taloudelliset olot.

Hallituksen esityksiä 248/1994 vp ja 190/1995 vp sekä eduskunnan valiokuntien niistä antamia kannanottoja (PeVM 17/1994 vp, SiVL 9/1994 vp, PeVM 1/1995 vp ja PeVM 5/1995 vp) tarkasteltaessa näyttää selvältä, että saamelaisten itsehallinnon lainsäädännöllistä pohjaa hahmoteltaessa kunnallista itsehallintoa ja sitä koskevaa sääntelyä perustuslaissa ja kuntalaisissa pidettiin ainakin joiltakin osin jonkinlaisena esikuvana.<sup>389</sup>

---

<sup>388</sup> Aiheellista on myös kiinnittää huomiota kyseisen hallituksen esityksen liitteenä olevaan selitystekstiin, joka sisältää kirjauksen Suomen hallituksen ja saamelaiskäräjien välisestä yhteisymmärryksestä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi. Siinä hallitus ilmoittaa sitoutuvansa turvaamaan saamelaisille oikeuden osallistua ja vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi. Lisäksi hallitus vakuuttaa jatkavansa työtä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiseksi sekä yleissopimuksen määräysten ja veloitteiden täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi kehittämällä lainsäädäntöä ja hallintoa yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa. (s. 87)

<sup>389</sup> Saraviita (2011, s. 981) toteaa kuitenkin, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinto poikkeaa sisällöllisesti ja historiallisesti siinä määrin kunnallisesta itsehallinnosta, ettei kuntaa tarkoittavia oikeussääntöjä voida yleis- tää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeviksi.

Tämä perusajatus ilmenee kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön perusteluissa, vaikkei sitä olekaan kirjattu lakikokonaisuuden varsinaisiin tavoitteisiin.

Erityisen selväsanaisesti asia on todettu varsinaisen lakiesityksen (HE 248/1994 vp) jälkeen vuonna 1995 eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta (HE 190/1995 vp). Kyseisen esityksen tarkoituksena oli muuttaa tuolloin jo eduskunnan hyväksymää lakia saamelaiskäräjistä lisäämällä siihen kirjanpitovelvollisuutta ja tilintarkastusta koskevat säännökset sekä tarkentamalla saamelaiskäräjien virkoihin ja henkilöstöön liittyviä säännöksiä. Esityksessä avataan konkreettisesti itsehallintoa koskevan varsinaisen lakiesityksen perusteluja. Siinä viitataan näihin perusteluihin ja todetaan, että saamelaiskäräjille on tarkoitettu antaa hallitusmuodossa säädetyissä asioissa – siis saamen kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa – kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema (HE 190/1995 vp, s. 1). Viittauksella tarkoitettaneen erityisesti hallituksen esityksen 248/1994 vp keskeisiin ehdotuksiin sisältyvää kohtaa, jonka mukaan ”saamelaisten perustuslailla suojatun oikeusaseman ulottuvuudet määräytyisivät siten osin hallitusmuotoon otettavaksi ehdotetun 51 a §:n ja osin saamelaiskäräjistä annettavaksi ehdotetun lain mukaisesti samaan tapaan kuin kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja.”<sup>390</sup> (HE 248/1994 vp, s. 16)

Sanotusta lähtökohdasta saamelaisten itsehallinnon perusteista säädettäisiin perustuslaissa kunnallisen itsehallinnon tapaan. Lisäksi saamelaiskäräjiä koskevalla lakiehdotuksella tavoiteltiin kuntaorganisaation ja sen toimintaa sääntelevän kuntalain kaltaista ratkaisumallia. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että jo saamelaisvaltuuskuntaa asetettaessa vuonna 1973 (A 824/1973) päädyttiin organisaatiomalliin, joka vastaa keskeisiltä osiltaan kuntaorganisaatiota poliittisten puolueiden asemaa lukuun ottamatta. Laki saamelaiskäräjistä (974/1995) laadittiin puolestaan saamelaisvaltuuskuntaa koskevien säännösten pohjalta (HE 248/1994 vp, s. 23 ja HE 190/1995 vp, s. 1).

Myös saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan säännöksen sijoittaminen silloiseen keskeisimpään perustuslakiin, Suomen hallitusmuotoon tukee edellä selostettua tulkintaa. Säännös sijoitettiin hallitusmuodon (94/1919) IV lukuun (hallitus ja hallinto), sen 51 a §:ksi heti kunnallista itsehallintoa sääntelevään 51 §:n perään. Samaa valtiosääntöoikeudellista systematiikkaa noudatetaan myös vuonna 2000 voimaan tullessa uudessa Suomen perustuslaissa (731/1999), jonka 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta, kuntia laajemmasta itsehallinnosta sekä saamelaisten kielellisestä ja kulttuurisesta itsehallinnosta. Kyseinen neljä momenttia käsittävä pykälä on sijoitettu perustuslain 11 lukuun, jossa säännellään hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa.

<sup>390</sup> Harjulan ja Prättälän (2015, s. 58 ja 142) mukaan perustuslain suojaamia kunnallishallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat ainakin seuraavat: 1) kuntalaisten oikeus valita kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto, 2) valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät, 3) itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimenä on verotusoikeus, ja 4) erillisuus valtionhallinnosta, ja kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta. Ks. myös Jyränki – Husa 2012, s. 211–215.

Päätelmänä edellä selostetusta voidaan esittää, että lakikokonaisuuden päätavoitteena pidettävällä hallinnollis-poliittisen aseman luomisella tarkoitetaan kunnalliseen itsehallintoon rinnastettavia rakenteellisoikeudellisia järjestelyjä, joiden avulla saamelaiset voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa ja osallistua kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Tämän asemansa nojalla saamelaisen tulisi voida oman itsehallintonsa puitteissa laajasti ymmärtäen ja siihen kuuluvissa asioissa käyttää oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa sen mukaan kuin saamelaiskärjäläissa tai muualla laissa säädetään, osallistua asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon julkisessa hallinnossa sekä toimia tasavertaisena neuvottelu- ja yhteistyökumppanina julkisten viranomaisten kanssa. Keskeisenä toimijana, muttei ainoana tässä asetelmassa on luonnollisesti edustukselliselle perustalle asetettu saamelaiskärjät.

#### **6.6.4.2. ILO 169 -yleissopimuksen päämäärien saavuttaminen**

Hallituksen esityksen toisena tavoitteena on päästä ILO 169 -yleissopimuksessa asetuihin päämääriin. Esityksen mukaan saamelaisille turvattaisiin sopimuksen mukaiset oikeudet hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla. (HE 248/1994 vp, s. 14) Saamelaisille ehdotetun kulttuuri-itsehallinnon toivotaan myös parantavan yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiä Suomessa (HE 248/1994 vp, s. 17). Viittauksella ILO 169 -yleissopimukseen hallituksen esityksessä tarkoitetaan erityisesti sopimuksen 7 artiklaa, jonka sisältöä on referoitu viittauksen yhteydessä. Asia ilmenee esityksen keskeisiä ehdotuksia kuvaavasta luvusta, jossa todetaan, että pyrkimys saamelaisen kulttuuri-itsehallintoon on yhdensuuntainen mainitun sopimusmääräyksen kanssa (HE 248/1994 vp, s. 17). Esityksen mukaan yleissopimus myöntää alkuperäiskansalle varsin laajan itsemääräämisoikeuden heidän alueidensa ja sekä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojensa kehittämiseen liittyvissä asioissa (HE 248/1994 vp, s. 10).

ILO 169 -yleissopimus sisältää useita itsemääräämiseen liittyviä määräyksiä. Keskeisin niistä on mainittu 7 artikla, joka käsittää neljä kohtaa. Tärkeimpiä ovat kaksi ensimmäistä kohtaa. Ensimmäisen kohdan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat niiden elämään, uskomuksiin, instituutioihin ja henkiseen hyvinvointiin sekä niiden asuttamiin ja tai muutoin käytämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. Lisäksi näiden kansojen on osallistuttava sellaisten kansallisten ja alueellisten kehittämissuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan, toteutukseen ja arviointiin, jotka voivat vaikuttaa niihin välittömästi. Artiklan toisen kohdan mukaan alkuperäis- ja heimokansojen elin- ja työolosuhteiden sekä terveys- ja koulutustason parantaminen näiden kansojen myötävaikutuksella ja yhteistyössä niiden kanssa on asetettava etusijalle näiden kansojen asuttamien alueiden talouden kokonaiskehittämistä koskevissa suunnitelmissa. Samoin näiden alueiden kehittämistä koskevat erityishankkeet on laadittava siten, että ne edistävät tällaisia parannuksia.

ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointia koskevan ensimmäisen hallituksen esityksen (HE 306/1990 vp) pääasiallisessa sisällössä todetaan, että sopimuksen tarkoituksena

on turvata alkuperäis- ja heimokansoille muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertainen kohtelu sekä estää näiden kansojen kulttuurien ja kielten kuoleminen. Tämän lisäksi todetaan yleissopimuksen edellyttävän valtioiden ryhtyvän erityisiin toimenpiteisiin kansojen kulttuurin, kielen sekä sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi (HE 306/1990 vp, s. 1). Esityksen yleisperusteluissa on puolestaan arvioitu Suomen lainsäädännön täyttävän riittävästi molempien edellä mainittujen asioiden osalta yleissopimuksen ratifiointiedellytykset (HE 306/1990 vp, s. 2).

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa arvioidaan sopimuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja käytäntöön. Siinä ei ole artiklakohtaisesti tarkasteltu sitä, vastaako tuolloin voimassa ollut Suomen lainsäädäntö sopimuksen määräyksiä kuten on tehty sopimuksen ratifiointia koskevassa toisessa hallituksen esityksessä vuodelta 2014 (HE 264/2014 vp). Mainitussa kohdassa selostetaan kuitenkin saamelaisvaltuuskunnan ja saamelaisasiain neuvottelukunnan sekä Pohjoismaiden saamelaisneuvoston<sup>391</sup> toimintaa. Lisäksi siinä viitataan saamelaisten valtiollisiin osallistumismahdollisuuksiin ja heidän mahdollisuuteensa tulla kuulluksi itseään koskevien lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa sekä siihen, että yleissopimus korostaa entisestään saamelaisvaltuuskunnan kuulemisen tärkeyttä saamelaisia koskevia asioita valmisteltaessa (HE 306/1990 vp, s. 5)

Esityksessä selostetuilla seikoilla viitattiin mitä ilmeisemmin erityisesti sopimuksen 6 ja 7 artikloihin ja haluttiin osoittaa, että Suomessa tuolloin voimassa ollut lainsäädäntö vastasi näiltä osin sopimuksen määräyksiä. Samaan päätelmään päädytään muidenkin määräysten osalta lukuun ottamatta määräyksiä (14 ja 15), jotka koskevat oikeuksia maahan ja luonnonvaroihin (HE 306/1990 vp, s. 6). Näistä syistä hallituksen esityksessä ehdotettiin, ettei sopimusta siinä vaiheessa hyväksyttäisi. Esitykseen yhtyivät myös eduskunnan sosiaalivaliokunta (SoVL 11/1990 vp) ja ulkoasiainvaliokunta (UaVM 26/1990 vp) sekä lopulta eduskunnan täysistunto (EV 19.2.1991).

Keväällä 2015 eduskunnassa kaatuneessa toisessa yleissopimuksen ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen nykyiseen lainsäädäntöön ei sisälly esteitä 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle saamelaisten oikeudelle päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan. Edelleen siinä kohdassa arvioidaan, että perustuslain mukaisen saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon voidaan katsoa käsittävän artiklan 1 kohdassa tarkoitettun alkuperäiskansan mahdollisuuden hallita omaa sosiaalista ja kulttuurikehitystään. (HE 264/2014 vp, s. 33) Taloudellisesta kehityksestä siinä ei puhuta mitään, vaikka se on mainittu kyseisessä sopimusmääräyksessä. Siitä voisi päätellä, että hallituksen mielestä Suomen lainsäädäntö ei vielä täytä sopimusmääräystä tuolta osin. Taloudellinen kehitys liittyy ennen muuta saamelaisten oikeuteen hallita omia perinteisiä elinkeinojaan ja ohjata niiden vastaista kehitystä.

---

<sup>391</sup> Saamelaisneuvosto, aiemmalta nimeltään Pohjoismaiden saamelaisneuvosto on vuonna 1956 perustettu Suomen, Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaisjärjestöjen yhteistyöelin ja niiden kattojärjestö, jonka tehtävänä on edistää saamelaisten oikeudellista, taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista asemaa sekä vahvistaa heidän yhteenkuuluvuutta kansana yli valtakuntien rajojen. Neuvosto toimii myös aktiivisesti alkuperäiskansojen yhteistyöareenoilla.

### 6.6.4.3. Aikaisemman poliittis-hallinnollisen aseman palauttaminen

Ehkäpä mielenkiintoisin, mutta samalla myös yleisluonteisimmin ja epämääräisimmin kuvattu hallituksen esityksessä mainituista tavoitteista liittyy saamelaiden historialliseen asemaan itsemääräämisoikeuttaan käyttävänä kansalaisryhmänä. Esityksessä nimittäin todetaan, että *”esityksellä ei ole tarkoitus luoda saamelaisille uutta yhteiskunnallista asemaa, vaan palauttaa heidän asemansa paremmin heidän aikaisempaa poliittis-hallinnollista asemaansa vastaavaksi.”* Esityksen mukaan saamelaisten esi-isät lappalaiset olivat maassamme erityinen kansalaisryhmä, joka päätti voimassa olleen lainsäädännön mukaan elämisestään oman kulttuurinsa, kiелensä ja elämäntapansa mukaisesti. Tämä lainsäädännöllinen asema on sittemmin heikentynyt lappalaisista itsestään johtumattomista syistä. Esityksen perustelujen mukaan kielteinen kehitys on johtanut saamelaiset kunnallisessa ja valtiolisessa elämässä hallinnolliseen ja poliittiseen holhoukseen. Sen seurauksena saamelaiset ovat passivoituneet, turhautuneet ja sulautuneet pääväestöön. (HE 248/1994 vp, s. 14–15)

Hallituksen esityksen johdantotekstissä puolestaan todetaan, että saamelaisten esi-isät lappalaiset olivat 1600- ja 1700-luvuilla kiinteä osa ruotsalais-suomalaista yhteiskuntaa. Heidän asemansa erityisenä kansalaisryhmänä ilmenee jo vuonna 1608 painetun Ruotsin yleisen maanlain nimiölehdeltä ja lainvahvistuksesta, joissa lappalaiset mainitaan valtion muiden kansalaisryhmien joukossa. Lappalaiset osallistuivat valtiolliseen toimintaan lähettämällä vuonna 1602 annetun asetuksen mukaisesti edustajiaan Ruotsin valtiopäiville. Tätä kautta he toivat aloitteitaan valtiopäivien käsiteltäväksi. (HE 248/1994 vp, s. 3).

Kun tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole mennä syvemmälle oikeushistoriaan, ei kyseisen tavoitteen tarkempaan pohdiskeluun ole tarpeen ryhtyä. Viittauksella saamelaisten aikaisempaan poliittis-hallinnolliseen asemaan tarkoitetaan ilmeisesti myös heidän ikäikaista siida-<sup>392</sup> eli lapinkyläjärjestelmää. Kuten tutkimuksen johdannossa lyhyesti kuvataan, saamelaisten varhaishistoriassa lapinkyläjärjestelmä muodosti saamelaisen yhteiskunnan perustan. Siida oli rajoiltaan tarkasti määrätty alue, johon sen yhteisöllä oli toiset poissulkeva käyttö- ja omistusoikeus. Siidan keskeisenä hallintoelimenä toimi erityinen kotakäräjät, joka määritteli ja valvoi nautinta-alueita, määräsi oikeudenkäytöstä, huolehti hallintoasioista ja muista yhteisistä asioista. Kaikilla kyläläisillä oli äänioikeus.<sup>393</sup> Pisimpään lapinkylän tyyppinen hallintojärjestelmä säilyi kolt-tasaamelaisilla Petsamossa II maailmansotaan asti.<sup>394</sup> Nickulin mukaan kolttien osalta siidan perheiden edustajat muodostivat yhteisiä asioita hoitavan elimen, sobbarin

<sup>392</sup> Vilkuna (1971, s. 201) käyttää lapinkylän talvikylästä nimitystä ”siiti”. Talvikylä oli paikka, johon saamelaiset kokoontuivat sydäntalvella. Korpijaakon (1989, s. 140) mukaan kokoontumisen tarkoituksena oli yhteydenpito ulkomaailmaan kuten kauppiasiiniin, esivaltaan (veronmaksu) ja kirkolliseen elämään. Korpijaakko kritisoi käsitystä siitä, että laajalla alueella sijainneet lapinkylät olisivat olleet luonteeltaan Petsamon alueen kolttien lapinkyläjen kaltaisia (s. 87 ja 139–140). Hän suhtautuu epäilevästi talvikyläien säännönmukaiseen olemassaoloon eri alueilla ja erityisesti niiden yhdenmukaiseen luonteeseen, vaikkei sinänsä kiistä niiden olemassaoloa. Myös kolttien Suonjel lapinkylää tutkinut Nickul (1970, s. 84) toteaa, että muut lapinkylät ovat voineet olla toisenlaisia kuin Suonjel, mutta olettaa kuitenkin, ettei saamelainen yhdyskunta liene yleensä poikennut rakenteeltaan olennaisesti Suonjelista.

<sup>393</sup> Lehtola 1997, s. 23.

<sup>394</sup> Sama, s. 24.

(alkuperäinen nimitys *norraz*), joka jakoi alueen perheiden kesken. Sobbar oli siidan johtava hallintoelin, jonka päätöksistä ei voinut valittaa. Sobbariin keskittyi siidan yhteiskunnallinen ja poliittinen toiminta, jossa perinteiset oikeuskäsitykset ja tarkoituksenmukaisuus olivat määrääviä asioita. Sobbar käytti myös tuomiovaltaa sisäisissä asioissaan ja huolehti suhteiden hoitamisesta naapurisiidoihin.<sup>395</sup>

Lehtolan mukaan lapinkyläjärjestelmää on pidetty saamelaisten itsehallinnon, jopa autonomisen hallinnon muotona. Järjestelmä hajosi vähitellen 1600-luvulta alkaen Pohjoismaiden yhteiskuntien ottaessa nämä alueet haltuunsa.<sup>396</sup> Tanner puolestaan kirjoittaa, että *norraz*-kyläkokous hallitsi aluettaan absoluuttisesti. Kyläkokouksen määräyksiä pidettiin erehtymättöminä ja sitovina, ja sen päätöksiin piti joko mukautua tai sitten piti valmistautua lähtemään ikuisiksi ajoiksi pois siidasta. Tanner toteaa myös, että siidaa on pidettävä sekä kansainvälisoikeudellisesti että julkisoikeudellisesti oikeushenkilönä, joka takasi tinkimättömästi koskemattomuutensa niin ulkopoliittisesti kuin sisäpoliittisesti.<sup>397</sup> Kolttien nykyinen kyläkokoushallinto pohjautuu vanhaan saamelaisten siidaitsehallintojärjestelmään ja on siinä mielessä perinteisempi kuin konsanaan suomalaisen kunnallishallinnon rakenteita jäljittelevä yleissaamelaiselin saamelaiskäräjät.

Pyrkimystä palauttaa saamelaisten yhteiskunnallinen asema paremmin vastaamaan heidän aikaisempaa poliittis-hallinnollista asemaa voidaan pitää enemmänkin suuntaa antavana tavoitteena kuin sellaisena yksityiskohtaisen täsmällisesti kuvattuna olotilana, jonka toivotaan toteutuvan tulevaisuudessa lakikokonaisuuden hyväksymisen myötä. Tavoite kertoo yleisesti siitä, mihin muillakin esityksen tavoitteilla viime kädessä pyritään; turvaamaan saamelaisille edellytykset elää omana kansana oman elämäntapansa mukaisesti sulautumatta pääväestöön. Vielä on mainittava, että tällä tavoitteella on selvä yhteys saamelaisasiain neuvottelukunnan valmisteleman saamelaislakiluonnoksen (1990) pyrkimykseen. Lakiluonnoksen pääasiallisen sisällön esittelyssä todetaan, että lain tarkoituksena ei ole antaa uusia oikeuksia saamelaisille, vaan palauttaa heidän oikeusasemansa paremmin heidän aikaisempaa oikeusasemaansa vastaavaksi.<sup>398</sup>

#### **6.6.4.4. Erityiskysymys – perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvien oikeuksien uudelleenjärjestäminen lakihankkeen oletettuna ”piilotavoitteena”**

##### *Saamelaisten perinteisten elinkeinojen asema itsehallintolaeissa*

Suomen valtiovallan suhtautumisessa saamelaisiin ja heidän oikeusasemansa turvaamiseen tapahtui täyskäännös 1990-luvun alussa.<sup>399</sup> Kun aiemmin valtiolta pyrki

<sup>395</sup> Nickul 1970, s. 19 ja 22.

<sup>396</sup> Lehtola 2015, s. 26.

<sup>397</sup> Tanner 2000, s. 85–86.

<sup>398</sup> Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I, 1990:32.

<sup>399</sup> Tähän viittasi myös kansanedustaja Heli Astala puheenvuorossaan eduskunnan täysistunnossa hallituksen esityksen 248/1994 vp toisen käsittelyn yhteydessä. Hän totesi, että Suomen valtio – sekä hallitus että eduskunta – on viime vuosina muuttanut suhtautumistaan saamelaisväestöön. Saamelaiset ymmärretään nykyisin kansalaisryhmäksi, jonka tasa-arvoinen kohtelu edellyttää heidän erityislaatussa huomioon ottamista ja heidän aktiivista osallistumisestaan itseään koskevaan päätöksentekoon (eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7346).

sulauttamaan saamelaiset pääväestöön, oli uuden saamelaispolitiikan tavoitteena turvata saamelaisten oikeus elää ja kehittyä oman identiteettinsä ja kulttuurinsa perustalta sulautumatta pääväestöön. Tätä osoittavat useat samaan aikaan vireille tulleet lainsäädäntöhankkeet ja eduskunnan valiokuntien niiden johdosta lausumat kannanotot. Keskustelun saamelaisten asemasta alkuperäiskansana voidaan katsoa Suomessa varsinaisesti alkaneen ILO:n kesällä 1989 hyväksymästä alkuperäiskansoja koskevasta sopimuksesta nro 169, jonka johdosta annettu hallituksen esitys (HE 306/1990 vp) oli eduskunnassa käsiteltävänä vuonna 1990. Eduskunta-asiakirjoissa saamelaisten asema alkuperäiskansana tunnustettiin ensimmäisen kerran vuonna 1990 perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa (PeVL 3/1990 vp) hallituksen esityksestä poronhoitolaiksi (HE 244/1989 vp). Lausunnossa tämä maininta sisältyy viittaukseen ILO 169 -yleissopimukseen (PeVL 3/1990 vp, s. 3).

Yleissopimuksen käsittelyn jälkeen eduskunta hyväksyi syksyllä 1991 perustuslain (valtiopäiväjärjestyksen) muutoksen, jolla turvattiin saamelaisten oikeus tulla kuulluksi eduskunnassa (L 1079/1991). Siinä yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui selväsanaisesti saamelaisten olevan Suomen ainoa alkuperäiskansa (PeVM 12/1990 vp, s. 1). Samoihin aikoihin oli vireillä myös perusoikeusuudistus, joka sisälsi saamelaisten kieltä ja kulttuuria turvaavan erityisen säännöksen. Perusoikeusuudistuksen ja saamelaisten itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden käsittely osuivat eduskunnassa suurin piirtein samaan ajankohtaan. Tuolloin säädettiin lisäksi ensimmäinen saamelaisten kielilaki (516/1991), joka tuli voimaan vuoden 1992 alusta. Valtiovallan omaksuman uuden saamelaispoliittisen linjauksen huipentumana voidaan pitää eduskunnan vuonna 1993 hyväksymää pontta, jonka mukaan saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävä taso tulee turvata kulttuuriautonomian perustalta (Eduskunnan kirjelmä 1.10.1993, VNS 1/1993 vp).

Näiden lisäksi oikeustieteellisessä tutkimuksessa tapahtui läpimurto saamelaisten maahan ja veteen liittyvien oikeuksien toteennäyttämässä, kun Kaisa Korpijaakko julkaisi vuonna 1989 väitöskirjansa *Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa*, johon myös eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi edellä mainitussa lausunnossaan poronhoitolakiesityksestä. Korpijaakon tutkimusteemaan liittyi saamelaisasiain neuvottelukunnan vuonna 1990 luovuttama mietintö saamelaislakiehdotuksesta, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli palauttaa saamelaisille oikeus maahan, veteen ja elinkeinoihin.

Mainitut lakihankkeet, erityisesti saamelaislakiehdotus, eduskunnan toimielinten kannanotot sekä Korpijaakon ansiokas oikeushistorian alaan kuuluva väitöskirja samoin kuin samaan aikaan muutoinkin virinnyt valtiovallan aktiivisuus saamelaisten oikeusaseman kehittämässä herättivät saamelaisalueen paikallisessa suomalaisväestössä huolta ja pelkoa siitä, että saamelaisten oikeuksia ollaan lisäämässä heidän oikeuksiensa kustannuksella. Erityisesti pelättiin, että saamelaisille annetaan yksinoikeus nk. saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen, mutta huolta kannettiin myös saamelaisalueen maa- ja vesialueiden sekä luonnonvarojen käyttöön liittyvistä mahdollisista rajoituksista saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi. Tätä pelkoa ei suinkaan vähentänyt muutamaa vuotta myöhemmin (1994) tapahtunut Suomen liittyminen Euroopan

unioniin ja sitä koskevan liittymissopimuksen yhteydessä hyväksytty saamelaisia koskeva pöytäkirja nro 3, jonka 1 artikla sallii Suomen ilman EU:n myötävaikutusta turvaavan poronhoidon saamelaisten yksinoikeudeksi perinteisillä saamelaisalueilla (ks. HE 135/1994 vp, s. 145).

Julkinen keskustelu saamelaisten oikeuksista pysyi vielä kohtuullisen maltillisena itsehallintolainsäädäntöä valmistelleen saamelaistyöryhmän mietinnöstä ja siitä annetuista lausunnoista,<sup>400</sup> vaikka jo tuossa vaiheessa ennusmerkkejä paikallisväestön vähitellen patoutuneista peloista oli selvästi nähtävissä. Nämä pelot purkautuivat kiivaana, repivänä ja usein asiattomaksi muuttuneena julkisena keskusteluna lakikokonaisuuden edetessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan käsittelyyn ja lopulta eduskunnan täysistuntoon alkuvuodesta 1995.<sup>401</sup> Tähän pääsyynä oli hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) perusteluihin kirjattu maininta siitä, että kulttuuri-itsehallinnon käsitteen sisältö määräytyy perusoikeusuudistukseen liittyvän saamelaisia erityisesti koskevan perusoikeussäännöksen mukaan. Siinä kulttuuri ymmärretään laajasti niin, että sen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. On kuitenkin huomattava, että jo saamelaistyöryhmän mietinnössä todettiin selväsanaisesti saamelaisten perinteisten elinkeinon kuuluvan saamelaiseen kulttuurimuotoon ja siten myös osaksi ehdotettua kulttuuri-itsehallintoa, mutta asiaan ei työryhmän mietinnön tullessa julki kiinnitetty juuri lainkaan huomiota.<sup>402</sup>

Lapin alueella ilmestyneissä lehdissä alkaneessa repivässä kirjoittelussa lakiehdotusta kutsuttiin vehkeilyksi ja jopa jonkinlaiseksi salaliitoksi, ja ”Troijan puuhevoseksi”, jonka varjolla vanha saamelaislakiehdotus pyrittiin herättämään henkiin ja toteuttamaan ikään kuin ”keittiön kautta”.<sup>403</sup> Pohjolan Sanomien pääkirjoituksessa suhtauduttiin sinänsä myönteisesti lakiesitykseen, mutta todettiin samalla, että lakiin ei pidä ujuttaa pykäläiä, joilla rajoitettaisiin kansalaisten yhdenvertaisia perustuslakiin kirjattuja oikeuksia harjoittaa poronhoitoa, metsästystä, kalastusta ja vapaata liikkumista luonnossa. Kirjoituksessa katsottiin lisäksi, ettei saamelaiskulttuurin nimissä pidä rajoittaa saamelaisalueen kunnissa asuvien suomalaisten elämisen mahdollisuuksia ja elinkeinon harjoittamista.<sup>404</sup>

<sup>400</sup> Inarin ja Sodankylän kunnat tukivat lausunnoissaan työryhmän ehdotuksia yksimielisesti. Inarin kunnan lausunto 4.3.1994 ja Sodankylän kunnan 1.3.1994. Oikeusministeriö ei tosin edes pyytänyt saamelaisalueen kunnilta lausuntoa työryhmän mietinnöstä, mutta tässä mainitut kaksi kuntaa antoivat lausunnon pyytämättä. Kiinnostavaa on, että Inarin kunnan myöhemmin antamat lausunnot varsinaisesta lakiesityksestä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (ks. alaviitteet 405 ja 406) ovat sävyiltään ja sisällöltään aivan toisenlaisia kuin edellä mainittu lausunto työryhmän mietinnöstä.

<sup>401</sup> Lakiesityksen nostattama kiivas keskustelu saamelaisalueella näyttää tulleen eduskunnassa jotenkin yllätyksenä. Tämä ilmenee muun muassa edustaja Paavo Nikulan (vihr.) puheenvuorosta I käsittelyn yhteydessä, kun hän totesi, että ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointi on nyt siirtynyt kauemmaksi, kun on nähty, kuinka voimakkaita reaktioita kulttuuri-itsehallinnon luominen saamelaisille saa aikaan. (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 192/1994 vp, 3.2.1995, s. 7227).

<sup>402</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 41 ja 60.

<sup>403</sup> Lehtola 2005, s. 147 ja siinä mainitut alaviitteet.

<sup>404</sup> Pohjolan Sanomien pääkirjoitus 23.1.1995.



Myös paikalliset julkiset toimijat epäilivät lakiesityksen todellisia tavoitteita samankaltaisesti. Rajuimmin epäilyksensä toi esille Inarin kunta, joka eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa esitti kovaa arvostelua lakiesityksestä. Lausunnossaan kunta kirjoitti: *”Voi vain aavistaa, että elinkeinoissa ja maankäytössä samoin kuin kunnallishallinnossa tarkoitetaan sitä, että tasa-arvo ei riitä vähemmistölle. Perusteluissa puhutaan etnis-poliittisen aseman palauttamisesta, mitä se sitten tarkoittaneekin. Tosiasia kuitenkin on, että entiseen ei voida palata.”* Kunta epäili mielestään sekavasti perustellun lakiesityksen todellisenä tavoitteena olevan aikaansaada jo kertaalleen tyrmätty saamelaislaki, joka otti kantaa myös taloudellisiin oikeuksiin ja niiden perusteisiin. Kunta esitti myös, että ilmaisua asema alkuperäiskansana tulisi selvemmin määritellä. Lisäksi Inarin kunta kehotti perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään huomiota esityksen perusteluihin, jotta lakiesityksellä ei ratkaistaisi muuta kuin kulttuuri-itsehallintoon kuuluvat asiat. Kunnan mukaan muussa tapauksessa lain nimi on hämäystä.<sup>405</sup>

Inarin kunta antoi esityksestä vielä korjatun lausunnon kevään 1995 eduskuntavaalien jälkeen asetetulle eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Lausunnossaan kunta katsoi, että lakiesityksen tavoitteena on antaa saamelaisille erityinen asema kunnan ja valtion hallinnossa ja elinkeinotoiminnassa ja siihen liittyvässä maankäytössä. Tämä erityinen asema olisi kunnan mielestä nimeltään *”saamelaisten asema alkuperäiskansana, mikä kääntäisi lainkäytön puhtaasti aineellisoikeudelliseksi ja koskisi myös elinkeinoihin liittyviä kysymyksiä.”* Kunta totesi edelleen, että *”perustuslakivaliokunnan kannanotto, että näin ei olisi, ei ole vakuuttanut kuntalaisia tässä asiassa”*. Tällä kunta viittasi edellisen vaalikauden perustuslakivaliokunnan mietintöön, jossa valiokunta erikseen painotti, ettei saamelaiskäräjiä koskevalla lakiesityksellä tavoitella muutoksia voimassa oleviin elinkeino-oikeuksiin (PeVM 17/1994 vp, s. 1).

Kunnan lausunnon mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säädösten ”varjolla” ei tule ratkaista elinkeinoihin liittyviä oikeuksia varsinkaan perustuslain tasolla. Lausunnossa katsottiin, että käsite saamelaisista alkuperäiskansana siitä johtuvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen on jäänyt epäselväksi, minkä vuoksi kunta ei ole valmis hyväksymään perustuslain muuttamista ja siitä seuraavaa elinkeinollisten ja muiden oikeuksien uudelleenjärjestämistä. Kunta katsoi, että saamelaisten asema alkuperäiskansana tulee turvatuksi jo perusoikeusuudistukseen sisältyvällä saamelaisia erityisesti koskevalla perusoikeussäännöksellä. Siksi kunta esitti, että lakipaketti tulisi purkaa ja käsitellä saamelaiskäräjlaki erillislakina sekä hylätä ehdotettu perustuslain muutos.<sup>406</sup>

Niin ikään Enontekiön kunta kiinnitti lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle huomiota samaan kysymykseen. Kunnan mielestä lakiesityksen perusongelma on kulttuurin ja kulttuuri-itsehallinnon käsitteissä. Lausunnon mukaan kulttuuri on saamelaisille laaja käsite sisältäen myös maan ja veden käyttöön liittyvät taloudelliset oikeudet. Siinä yhteydessä Enontekiön kunta viittasi ILO 169 -sopimukseen todeten,

<sup>405</sup> Inarin kunnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 10.1.1995.

<sup>406</sup> Inarin kunnan korjattu lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 22.5.1995.

että myös siinä kulttuuri ymmärretään laajasti. Näistä syistä kunta toivoi perustuslakivaliokunnan lausuvan mietinnössään selvästi, että lakikokonaisuudella ei oteta kantaa millään tavoin taloudellisiin oikeuksiin eikä niiden perusteisiin.<sup>407</sup>

Utsjoen ja Sodankylän kunnat eivät sitä vastoin lausunnoissaan<sup>408</sup> eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ottaneet kantaa puheena olevaan kysymykseen. Sodankylän kunta tosin sivusi asiaa todetessaan, että ”sääöksellä ei kuitenkaan saa asettaa muita väestöryhmiä eriarvoiseen asemaan saamelaisiin nähden”.

Edellä selostetuista syistä lakiesitystä arvostelleet tahot saivat tahtonsa läpi, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta kirjautti esitystä koskevaan mietintöönsä maininnan siitä, että lakiuudistuksen tarkoituksena ei ole aikaan saada muutoksia poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen alalla ja että mahdolliset muutokset näissä kysymyksissä voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja (PeVM 17/1994 vp, s. 1).

#### *Keskustelu eduskunnan täysistunnossa*

Keskustelu lakikokonaisuuden epäilyttävästä ”piilotavoitteesta” jatkui kuitenkin vilkkaana eduskunnan täysistunnossa, kun esitys tuli siellä ensimmäiseen käsittelyyn pohjanaan perustuslakivaliokunnan mietintö. Kiinnostavaa on, että esityksen lähetekeskustelussa asiasta ei puhuttu mitään, vaikka keskustelussa käytettiin kymmenen (10) puheenvuoroa.<sup>409</sup> Se osaltaan osoittaa kysymyksen nousseen esille vasta asian ollessa käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa, jossa se puolestaan nousi puheenaiheeksi Lapissa heränneen kiivaan keskustelun seurauksena.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat ovat tältä osin ja muutoinkin kiinnostavaa luettavaa. Ne valaisevat varsin hyvin sitä lakikokonaisuuden tavoitteita epäilevää ilma-  
piiriä, joka levisi Lapista, erityisesti saamelaisalueelta eduskuntaan asti. Lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä eduskunnassa asia ei saanut vielä kovin suuria mittasuhteita, sillä siinä yhteydessä käytettiin vain kaksi (2) puheenvuoroa, joissa molemmissa kyseinen kiistakysymys nostettiin esille.

Kansanedustaja Paavo Nikula, joka oli tuolloin perustuslakivaliokunnan jäsen, kertoi puheenvuorossaan, että kysymys saamelaisten elinkeinojen sisällyttämisestä kulttuuri-itsehallinnon piiriin on noussut perustuslakivaliokunnassa ongelmana voimakkaasti esille vasta parin viime viikon aikana. Hänen mukaansa esitys saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustamisesta on herättänyt pelkoja siitä, että sen kautta ikään kuin syntyy monopoli saamelaisille näihin perinteisiin elinkeinoin. Epäselvyyden ja pelon poistamiseksi Lapissa Nikula toivoi eduskunnan täysistunnon perustuslakivaliokunnan tavoin lausuvan selkeästi, että kulttuuri-itsehallinnon perustaminen ei millään tavoin muuta, puoleen eikä toiseen, näiden elinkeinojen harjoittamisen oikeutta nykyisin eikä vastaisuudessa. Nikulan näke-

<sup>407</sup> Enontekiön kunnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 13.1.1995.

<sup>408</sup> Utsjoen kunnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp (päiväys puuttuu lausunnosta) ja Sodankylän kunnan vastaava lausunto, 16.1.1995.

<sup>409</sup> Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 102/1994 vp, 25.10.1994, s. 3427–3431.

myksen mukaan se, että jokin tai jotkin elinkeinot tunnustetaan osaksi kulttuuria, ei merkitse sitä, että sillä perusteella syntyisi monopoli näihin elinkeinoihin.<sup>410</sup> Tähän seikkaan viittasi myös edustaja Maria-Kaisa Aula (kesk., Lapista) puheenvuorossaan lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä.<sup>411</sup>

Kansanedustaja Ensio Laine (vas.), perustuslakivaliokunnan jäsen hänkin, yhtyi omassa lyhyessä puheenvuorossaan Nikulan esittämiin kannanottoihin. Laine toivoi Nikulan puheenvuoroon viitaten sellaisten ristiriitojen poistuvan, jotka ovat syntyneet käsiteltävänä olevasta laista riippumatta Lapissa saamelaisalueella.<sup>412</sup> Laine jätti perustuslakivaliokunnan mietintöön vastalauseen – ainoan sellaisen –, jossa hän muun muassa totesi, että valiokunnan mietinnössä esitetyt kannanotot ja tulkinnat poistavat monia aiheettomia epäilyksiä ja selkiinntävät lain tosiasiallista tarkoitusta tavalla, jonka hän toivoi ja uskoi lieennyttävän kyseisestä lakiesityksestä riippumatta syntyneitä ristiriitoja (eriyvä mielipide sisältyy perustuslakivaliokunnan mietintöön 17/1994 vp, s. 4–5).

Lakiesityksen toisessa käsittelyssä käytettiin huomattavasti enemmän puheenvuoroja, peräti 19 kappaletta. Niistä kahdeksassa (8) puheenvuorossa käsiteltiin erityisesti kiistakysymystä.

Kansanedustaja Ossi Korteniemi (kesk., Lapista) kertoi puheenvuorossaan kyseisen lakiesityksen aiheuttaneen viime päivinä rajun keskustelun saamelaisalueen kunnissa, erityisesti Enontekiöllä. Sitä on hänen mukaansa arvosteltu paitsi sisällön osalta niin myös siitä tavasta, jolla esitystä on valmisteltu kuten yleensä muitakin saamelaisia koskevia lakihankkeita. Korteniemen mukaan Enontekiön väestön enemmistö on sitä mieltä, että nimenomaan saamelaisia koskevia lakeja valmistellaan pimennossa demokraattisia pelisääntöjä riittävästi noudattamatta. Heidän mielestään tuon tuosta putkahtaa esiin yllättäviä säädöksiä, joiden valmistelussa ei ole kuultu muuta väestöä. Ja kun näin on, ihmiset ovat jatkuvasti varuillaan, kun jokainen uusi saamelaisia koskeva säädös koskee jotenkin myös muuta saamelaisalueella asuvaa väestöä. Sen vuoksi Korteniemen mukaan lainvalmistelun tulisi tapahtua myös saamelaisasioissa avoimesti ja demokraattisesti, että ei pääsisi syntymään sellaista tilannetta kuin nyt. Hänen mielestään nykyisessä tilanteessa kansalaisia näyttää olevan mahdoton vakuuttaa siitä, ettei tässä olla säätämässä muusta kuin saamelaiskäräjistä ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta.

Korteniemen mukaan kiistan pääasiallinen syy on pelko siitä, että käsiteltävänä olevalla lainsäädännöllä ollaan antamassa saamelaisille etuoikeuksia muuhun väestöön nähden. Syy pelkoihin on lähtöisin lakiesityksen perusteluissa, joiden mukaan kulttuuri-itsehallintoon liittyvä kulttuurin käsite ymmärretään saamelaisia koskevan perusoikeussäännöshdotuksen tavoin laajasti niin, että se käsittää myös saamelaisten perinteiset elinkeinot. Korteniemi totesi, että näiden perustelujen on arvioitu johtavan etuoikeuden myöntämiseen

<sup>410</sup> Kansanedustaja Paavo Nikulan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen ensimmäisen käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 192/1994 vp, 3.2.1995, s. 7226).

<sup>411</sup> Kansanedustaja Maria-Kaisa Aulan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen kolmannen käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7461).

<sup>412</sup> Kansanedustaja Ensio Laineen puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen ensimmäisen käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 192/1994 vp, 3.2.1995, s. 7228).

saamelaisille poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen osalta. Mikäli niin tapahtuisi, se loukkaisi hänen mukaansa alueen muun väestön oikeuksia.<sup>413</sup>

Edustaja Ensio Laine toi esille saman näkökohdan, mihin hän viittasi jo ensimmäisen käsittelyn yhteydessä. Hänen mukaansa kulttuuri on saamelaisten kohdalla aina ymmärretty laajasti sisältäen siis myös perinteiset elinkeinot. Se ei ole mikäli uusi asia eikä seurausta tästä lakiesityksestä, asia on hänen mielestään vanhempaa perua.<sup>414</sup>

Edustaja Timo E. Korva (kesk., Lapista) puolestaan huomautti, että eduskunnassa on selvästi vieläkin melko suurta epätietoisuutta siitä, mitä saamelaiset ja muu saamelaisalueen väestö asiassa todella tahtovat. Korva katsoi olevan ilman muuta selvää, että eivät saamelaisetkaan ole alun perin tarkoittaneet lakia laajennettavan poronhoidon yksinoikeuden tai muiden elinkeinoasioiden suuntaan, vaan lakiesityksellä on haluttu nimenomaan saada itsehallintoa kulttuurihallinnossa. Korva kertoi keskustelleensa monien saamelaisten kanssa ja heidänkin mielestä perustuslakivaliokunnan tekemät täsmennykset ovat erittäin hyviä. Ne poistavat Korvan mukaan saamelaisalueen väestön keskuudesta pelkoja ja ristiriitoja, joita selvästi väärät tulkinnat asiasta ovat aiheuttaneet. Hänen mielestään perustuslakivaliokunnan tekemät tarkistukset vastaavat hyvin pitkälle sitä, mitä saamelaisalueen kunnat asiassa toivoivat.<sup>415</sup>

Edustaja Maija Rask (sd., Lapista) ilmoitti olevansa erittäin tyytyväinen siihen perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvään mainintaan, että lakiuudistuksella ei ole tarkoitus puuttua siihen, ketkä saavat harjoittaa perinteisiä elinkeinoja saamelaisalueella.<sup>416</sup>

Edustaja Heli Astala, joka johdonmukaisesti puolusti lakikokonaisuuden hyväksymistä eduskunnassa, ihmetteli puheenvuorossaan sellaisia keskustelussa esiintyneitä vääriä käsityksiä, että hän jotenkin vastustaisi perustuslakivaliokunnan kannanottoa elinkeino-oikeuksista. Hän kumosi tämän väärän käsityksen todeten olevan itsestään selvää, ettei tässä lakiesityksessä ole kyse elinkeinoista eikä porotaloudesta. Tämä on ollut selvä asia jo saamelaistyöryhmän yksimielisessä mietinnössäkkin. Astala totesi sen seikan olleen myös sivistysvaliokunnan käsittelyn pohjana koko ajan ja se on ollut selvä myös saamelaisvaltuuskunnan valiokunnalle antamassa lausunnossa.

Astala kommentoi puheenvuorossaan myös edustaja Timo E. Korvan viittausta perustuslakivaliokunnan tekemiin tarkistuksiin todeten, että niillä hyviteltiin suomalaista valtaantumista ja saamelaisalueen kuntia. Astala korosti tässä kuten myös muissa puheenvuoroissaan sitä, että asiassa pitäisi erityisesti kunnioittaa saamelaisvaltuuskunnan käsityksiä, koska lakiesitys koskee nimenomaan saamelaisia. Hän katsoi, että eduskunta loukkaa saamelaisten itsehallintoa päättämällä toisin kuin saamelaisvaltuuskunta on asiassa esittänyt.<sup>417</sup>

<sup>413</sup> Kansanedustaja Ossi Korteniemen puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7346–7347).

<sup>414</sup> Kansanedustaja Ensio Laineen puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7348).

<sup>415</sup> Kansanedustaja Timo E. Korvan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7349 ja 7350).

<sup>416</sup> Kansanedustaja Maija Raskin puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7351).

<sup>417</sup> Kansanedustaja Heli Astalan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7350 ja 7351).

Edustaja Johannes Koskinen (sd.) torjui edustaja Astalan epäilyksen perustuslakivaliokunnassa tapahtuneesta hyvittelystä. Hänen käsityksensä mukaan mistään sellaisesta ei ollut kysymys, vaan tarkistuksilla haluttiin täsmentää sekä pykälätekstejä että perusteluja, ettei kummallekaan osapuolelle syntyisi vääriä odotuksia tai vääriä pelkoja. Koskinen mielestä ei ole esimerkiksi toivottavaa, että saamelaiset itse tai heidän edustajansa saamelaisvaltuuskunnassa olisivat ymmärtäneet lakiesityksen niin, että epämääräisen kulttuuri-itsehallinnon käsitteen avulla voitaisiin saavuttaa tuloksia ikään kuin välillisesti maanomistuskii-toissa ja muissa avoimissa kysymyksissä, joita esityksellä ei suinkaan ole edes tarkoitettu ratkaistavaksi.<sup>418</sup>

Myös edustaja Maria-Kaisa Aula piti hyvänä perustuslakivaliokunnan mietinnön täsmen-nystä, joka hänen mielestään hälventää lakiesityksen vaikutuksiin liittyneitä epäluuloja Lapissa.<sup>419</sup>

Edustaja Esko-Juhani Tennilä (vas., Lapista) totesi puheenvuorossaan, että pohjoisessa poronhoito, kalastus ja metsästys eivät ole vain saamelaisten asioita. Hänen mielestään pitää jatkossakin lähteä siitä, että nykyinen tilanne säilyy. Näiden elinkeinojen harjoit-tamiseen pitää olla oikeus nykyisen kaltaisesti riippumatta siitä, onko saamelainen vai suomalainen.<sup>420</sup>

Lakiesityksen kolmannessa käsittelyssä keskustelu kiihtyi entisestään. Tuolloin edus-kunnan täysistunnossa käytettiin 26 puheenvuoroa, joissa kaikissa keskityttiin puheena olevaan kiistakysymykseen. Äänessä olivat etupäässä samat edustajat kuin toisessakin käsittelyssä. Puheenvuoroissa toistettiin toisessa käsittelyssä esiin tuotuja näkökohtia samoin perustein. Kaikkia puheenvuoroja ei siksi ole tässä tarpeen referoida, vaan ai-noastaan ne, joissa nostettiin esille joitakin uusia näkökohtia.

Edustaja Maija Rask (perustuslakivaliokunnan varajäsen), joka käytti toisessa käsittelyssä vain yhden puheenvuoron, esiintyi kolmannessa käsittelyssä hyvin aktiivisesti. Hän käytti siinä yhteydessä peräti viisi puheenvuoroa. Raskin mukaan lakikokonaisuuden keskeise-nä ongelmana pohjoisessa oli pelko siitä, mitä tässä yhteydessä tarkoitettiin kulttuurilla. Tätä asiaa toki täsmennettiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä elinkeino-oikeuksiin liittyvällä ponnella, mutta siitä huolimatta rauha ei Raskin käsityksen mukaan laskeutu-nut pohjoisessa. Hän katsoi tämän johtuvan siitä, että valiokunnan ponsi ei kerro koko totuutta. Raskin pääsanoma kiteytyi kahteen asiaan: Suomen EU-liitynnän yhteydessä hyväksyttiin saamelaisia koskevaan lisäpöytäkirjaan nro 3 ja perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvän ponnin (jonka mukaan on pikaisesti selvitettävä, millä tavoin ja millaisin käytännön vaikutuksin esteet ILO 169 -yleissopimuksen ratifioimiselle ovat poistettavissa) merkitykseen ja vaikutukseen.<sup>421</sup>

<sup>418</sup> Kansanedustaja Johannes Koskinen puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7350).

<sup>419</sup> Kansanedustaja Maria-Kaisa Aulan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7351).

<sup>420</sup> Kansanedustaja Esko-Juhani Tennilän puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsitte-lyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7352).

<sup>421</sup> Kansanedustaja Maija Raskin puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yh-teydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7452–7453).

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuoden 1995 alusta. Liittymistä koskeva sopimus saatiin voimaan asetuksella (1541/1994). Sopimukseen liittyy erillinen pöytäkirja nro 3 saamelaisista, joka on sopimuksen lailla sitova ja joka alun perin otettiin liittymisneuvotteluihin Norjan aloitteesta. Pöytäkirja mukauttaa EU-oikeutta saamelaisten erityisen aseman ja oikeuksien turvaamiseksi alkuperäiskansana ja varaa mahdollisuuden myöntää saamelaisille yksinoikeuksia myös EU-jäsenyyden aikana. Pöytäkirjan johdannossa sopimusosapuolet tunnustavat Suomen (ja Ruotsin) velvoitteet ja sitoumukset saamelaisiin nähden kansallisen ja kansainvälisen oikeuden nojalla, ottavat huomioon erityisesti, että nämä valtiot ovat sitoutuneet saamelaisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja katsovat, että perinteinen saamelaiskulttuuri ja saamelaiselinkeinot ovat riippuvaisia luontaiselinkeinoista kuten poronhoidosta saamelaisten perinteisillä asuinalueilla. Sopimuksen 1 artikla sallii Suomen ilman EU:n myötävaikutusta turvaavan poronhoidon saamelaisten yksinoikeudeksi perinteisillä saamelaisalueilla. Pöytäkirjan 2 artikla mahdollistaa pöytäkirjan laajentamisen koskemaan muitakin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyviä saamelaisten yksinoikeuksia niiden vastaisen kehityksen huomioon ottamiseksi. Tällainen pöytäkirjan muutos edellyttää Euroopan unionin neuvoston yksimielistä päätöstä. (ks. HE 135/1994 vp, s. 145)

Raskin huolenaiheena oli tämän pöytäkirjan vaikutus yhdessä eduskunnassa samaan aikaan käsiteltävänä olleen kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen ja saamelaisten asemaa erityisesti turvaavan perusoikeussäännöksen perusteluissa mainitun laajan kulttuurin käsitteen kanssa. Näiden lisäksi Rask viittasi vielä ILO 169 -yleissopimukseen, jota Suomi ei sen ollessa eduskuntakäsittelyssä 1990 voinut hyväksyä sen vuoksi, että maan lainsäädäntö ei vastannut sopimuksen määräyksiä lähinnä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien osalta. Rask muistutti, että sopimus myöntää alkuperäiskansoille varsin laajan itsemääräämisoikeuden heidän alueidensa sekä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojen kehittämistä koskevissa asioissa. Sopimukseen liittyen Rask viittasi perustuslakivaliokunnan ponteen sopimuksen ratifiointiedellytysten kiireellisestä selvittämisestä. Nämä kaikki tässä mainitut asiat olivat jääneet Raskin mieltä kaivertamaan ja herättäneet hänessä erityisesti valiokunnan ponnen johdosta epäilyksen siitä, että ILO 169 -sopimuksen selvitys johtaa maanomistussuhteiden uudelleen järjestämiseen saamelaisalueella, mikä saattaisi samalla merkitä perinteisten elinkeinojen harjoittamisen rajaamista pelkästään saamelaisten oikeudeksi. Raskin mukaan kaikkien tässä mainittujen asiakirjojen ja kannanottojen jälkeen oli vaikea selittää saamelaisalueen väestölle, että kyse on vain kulttuuri-itsehallintolainsäädännöstä, jolla ei ole tarkoitus puuttua perinteisten elinkeinojen harjoittamisoikeuteen.<sup>422</sup>

Edustaja Esko-Juhani Tennilän mukaan syntyneet epäselvyydet olivat seurausta lakiesityksen perusteluista, jotka olivat hänen mukaansa vieneet keskustelua sivuun itse lakien todellisesta sisällöstä. Tennilä piti perustuslakivaliokunnan täsmennyksiä hyvinä, mutta katsoi sen hyväksymään ponteen edelleen sisältyvän pientä epäselvyyttä. Tämän Tennilä uskoi johtuvan valiokunnan käyttämästä ilmaisusta ”mahdolliset muutokset näissä suhteissa voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja”. Siitä jäi leijumaan sellainen tunnelma, että mahdollisia muutoksia tulee, kun EU-elämää eletään. Epäselvyyksien poistamiseksi Tennilä ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jonka mukaan ”Eduskunta toteaa, että oikeus poronhoitoon, metsästykseseen, kalastukseen ja muihin elin-

---

<sup>422</sup> Sama.

keinoihin säilyy pohjoisen kunnissa nykyisenlaisesti sekä suomalaisilla että saamelaisilla myös jatkossa”.<sup>423</sup> Keskustelussa ehdotusta tuki muutama edustaja, mutta sen pidemmälle se ei edennyt.<sup>424</sup>

Edustaja Heli Astala viittasi edustaja Raskin hämmästelyyn lakikokonaisuuden yksipuolisesta valmistelusta todeten, että hallituksen esitys perustuu yksimielisen saamelaisyöryhmän mietinnön ehdotuksiin. Astala kiinnitti huomiota työryhmän mietinnön lähtökohtiin, joiden mukaan sen tehtävänä oli valmistella saamelaishallinnon perusteita koskevat säännökset. Näiden säännösten valmistelu irrotettiin saamelaisten maahan ja veteen kohdistuvia oikeuksia koskevasta saamelaislakihankkeesta omaksi hankkeekseen, jonka yhteydessä tehtävät ehdotukset eivät ole suoranaisesti riippuvaisia ensin mainitusta lakihankkeesta. Tällä maininnalla Astala halusi osoittaa, että maahan, veteen ja elinkeinoihin liittyvät kysymykset on irrotettu puheena olevasta lakihankkeesta eikä niistä siten ole tarkoitus tässä yhteydessä säätää.<sup>425</sup>

Edustaja Asko Apukka (Lapista) ilmoitti olevansa vahvasti sitä mieltä, että eduskunnan tulee tehdä tämän lakiesityksen käsittelyn yhteydessä selvä ero kulttuurin ja elinkeinojen välillä. Hän korosti useampaan otteeseen, että käsiteltävänä olevassa esityksessä on kyse vain saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Apukka kannatti Tennilän ehdotusta katsoen tärkeäksi pysyttää perinteiset elinkeinot nykyiseen tapaan sekä saamelaisten että suomalaisten elinkeinoina.<sup>426</sup>

Lapin ja erityisesti saamelaisalueen valtaväestön peloista aiheutuneen kiivaan julkisen keskustelun, jota alueen suomalaismedia ponnekkaasti ylläpiti ja joka sittemmin levisi myös eduskunnan suureen saliin, lopputuloksena oli, että eduskunta-asiakirjoihin kirjattiin kolmeen eri kertaan perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvä ponsi. Näin tehtiin ensin vuoden 1994 valtiopäivien perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 17/1994 vp), sitten seuraavien valtiopäivien perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 1/1995 vp) ja vielä samoilla valtiopäivillä hyväksytyssä eduskunnan kirjelmässä (EK 19/1995 vp). Ponnen pääviesti on, että kulttuuri-itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden tavoitteena ei ole aikaansaada muutoksia siihen, ketkä saavat harjoittaa, poronhoitoa, metsästystä, kalastusta tai muitakaan elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla.

Vuoden 1995 eduskuntavaalien jälkeen kokoontuneen eduskunnan perustuslakivaliokunta täsmensi mietinnössään kantaansa elinkeino-oikeuksia koskevassa kysymyksessä niin kuin aiemmin on jo tässä tutkimuksessa mainittu. Kaikista täsmennyksistä ei kuitenkaan oltu valiokunnassa yksimielisiä, kuten sen 30.5.1995 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta ilmenee

<sup>423</sup> Kansanedustaja Esko-Juhani Tennilän puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7455–7456).

<sup>424</sup> Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 204/1994 vp, 14.2.1995, s. 7452.

<sup>425</sup> Kansanedustaja Heli Astalan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7457–7458).

<sup>426</sup> Kansanedustaja Asko Apukan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7460–7461).

(6 §).<sup>427</sup> Tuossa kokouksessa edustaja Ville Itälä edustaja Paavo Nikulan kannattamana ehdotti mietintötekstin 7 kappaleen viimeisen virkkeen muotoiluksi seuraavaa: ”Valiokunnan käsityksen mukaan tällä uudistuksella ei tavoitella poikkeavia ratkaisumalleja tuolloin vallitseviin elinkeino-oikeuksiin.” Edustaja Jorma Rantanen edustaja Johannes Koskisen kannattamana ehdotti koko virkkeen poistamista mietinnöstä. Suoritettussa äänestyksessä ehdotuksista annetut menivät tasan, joten asia jouduttiin ratkaisemaan arvalla. Arvonnassa valiokunnan kannaksi tuli Itälän ehdotus.

Perustuslakivaliokunnassa suoritettu äänestys osoittaa, miten merkittävässäkin asiassa valiokunnan kannaksi voi tulla näkemys, joka on arvalla ratkaistu. Toisaalta äänestysratkaisut kuuluvat demokraattiseen päätöksentekoon.

Puhtaan oikeudellisesti kiistakysymystä tarkastellen eduskunnan täysistunnon perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti hyväksymää pontta voidaan pitää tarpeettomana, sillä jo lainvalmistelun lähtökohta-asetelmien ja sen jälkeen valmistuneiden lain esitöiden perusteella on selvää, että lakihanke tarkoitettiin koskemaan pelkästään saamelaisten hallinnollisia oloja.<sup>428</sup> Samalla on kuitenkin huomattava, että perinteisten elinkeinojen hallinto kuuluu epäilemättä lakihankkeen piiriin,<sup>429</sup> seikka, joka jäi keskustelussa vaille huomiota aina eduskuntaa myöten. Kun saamelaisten perinteiset elinkeinot kuuluvat muun ohella kulttuuri-itsehallinnon käsitteen alaan, tulisi saamelaisille turvata riittävät vaikutusmahdollisuudet myös näiden elinkeinojen hallinnossa samaan tapaan kuin muidenkin itsehallinnon alaan kuuluvien asioiden hallinnossa.<sup>430</sup> On perusteltua olettaa, että ainakin perustuslakivaliokunnan jäsenenä tuolloin toimineet kansanedustajat olivat perillä asian oikeasta laidasta,<sup>431</sup> mutta rauhoittelakseen paikallisen valtaväestön kiihkeitä mielialoja ja lievittääkseen heidän pelkojaan he

<sup>427</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunnan 30.5.1995 kokouksen pöytäkirja.

<sup>428</sup> Scheinin (2001, s. 41) huomauttaa, ettei perustuslakivaliokunnan kyseistä lausumaa tule lukea lainsäätäjän ”lupauksena” olla erikseen paneutumatta myös maa-oikeuskysymykseen. Tämä on painava huomio ja antaa samalla aiheen kysyä, onko ponsi kohtalokas saamelaisten myönteisen oikeuskehityksen kannalta. Ponen muotoilu näet antaa mahdollisuuden tulkita sitä niin, että eduskunta on sen hyväksyessään halunnut ikiajoiksi luopua perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä omaksumastaan käsityksestä saamelaisesta kulttuurimuodosta, johon myös heidän perinteiset elinkeinonsa oleellisesti kuuluvat ja joiden harjoittamiseen liittyviä saamelaisille kuuluvia erityisiä oikeuksia on siksi lailla suojattava.

<sup>429</sup> Saraviita (2011, s. 981) katsoo, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluu saamelaiselinkeinojen suojaaminen.

<sup>430</sup> Saamelaisten itsehallintolakiesityksen valmistelua oikeusministerinä johtanut Hannele Pokka totesi lakiesityksestä (HE 248/1994 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että esityksessä on kyse saamelaisten perusoikeussäännöksessä saamelaisille turvattujen oikeuksien hallinnoinnista. Pokka antoi lausuntonsa (18.1.1995) Lapin läänin maaherran asemassa. Selvitysmies Pekka Vihervuori katsoi oikeusministeriölle tekemässään selvityksessä maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvista oikeuksista saamelaisten kotiseutualueella, että ILO 169 -yleissopimuksen tavoitteiden mukaista olisi, jos saamelaiskäräjillä olisi perinteisten elinkeinojen hallinnossa todellista päätösvaltaa. Vihervuoren kannanotto liittyi tuolloin luonnosasteella olleeseen EU-rakennerahastojen kansallista hallinnointia koskevaan lakiin. (Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisu 3/1999, s. 158).

<sup>431</sup> Tämä ilmenee muun muassa edustaja Maija Raskin ja edustaja Heli Astalan puheenvuoroista lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7454 ja 7457).



katsoivat tarpeelliseksi hyväksyä mainitun ponnen.<sup>432</sup> Tarvetta rauhoitella saamelaisalueella heränneitä kiihkeitä mielialoja korostettiin toistuvasti erityisesti Lapin kansanedustajien puheenvuoroissa. Epäluulot eivät kuitenkaan ponnen ansiosta hälvenneet, vaan pysyivät voimissaan yhtä sitkeinä.<sup>433</sup>

### *Mistä epäilykset lakihankkeen ”pilotavoitteesta” johtuivat?*

On tarpeen yrittää tarkemmin analysoida, mistä syistä mainitut pelot ja epäilykset lakihankkeen todellisista tavoitteista kumpusivat ja oliko niille todellisia perusteita. Saamelaisten oikeusaseman vahvistamiseen tähtääviä hankkeita oli 1990-luvun alkupuolella samanaikaisesti vireillä useita. Eittämättä eniten paikallisen valtaväestön mieliä kuohutti saamelaisasiain neuvottelukunnassa vuonna 1990 valmistunut ehdotus saamelaislaiksi, joka ei sellaisenaan johtanut koskaan lainsäädäntötoimiin. Se jätti kuitenkin paikallisen väestön ajatuksiin epäilyksen siemenen siitä, että saamelaisten maahan ja elinkeinoihin kohdistuvien oikeuksien vahvistamiseen liittyviä pyrkimyksiä ei ole saamelaislakiehdotuksen hylkäämisellä lopullisesti haudattu.

Kun saamelaisten itsehallintolainsäädännön valmistelu sai alkunsa hylätyn saamelaislakiehdotuksen raunioilta, heräsi paikallisessa väestössä oitis vahva epäily, että tämän pelkäksi kulttuurihallinnolliseksi lakihankkeeksi ”naamioidun” esityksen – kuten he sitä kutsuivat – todellisena tavoitteena on pyrkiä tätä kautta historian aikana useaan kertaan kaatuneen saamelaislakiehdotuksen päämääriin. Eri viranomaisten<sup>434</sup> ja saamelaistoimijoiden<sup>435</sup> vakuuttelut siitä, että kyseessä on saamelaislakiehdotuksen kokonaisuudesta ir-

---

<sup>432</sup> Perustuslakivaliokunta toimi itsehallintolakiesitystä käsitellessään asiavalmistelua suorittavana substanssivaliokuntana eli ns. mietintövaliokuntana. Valiokunnan asemaan tässä mielessä liittyy mielenkiintoinen aspekti, joka ilmenee muun muassa Martin Scheininin kirjoituksesta Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran perustuslakiblogissa 1.10.2015. Suomiessaan ankarasti KHO:n päätöstä hyväksyä saamelaiskäräjien vaaliluteteloon koko joukon henkilöitä vastoin saamelaiskäräjien tahtoa hän arvioi perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 12/2014) sisältyvää erästä kannanottoa hallituksen esityksestä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (HE 167/2014) siitä näkökulmasta, että perustuslakivaliokunta oli tuossa asiassa mietintövaliokunta eli puhtaasti poliittinen toimielin, ei suinkaan perustuslain arvovaltainen tulkitsija. Scheinin viittasi valiokunnan kannanottoon lakiehdotuksen saamelaismääritelmää koskevasta 3 §:stä, jonka valiokunta halusi säilyttää nykyisessä muodossa (s. 6). Mikael Hidén (2008, s. 10) puolestaan toteaa perustuslakivaliokunnan asemasta, että sen toiminnassa yhtyy varsin tasapainoisella tavalla juridisten tekijöiden tarkka huomioon ottaminen ja samalla tulkintojen ajan tasalla pitämisen vaatima hyvä tuntuma muutoksiin poliittisessa ja yhteiskunnallisessa ilmapiirissä. Antero Jyränki (2000, s. 260–261) on Hidénin kanssa samoilla linjoilla todetessaan, että perustuslakivaliokunnalla on kaksoisrooli, kun se muista valiokunnista poiketen käyttää toimissaan sekä poliittista eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa että runsaasti myös oikeudellista eli sidottua harkintaa. Perustuslakivaliokunta pystyy Jyrängin näkemyksen mukaan kokoonpanoltaan täysin poliittisena elimenä pitämään toiminnassaan pitkän tradition kannattamana kohtuullisessa määrin, enimmäkseen jopa riittävästi erillään toisistaan molemmat mainitut harkinnan lajit. Ilkka Saraviita (2000, s. 363–364) taasen katsoo, että perustuslakivaliokunta toimii oikeusharkinnan pohjalta, eikä sen jäseniä hänen tietääkseen sidota lausuntoasioissa ryhmäpäätöksiin.

<sup>433</sup> Ks. Lehtola 2005, s. 147–152.

<sup>434</sup> Esimerkiksi Lapin läänin maaherrana tuohon aikaan toiminut Hannele Pokka kumosi mediassa puheet lakikokonaisuuden kytkennöistä elinkeinoihin ja maanomistusoikeuksiin (”Vieraskynä”, Helsingin Sanomat 2.2.1995).

<sup>435</sup> Saamelaisvaltuuskunnan puheenjohtajana tuolloin toiminut Pekka Aikio totesi samoin mediassa, ettei lakikokonaisuus sisällä ”*muruakaan maankäyttöön tai elinkeinoihin liittyviä asioita*”, vaan että kysymys on pelkästään kulttuurihallintoon liittyvästä laista (Pohjolan Sanomat 23.1.1995).

rotettu pelkästään saamelaisten hallinnollisten olojen järjestämiseen liittyvä lakihanke, jolla ei ole tarkoitus millään tavalla puuttua maahan, veteen ja elinkeinoihin liittyviin oikeuksiin kantautuivat kuuroille korville. Nämä epäilykset elävät yhä tänäkin päivänä.

Kansanedustaja Maija Rask pohti puheenvuorossaan EU-liityntään sisältyvän saamelaispöytäkirjan, saamelaisten perusoikeussäännöksen ja itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden yhteisvaikutusta ottaen tämän lisäksi vielä huomioon ILO 169 -yleissopimuksen ratifointiedellytysten kiireellistä selvittämistä edellyttävän perustuslakivaliokunnan ponnen merkityksen. Hänen puheenvuorostaan syntyy vaikutelma pelosta, että itsehallintoa koskeva lakihanke on vain ”välietappi” saamelaislakiehdotuksen kaltaisen kokonaisratkaisun tavoittelemisessa. Toisin sanoen, että lakihankkeen todellisena päämääränä onkin hajonneen saamelaislakiehdotuksen uudelleen kokoaminen lainsäädäntökokonaisuudella, jonka ensimmäisen osan muodostaa puheena oleva lakihanke ja toisen osan maa- ja elinkeino-oikeuksia koskeva hanke, jonka toivotaan toteutuvan ILO 169 -yleissopimuksen ratifoinnin myötä ja sen velvoittamana.

Scheininin arvion mukaan edellä kuvatut mielikuvat olivat sikäli yhteydessä todellisuuteen, että alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva kansainvälinen suoja saattaa edellyttää Suomen hallitukselta toimenpiteitä saamelaisten maahan kohdistuvien oikeuksien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen vahvistamiseksi. Huolimatta siitä, että kansainvälisistä sopimuksista ei katsottaisi seuraavan suoranaisia velvoitteita toimia sanottuun suuntaan, niin ainakin ne sallivat mainittujen oikeuksien suojaamisen ilman, että kyse olisi ihmisoikeussopimuksissa kielletystä muuhun väestöön kohdistuvasta syrjinnästä. Silti mitään kausaalista yhteyttä puheena olevan lainsäädännön ja mahdollisten tulevien lainmuutosten välillä ei ole.<sup>436</sup>

Kuinka hyvänsä, Raskin peloille ei ainakaan lainvalmisteluasiakirjoista tai niihin liittyvistä asiakirjoista ole osoitettavissa suoraan mitään todellisia perusteita. Mainitut perustuslain säännökset liittyvät toki läheisesti toisiinsa siten, että perusoikeussäännöksen voidaan katsoa tarvitsevan toteutuakseen itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen. Niitä valmisteltiin kuitenkin erillään ja eri asiayhteyksiin liittyen, ja tuskin niiden valmisteluun osallistuneista kukaan tietoisesti tavoitteli kuvattua asetelmaa.

EU-liitynnän yhteydessä hyväksytty saamelaispöytäkirja valmisteltiin alun pitäen Norjan aloitteesta.<sup>437</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi liittymistä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että pöytäkirjan 1 artikla heijastaa Suomen, Norjan ja Ruotsin kansallisten lainsäädäntöjen eroja. Norjassa ja Ruotsissa saamelaisväestön yksinoikeus poronhoitoon on suojattu lailla, Suomessa sen sijaan ei. (PeVL 14/1994 vp, s. 96) Pöytäkirjalla haluttiin turvata se, että vallitsevat olosuhteet eivät tältä osin muutu EU-liitynnän johdosta. Suomen osalta pöytäkirjan hyväksyminen ei siis ollut kannanotto sen puolesta, että saamelaisille turvattaisiin yksinoikeus poronhoitoon EU-jäsenyyden aikana.

<sup>436</sup> Scheinin 2001, s. 40.

<sup>437</sup> Asia ilmenee muun muassa oikeusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteisestä muistiosta, joka oli laadittu hallituksen 22.5.2002 pitämää ”saamelaisiltakoulua” varten (muistio päivätty 20.5.2002). Muistio sisältää kyseisten ministeriöiden antamat vastineet saamelaiskäräjien iltakoulua varten laatiman muistion ehdotuksiin.

On hyvä huomata, että eduskunnan sivistysvaliokunta muistutti tässäkin yhteydessä tarpeesta turvata saamelaisten oikeus kulttuuriautonomiaan. Lausunnossaan kyseisestä esityksestä valiokunta lausui, että Suomen mahdollinen EU-liityntä saattaa tarjota taloudellisia resursseja saamelaisten kansallisten kulttuurin kehittämissuunnitelmien toteuttamiseen sekä ylikansalliseen yhteistyöhön ja kehitysohjelmiin. Saamelaisia koskevat kehittämistoimet tulisi suunnitella ja toteuttaa saamelaisten kulttuuriautonomian lähtökohdista. (SiVL 7/1994 vp, s. 5) Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään sivistysvaliokunnan kannanottoon (UaVM 9/1994 vp, s. 32).

Kansanedustaja Ossi Korteniemen kritiikki siitä, että lakiesitystä valmisteltiin epädemokraattisesti, pimennossa ja paikallisia tahoja riittävästi kuulematta pitää osittain paikkansa. Oikeusministeriö ei pyytänyt perusvalmistelun tehneen saamelaistyöryhmän mietinnöstä lausuntoa saamelaisalueen kunnilta. Sodankylän ja Inarin kunnat tosin antoivat siitä huolimatta lausuntonsa mietinnöstä. Sen sijaan eduskuntakäsittelyn yhteydessä sekä sivistysvaliokunta että perustuslakivaliokunta kuulivat hallituksen esityksestä laajasti eri tahoja, muun muassa kaikkia saamelaisalueen kuntia. Esityksen valmistelussa ei täten ollut tuon ajan käytännöt huomioon ottaen mitään erityisen poikkeavaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöönsä sisällyttämää tiukkasanaista vaatimusta ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiä koskevan selvityksen tekemisestä pikaisesti ei sitäkään voida ymmärtää jotenkin etukäteen suunnitelluksi toimenpiteeksi osana pyrkimystä myöntää itsehallintoa koskevan lakihankkeen yhteydessä saamelaisille jonkinlainen erityisasema perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa. Suomi oli keskeisesti mukana valmistelemassa kyseistä sopimusta. ILO:n perussäännön (SoPS 13/1947) 19 artiklan mukaan jäsenvaltion on saatettava järjestössä hyväksytyt sopimukset toimivaltaisen valtioelimensä käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä varten. Suomen hallitus saattoi hyvin pian sopimuksen sen hyväksymisen jälkeen eduskunnan käsiteltäväksi mainittuja toimenpiteitä varten, mutta sitä ei voitu tunnetuista syistä tuolloin ratifoida. Eduskunnan sosiaalivaliokunta kiirehti kuitenkin sopimuksen ratifiointiedellytysten luomista, mihin myös ulkoasiainvaliokunta yhtyi. Perustuslakivaliokunnan ponsi oli luonnollista jatkoa tälle pyrkimykselle ottaen huomioon erityisesti sen, että eduskunnassa käsiteltiin samaan aikaan perusoikeusuudistusta, johon sisältyi saamelaisten asemaa Suomen ainoana alkuperäiskansana turvaava säännöshedotus. Tässä yhteydessä on hyvä mainita, että saamelaisvaltuuskunta ei sen paremmin eduskunnan sivistysvaliokunnalle kuin perustuslakivaliokunnallekaan lakikokonaisuudesta antamassaan lausunnossa kiirehtinyt yleissopimuksen ratifiointiedellytysten luomista.<sup>438</sup>

#### *Perinteiset elinkeinot kiinteänä osana saamelaisten kulttuurimuotoa*

Saamelaisten ja heidän kulttuurinsa ominaispiirteiden näkökulmasta katsottuna lakikokonaisuuden yhteydessä käytyä keskustelua saamelaiselinkeinoista voi kutsua eriskummalliseksi ja irrationaaliseksi. Keskustelun pääsanoma oli, että saamelaisten

<sup>438</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 5.11.1994 ja vastaava lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, 17.12.1994.

perinteiset elinkeinot on pidettävä erillään muista saamelaiskulttuuriin kuuluvista asioista. Saamelaisten erityisiä oikeuksia näihin elinkeinoihin ja niiden harjoittamisen edellytyksenä olevaa oikeutta hallita ja käyttää alueen maa- ja vesialueita ei voi lainsäädännössä tunnustaa eikä turvata, koska nämä elinkeinot eivät ole yksistään saamelaisten omaisuutta, vaan niitä on pitkään harjoittanut myös muu paikallinen väestö. Tämä ajattelutapa on voimissaan yhä nykyisinkin.

Perinteisten elinkeinojen merkitystä saamelaisen kulttuurimuodon kantavana perustana on usein vähätelty vasta-argumentilla, jonka mukaan saamelaisistakin vain pieni vähemmistö saa yksinomaisen toimeentulonsa näistä elinkeinoista.<sup>439</sup> Väite pitää sinänsä paikkansa. Arvioimalla elinkeinojen merkitystä pelkästään taloudellisesta näkökulmasta unohdetaan kuitenkin se olennainen tosiseikka, että saamelaisille nämä elinkeinot ovat paljon muutakin. Niihin liittyy vahva kielellis-kulttuurinen aspekti, jonka merkitys saamelaiselle maailmankatsomukselle on huomattavasti oletettua syvempi. Perinteiset elinkeinot ovat aikojen saatossa muovanneet saamelaisten kulttuuri-identiteettiä ja maailmankatsomusta. Ne kantavat sukupolvelta toiselle siirtynyttä perimää tavasta suhtautua luontoon, kulkea ja selviytyä luonnossa. Elinkeinot ylläpitävät keskeisesti saamen kielen elinvoimaisuutta ja rikkautta erityisesti luontoa eri tavoin kuvaavissa monivaihteisissa ilmaisussa. Nämä elinkeinot liittyvät niin läheisesti saamelaiskulttuuriin, että niitä on pidettävä osana itse saamelaiskulttuuria. Näiden seikkojen vuoksi perinteiset elinkeinot ovat merkityksellisiä myös niille saamelaisille, jotka eivät niitä harjoita tai ole muutoin niiden kanssa päivittäin tekemisissä.<sup>440</sup>

Selostetuista syistä pyrkimystä irrottaa perinteiset elinkeinot ja niihin liittyvä maankäyttö muusta saamelaisesta kulttuurimuodosta voidaan pitää luonnonvastaisena ajattelutapana. Valtiovallan harjoittamassa saamelaispolitiikassa vallitsi tältä osin tuolloin kuten vielä nykyisinkin silmiinpistävä ristiriita. Suomi tunnusti 1990-luvun alkupuoliskolla kolmessa perustuslain tasoisessa säännöksessä tai niiden perusteluissa saamelaiset maan ainoaksi alkuperäiskansaksi, johon asemaan liittyy kansainvälisen oikeuden mukaan oikeus alueensa maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä niiden hyödyntämiseen nojaaviin perinteisiin elinkeinoihin. Samaan aikaan eduskunnan täysistunnossa käytettiin yksimielisiä puheenvuoroja sen suuntaisesti, että nämä tässä mainitut seikat on pidettävä erillään muista saamelaiskulttuuriin kuuluvista asioista.<sup>441</sup> Käytännössä tämä linjaus tarkoitti silloin ja yhä nykyisinkin sitä, ettei saamelaisten erityisiä maa- ja elinkeino-oikeuksia haluta tunnustaa ja vahvistaa Suomen lainsäädännössä. Näin Suomi kohtelee saamelaisia lähinnä alueellisena kielivähemmistönä vastoin omaa perustuslakiaan.

<sup>439</sup> Heinämäki (2017, s. 25) katsoo, että alkuperäiskansojen oikeudet on luotu nimenomaan estämään näiden kansojen kulttuurien perinteisten elementtien katoamista kokonaan. Hänen mielestään argumentti, jonka mukaan saamelaisen kulttuurin mukaista maankäyttöä ei ole tarpeen erityisemmin suojella sen vuoksi, että vain pieni osa saamelaisista harjoittaa perinteisiä elinkeinoja, ei ole ihmisoikeusperiaatteiden mukainen.

<sup>440</sup> Parafoidun saamelaissopimuksen (2017) johdanto-osassa Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitukset pitävät yhtenä lähtökohdanaan sitä, että poronhoidolla, kalastuksella ja muulla saamelaisella perinteisellä luonnonvarojen käytöllä on erityinen merkitys saamelaisen kulttuurin, kielen ja yhteiskuntaelämän ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta.

<sup>441</sup> Puuronen (2012, s. 235) toteaa, että Suomen valtio myöntää puheissa saamelaisten aseman alkuperäiskansana ja heidän oikeutensa kulttuurinsa kehittämiseen, mutta teoissa usein kieltää ne.

## 6.7. Lainsäädännön keinot tavoitteiden saavuttamiseksi

Saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä esitetään normaaliin tapaan myös keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Siinä yhteydessä on hallituksen esityksen laatimishojjeiden mukaisesti arvioitu vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Esityksessä on tarkasteltu kolmea eri puolilla maailmaa käytettyä päämallia alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa. Näitä ovat

- 1) pelkkä alueeseen kohdistuva omistusoikeus, johon liittyvät ympäröivään alueeseen kohdistuvat käyttöoikeudet,
- 2) alueellinen itsehallinto poliittisine oikeuksineen, ja
- 3) etno-poliittinen itsehallinto.<sup>442</sup>

Näiden päätarkaisujen perustalta on myöhemmin kehitetty erilaisia yhdistelmämalleja. Etno-poliittinen itsehallintoratkaisua sovelletaan muun muassa saamelaisten osalta Pohjoismaissa. Tässä ratkaisussa tietyn alueen alkuperäiskansalle suodaan erityisiä oikeuksia, jotka eivät kuulu alueen muulle väestölle. Erityiset oikeudet määritellään etnisellä perusteella, vaikka jotkut oikeudet liittyvätkin kansan kotiseutualueeseen. Etno-poliittinen itsehallinto on aina kansallisen ja paikallisen poliittisen järjestelmän rinnakkaisjärjestelmä, joka ei ole niiden kanssa yhdenvertainen eikä vaihtoehtoinen. Sen seurauksena tämän ratkaisun heikkoutena on toimivaltarajojen määrittely eri järjestelmien kesken.<sup>443</sup>

Esityksen mukaan alkuperäiskansojen erilaisiin itsehallintoratkaisuihin ovat vaikuttaneet kunkin alueen väestölliset, poliittiset, kulttuuriset ja historialliset olosuhteet. Saamelaiset olivat kyseisen lainsäädännön valmistelun aikoihin kolmanneksen suuruisena vähemmistönä saamelaisten kotiseutualueensa väestöstä. Tilanne on tältä osin pysynyt muuttumattomana näihin päiviin asti. Hallituksen esityksessä todetaan, että kokemukset saamelaisalueen kunnallisesta itsehallinnosta osoittavat, että alueellinen, enemmistö päätöksiin nojautuva itsehallintoratkaisu ei turvaa saamelaisten asemaa ja että tällainen ratkaisu olisi periaatteessakin mahdollinen vain Utsjoen saamelaisennemistöisessä kunnassa.

Alkuperäiskansojen itsehallintomalleja arvioidessaan hallitus päätyi lopulta päätelmään ehdottamaan, että Suomen saamelaisten itsemääräämisoikeutta heitä erityisesti koskevissa asioissa tulisi kehittää edelleen etno-poliittisen ratkaisun ja siihen

<sup>442</sup> Roslin (2006, s. 37) luokittelee itsehallintomallit kolmeen ryhmään: 1) Terroriaaliset autonomiat, joissa kansallinen vähemmistö muodostaa enemmistön tietyllä alueella. Sille alueelle on myönnetty lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa; 2) Kulttuuriautonomia, jossa kansallinen vähemmistö ei muodosta enemmistöä tietyllä alueella, mutta jossa vähemmistölle on kuitenkin myönnetty erityisasema; ja 3) Alueelliset itsehallinnot, joissa emämaan ja autonomisen alueen väestö eivät merkittävästi eroa toisistaan, mutta joille jostakin muusta syystä on myönnetty autonomia. Roslinin luokittelussa saamelaisten itsehallinto sijoittuu toiseen kategoriaan.

<sup>443</sup> Suksi (2017, s. 80) arvioi, että ei-alueelliset itsehallinnot tai autonomiat ovat usein asemaltaan heikompia kuin ne alueelliset itsehallinnot, joille emämaa on myöntänyt lainsäädäntövaltaa (esim. Ahvenanmaa ja Grönlanti).

liittyvien erityisten oikeuksien perustalta lähinnä saamelaisten kotiseutualueella. Tästä lähtökohdasta saamelaisten hallinnollis-poliittista asemaa esitettiin turvattavaksi perustuslain ja lain tasoisin säännösin (HE 248/1994 vp, s. 15–16).

### *Arviointia ja päätelmiä*

Edellä selostetusta ilmenee, että työryhmä ei käsitellessään toimeksiantonsa mukaista kysymystä saamelaishallinnon perusteiden sääntelystä perustuslain tasolla tarkastellut muita vaihtoehtoisia keinoja lisätä saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan koskevaan päätöksentekoon. Työryhmä kertoo mietintönsä luovutuskirjelmässä ottaneensa työnsä lähtökohdaksi sen, että saamelaisen alkuperäiskansan oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa voidaan riittävästi turvata vain etnisen kulttuuriautonomian pohjalta. Työryhmä katsoi ratkaisunsa olevan ILO 169 -yleissopimuksen määräysten ja hengen mukainen.<sup>444</sup>

Vaikka saamelaistyöryhmä ei pohtinutkaan muita vaihtoehtoisia tapoja lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia, näyttää se kuitenkin kuten myös hallitus esityksessään lähtevän siitä, että itsehallintoa voidaan toteuttaa sekä varsinaisessa saamelaishallinnossa laajasti ymmärrettynä että sen ulkopuolella kunnallishallinnossa ja valtion hallinnossa. Sekä saamelaistyöryhmän mietinnön että hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslain muutoksella tehdään mahdolliseksi se, että kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita otetaan kuntien hallintoa tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisalueella tai että näitä tehtäviä siirretään kuntien hallinnosta tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle. Lisäksi niissä todetaan perustuslain säännöksellä pyrittävän siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrätään saamen kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. Edelleen lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että perustuslain säännös kulttuuri-itsehallinnosta parantaa saamelaisten asemaa kunnallisessa itsehallinnossa, valtion hallinnossa ja erityisessä saamelaishallinnossa sitä mukaa kun saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja sen mukaisia hallintopalveluja kehitetään lainsäädännössä.

Kristian Myntti toteaa oikeusministeriölle laatimassaan raportissa Suomen saamelaisten yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja kulttuuri-itsehallinnosta, että etnisten vähemmistöjen vaikutusvaltaa yhteiskunnassa voidaan lisätä kahdella periaatteellisella tavalla; joko lisäämällä vähemmistön edustusta yhteiskunnan yleisissä päättävissä elimissä tai vähemmistön itsehallinnon kautta. Hänen mukaansa yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisääminen esimerkiksi lakiin perustuvilla vähemmistöedustajien kiintiöillä kansallisissa lainsäädäntöelimissä vähentää vastaavasti pääväestön vaikutusvaltaa. Toisaalta pelkällä muodollisella vähemmistöedustuksella lisätään harvoin vähemmistön vähäisiä vaikutusmahdollisuuksia riittävästi. Itsehallinnon pääasiallisena tarkoituksena on puolestaan turvata se, että tietyt vähemmistölle tärkeät asiat ratkaistaan vähemmistön tahdon mukaisesti lisäämättä kuitenkaan niiden vaikutusvaltaa pääväestön päätöksentekoelimissä ja -prosesseissa.

<sup>444</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, luovutuskirjelämä, s. 2.

Myntti toteaa edelleen, että kansainvälisessä oikeudessa ja valtiosääntöoikeudessa on perinteisesti poliittinen osallistuminen ja itsehallinto erotettu toisistaan. Kansainvälisessä oikeudessa poliittinen osallistuminen nähdään yleensä oikeutena osallistua olemassa olevien yhteiskunnallisten elinten päätöksentekoon. Oikeus itsehallintoon puolestaan ymmärretään tietyn alueen tai väestöryhmän oikeudeksi perustaa omia päätöksentekuelimiä alueen tai ryhmän asioiden hoitamista varten. Pohdintansa päätteeksi Myntti katsoo, että arviointia saamelaiden yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä ei saisi rajoittaa siihen, miten heidän osallistumistaan emävaltionsa yhteisten asioiden hoitamiseen tulisi kehittää. Paremminkin pitäisi hänen mielestään pohtia, miten saamelaiset alkuperäiskansana voisivat mahdollisimman tehokkaasti vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan koskevaan päätöksentekoon.<sup>445</sup>

Myntti näyttää tarkastelevan saamelaiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä yhtäältä enemmistöyhteiskunnan päätöksenteossa yhteisissä, lähtökohtaisesti kaikkia kansalaisia koskevissa asioissa ja toisaalta pelkästään heidän omaan kieleen ja kulttuuriin liittyvässä päätöksenteossa. Tämä näkökulma ei kuitenkaan ole sama, mitä pyrittiin avaamaan tämän tutkimuksen aiemmassa vaiheessa käsiteltäessä YK:n alkuperäiskansajulistuksen 3, 4 ja 5 artiklan välistä suhdetta. Siinä yhteydessä todettiin, että julistuksen 4 artiklan sanamuoto antaa näille kansoille mahdollisuuden käyttää 3 artiklassa turvattua itsemääräämisoikeuttaan muissakin kuin sisäisissä ja paikallisissa asioissa olemassa olevien valtioiden sisällä, mutta ilman oikeutta itsehallintoon. Artiklojen sanamuotoilua arvioitaessa päädyttiin myös siihen päätelmään, että itsemääräämisoikeus ja itsehallinto eivät ole täsmälleen samaa tarkoittavia asioita, vaan että itsehallinto on vain yksi itsemääräämisoikeuden toteuttamistapa, organisoitu sellainen. Itsemääräämisoikeutta voi siten toteuttaa myös varsinaisen itsehallinnon ulkopuolella kuten pääväestön päätöksentekuelimissä ja -prosesseissa. Tätä voidaan pitää tietysti näkökulmasta katsottuna jonkinlaisena myötämääräämisoikeutena.

Näin päädytään kysymään, olisiko työryhmän pitänyt selvittää ja vertailla itsehallintoratkaisujen lisäksi tai niiden kanssa yhdessä muitakin tapoja lisätä saamelaiden vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan. Se olisi tarkoittanut pohdintaa muun muassa siitä, miten saamelaiden vaikutusmahdollisuuksia heitä erityisesti koskevissa asioissa voitaisiin lisätä pääväestön paikallisissa, alueellisissa ja keskushallintotason päätöksentekuelimissä varsinaisen itsehallinnon ulkopuolella. Toisaalta lähempi asian tarkastelu nostaa esille kysymyksen siitä, mitä itsehallinnolla varsinkin tässä yhteydessä

---

<sup>445</sup> Myntti 1997, s. 2–5. Raportti liittyy eduskunnan kulttuuri-itsehallintoa koskevan lakiesityksen hyväksymisen yhteydessä lausumaan ponteen selvityksen tekemisestä siitä, miten saamelaiden yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia voitaisiin edelleen kehittää. Myntti toteaa väitöskirjassaan (1998, s. 456), että saamelaiden kulttuuriautonomia on ainutlaatuinen monessakin suhteessa. Sitä ei voi kutsua varsinaiseksi autonomiaksi tosiasiallisessa merkityksessä. Autonomia tai itsehallinto merkitsee käytännössä sitä, että saamelaisilla on erityiset poliittiset osallistumisoikeudet. Tämä ilmenee siten, että saamelaiskäräjät voi tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Lisäksi viranomaisilla on neuvotteluvollisuus saamelaiskäräjien kanssa, mitä kautta saamelaiset saavat äänensä kuuluviin heitä erityisesti koskevassa päätöksenteossa.

lopulta tarkoitetaan.<sup>446</sup> Itsehallinnon käsitettä voidaan lähestyä esimerkiksi tarkastelemalla sille turvattujen toimivaltuuksien vahvuutta. Siinä tarkoituksessa voidaan kysyä, tarkoittaako itsehallinto vain oikeutta itsenäiseen päätöksentekoon siihen kuuluvissa toimielimissä, oikeutta tosiasiallisesti osallistua päätöksentekoon itsehallinnon ulkopuolisen viranomaisen päätöksentekoprosessissa tai siihen rinnastuvassa viranomaisen ja saamelaisten välisessä yhteishallinnossa vai ainoastaan oikeutta vaikuttaa viranomaisten päätöksentekoprosessiin sen ulkopuolelta esimerkiksi kuulemisen tai neuvottelujen avulla vaiko näitä kaikkia?<sup>447</sup>

Sanottuun liittyen voidaan hieman toisesta näkökulmasta kysyä, onko itsehallinto vain sitä toimintaa ja päätöksentekoa, mitä sen hoitamista varten lailla perustetussa kansanvaltaisesti valitussa päätöksentekoelimessä saamelaiskäräjillä sekä kolttasaamelaisten kylähallinnossa harjoitetaan? Vai pitäisikö lainvalmisteluasiakirjoissa käytettyä saamelaishallinnon käsitettä ymmärtää vähän laajemmin lukien sen piiriin myös muut julkisina saamelaislaitoksina pidettävät organisaatiot, joita ovat ainakin Saamelaisalueen koulutuskeskus, Suomen saamelaisten kansallismuseo (Siida) ja myös Yleisradio Oy:n saamelaistoimitus YLE Sápmi? Vai onko itsehallinto ymmärrettävä vielä laajemmin niin, että siihen kuuluu myös sellainen toiminta tai osallistuminen päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa, jota saamelaiset toteuttavat saamelaishallinnon ulkopuolisissa päätöksentekoelimissä kuten vaikkapa jossakin valtionhallinnon neuvottelukunnassa tai jotakin lainvalmistelua toteuttavassa toimikunnassa? Ja onko jälkimmäisissä tapauksissa itsehallinnollisen toiminnan kriteerinä se, että osallistuminen päätöksentekoon tapahtuu saamelaisten edustuksellisen itsehallintoelimen antaman valtuutuksen nojalla ja että päätöksenteossa noudatetaan tämän elimen demokraattisessa päätöksenteossa muodostettuja kantoja?

Entä miten pitäisi suhtautua tästä näkökulmasta asiaa tarkastellen saamelaisten osallistumiseen valmisteluun ja päätöksentekoon heitä erityisesti koskevissa asioissa saamelaisalueen kunnallisessa itsehallinnossa, siis kuntien toimielimissä? Saamelaiset on valittu näihin elimiin enemmistöyhteiskunnan tahojen asettamien ja ohjaamien poliittisten puolueiden ja muiden ryhmittymien edustajina. Kunnallisen itsehallinnon osalta erityiskysymyksenä voidaan mainita vielä Enontekiön kunnan poliittisessa elämässä vuodesta 1973 lähtien toimineen Johti Sápmelaččat ry:n yhteislistan ja

<sup>446</sup> Ojanen ja Scheinin (2011, s. 663) toteavat ykskantaan, että saamelaisten itsehallinto merkitsee oikeutta osallistua ja vaikuttaa saamelaisia koskevaan lainvalmisteluun ja muuhun päätöksentekoon, joka koskee saamen kieltä ja kulttuuria.

<sup>447</sup> Suomen perustuslaki tuntee kaikkiaan kuusi erilaista itsehallintomuotoa. Hallinnon järjestämistä ja itsehallintoa koskevassa Suomen perustuslain 11 luvussa säädetään saamelaisten itsehallinnon lisäksi neljästä muusta itsehallintomuodosta; Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta (120 §), kunnallisesta itsehallinnosta (121.1–3 §), kuntien suuremmista itsehallintoalueista kuten nyt vireillä oleva maakuntaitsehallinnosta ja yliopistojen itsehallinnosta (123.1 § ja myös 16.3 §). Lisäksi uskonnollisten yhdyskuntien itsehallinnon katsotaan perustuvan perustuslain uskonnon ja omantunnon vapautta sääntelevään 11 §:ään ja evankelis-luterilaisen kirkon osalta lisäksi perustuslain 76 §:ään. Näillä viidellä itsehallintomuodolla on tai on tulossa runsaasti tosiasiallista itsenäistä päättävältä, kun taas saamelaisten itsehallinnolla sitä on hyvin vähän käytettävissä.



sen edustajien asema kunnanvaltuustossa.<sup>448</sup> Myös Utsjoen kunnallispolitiikassa on aiemmin toiminut samantapainen saamelaisryhmittymä, joka käytti nimeä Utsjoen saamelaiset ry yhteislistalla.<sup>449</sup> Näiden ryhmittymien olettaisi toimivan ja toimineen saamelaisista lähtökohdista saamelaiskäräjien tavoin ja edistäneen siltä pohjalta saamelaiden asioita kunnassaan, vaikkakaan ei muodollisesti saamelaiden itsehallinnon puitteissa.

Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella vaikuttaisi olevan rationaalisia perusteita päätyä kannanottoon, että itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen ja kansainvälisen oikeuden oikeuslähteiden mukaan itsehallinto voi toteutua kaikilla mainituilla toimivaltuuksilla. Lisäksi itsehallintoon voidaan lukea kuuluvaksi ensinnäkin kaikki se toiminta ja päätöksenteko, mitä kansanvaltaisesti valitulla saamelaiskäräjillä ja sen asettamissa toimielimissä sekä kolttien kylähallintoelimityksissä harjoitetaan ja toteutetaan laajasti ymmärrettyinä. Siten tämän toiminnan piiriin kuuluvat myös neuvottelut viranomaisten kanssa, erityisesti saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. Tätä toimintaa voisi kutsua varsinaiseksi saamelaiden itsehallinnoksi tai saamelaishallinnoksi. Sen ohella itsehallintoon kuuluu toiminta, jota harjoitetaan saamelaisyhteisön piirissä toimivissa muissa saamelaislaitoksissa sekä saamelaisyhdistyksissä ja -järjestöissä.

Edelleen itsehallintoon on perusteltua lukea myös sellainen toiminta ja päätöksenteko saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa, jota saamelaiset toteuttavat (saamelais) itsehallinnon ulkopuolisissa kunnallishallinnon ja valtion hallinnon päätöksentekotoimielimissä. Siinä on kuitenkin täsmälleen ottaen kyse pikemminkin itsemääräämisoikeuden kuin itsehallinnon toteuttamisesta. Tämän edellytyksenä olisi kuitenkin johdonmukaista pitää sitä, että osallistuminen päätöksentekoon tapahtuu saamelaiden edustuksellisen itsehallintoelimen tai saamelaisyhteisöön kuuluvan muun organisaation antaman valtuutuksen nojalla ja että päätöksenteossa noudatetaan ainakin lähtökohtaisesti näiden elinten demokraattisissa päätöksenteossa muodostettuja kantoja. Saamelaiden itsehallinnon kehittäminen ja toteuttaminen tässä kuvatulla tavalla edellyttää uutta lainsäädäntöä erityisesti kunnallisen itsehallinnon piirissä tapahtuvaa päätöksentekoa ajatellen, mikä onkin todettu saamelaiden itsehallintoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp, s. 16–17 ja 20–21).

Miten tässä tarkastelussa asettuu kirkollinen hallinto, joka luetaan kuuluvaksi julkiseen hallintoon ainakin valtion tai kansallisen kirkon asemassa olevien evankelis-luterilainen kirkon ja ortodoksisen kirkon osalta? Nämä kirkot ja niiden seurakunnat ovat julkisyhteisöjä ja toimivat julkisoikeudelliselta pohjalta, minkä vuoksi niiden asema poikkeaa muista uskonnollisista yhdyskunnista. Niiden itsehallinto on myös

---

<sup>448</sup> Huhtikuussa 2017 pidetyissä kuntavaaleissa Johti Sápmelaččat ry:n yhteislistalta valittiin kaksi (2) edustajaa Enontekiön kunnanvaltuustoon seuraavaksi nelivuotiskaudeksi (<http://tulospalvelu.vaalit.fi/KV-2017/fi/val047.html>). Yhteislistalla on ollut edustajansa myös Enontekiön kunnanhallituksessa vuodesta 1977 asti. Johti Sápmelaččat ry on vuonna 1969 Enontekiölle perustettu saamelaisyhdistys.

<sup>449</sup> Utsjoen kunnan vuoden 2012 tilinpäätöstietojen mukaan Utsjoen saamelaiset ry yhteislistan edustajat toimivat viimeksi vaalikaudella 2009–2012 Utsjoen kunnan toimielimissä. Muun muassa kunnanvaltuustossa heillä oli tuolloin neljä (4) valtuutettua.

tapana lukea osaksi julkista hallintoa. On epäilemättä selvää, että perusoikeussäännös saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää kieltään yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa velvoittavat myös mainittuja kansallisia kirkkoja sallimaan ja tukemaan saamelaisten oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Tämä on seurausta kirkkojen asemasta julkiseen valtaan kuuluvina organisaatioina.<sup>450</sup> Mutta koskeeko perustuslain säännös kulttuuri-itsehallinnosta kyseisten kirkkojen hallintoa? Toisin sanoen oliko lainsäätäjän tarkoituksena parantaa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan myös näiden kirkkojen<sup>451</sup> hallinnossa? Perustuslain säännöksestä tai saamelaiskäräjälaista ei löydy suoraa vastausta tähän kysymykseen kuten ei myöskään niitä koskevista lainvalmisteluasiakirjoista. Hallituksen esityksessä todetaan yleisesti, että perustuslain säännös koskee saamelaisten hallinnollisia oloja ja että sillä luodaan puitteet tehtävien ja toimivallan järjestämiseksi lainsäädännössä suhteessa kuntien ja valtion hallintoon (HE 248/1994 vp, s. 1). Esityksessä on useassa kohdassa viitattu siihen, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvat tehtävät on määrä hoitaa saamelaishallinnossa, kunnallishallinnossa ja valtion hallinnossa. Kirkon hallintoa ei ole näissä yhteyksissä mainittu lainkaan.

Saamelaiskäräjät näyttää tulkinneen perustuslain säännöstä laajemmin. Aiemmin mainitussa esityksessään Kirkkohallitukselle saamelaisten maallikkoedustajan lisäämisestä kirkolliskokoukseen saamelaiskäräjät arvioi perustuslain säännöksen edellyttävän sitä, että saamelaiset voivat olla itse mukana päättämässä itseään koskevista asioista kirkolliskokouksessa.<sup>452</sup> Käräjät ei perustellut tätä kantaansa sen tarkemmin.

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön tarkoituksena on yleisesti parantaa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia omia asioitaan koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa julkisen hallinnon eri organisaatioissa. Tämän lainsäädännön perusteluista ei löydy viitteitä siitä, että itsehallinnon toteuttamista olisi haluttu rajata ainoastaan saamelaishallinnon, kunnallishallinnon ja valtion hallinnon tehtäväksi. Lainsäätäjän ajatuksena oli, että valtaosa itsehallintoon kuuluvista asioista toteutuu näiden julkishallinnollisten toimijoiden kautta, minkä vuoksi niihin on lain perusteluissa erityisesti viitattu. Sen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut sulkea itsehallinnon toteuttamisvastuun eikä -oikeuden ulkopuolelle muut julkishallinnolliset toimijat kuten valtionkirkon asemaa nauttivat evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko. Sama koskee myös paliskuntia ja niiden muodostamaa Paliskuntain yhdistystä, joilla on saamelaisille keskeiseen elinkeinoon, poronhoitoon liittyvien hallinnollisten tehtävien hoitamisessa tärkeä asema. Ne ovat oikeudelliselta statukseltaan nk. välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvia julkisoikeudellisia yhdistyksiä, jotka hoitavat

<sup>450</sup> Hidénin (1996, s. 764) mukaan perusoikeusnormien velvoittamaan julkiseen valtaan on jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta luettu muutkin kuin valtio ja sen toimielimet kuten esimerkiksi evankelis-luterilainen kirkko. Perusoikeusuudistus ei hänen mielestään muuttanut tätä tilannetta.

<sup>451</sup> Pohjois- ja inarinsaamelaisista valtaosa kuuluu evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Kolttasaamelaisista puolestaan pääosa on ortodoksinen kirkon jäseniä.

<sup>452</sup> Saamelaiskäräjien esitys Kirkkohallitukselle saamelaisten maallikkoedustajan lisäämisestä kirkolliskokoukseen, 27.11.1996.

poronhoitolaissa säädettyjä julkisia tehtäviä ja joiden asemaa on siksi säännelty lain tasoisin säännöksin.

On myös otettava huomioon, että itsehallinnon sisältö on sidottu saamelaisten perusoikeussäännökseen. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mukaan itsehallintolainsäädännön tarkoituksena on luoda hallinnolliset puitteet perusoikeuksien toteuttamiselle (SiVL 17/1994 vp, s. 1). Perusoikeudet velvoittavat lähtökohtaisesti myös välillisen julkisen hallinnon yksikköjä niiden käyttäessä julkista valtaa tai hoitaessa julkista tehtävää (HE 309/1993 vp, s. 26).<sup>453</sup> Mainittuja julkishallinnollisia toimijoita velvoittaa siten myös perustuslain 22 § perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta. Näistä lähtökohdista on perusteltua päätyä laajaan tulkintaan, jonka mukaan itsehallintoa koskeva perustuslain säännös mahdollistaa saamelaisten itsehallintoon kuuluvien asioiden ottamisen saamelaishallinnon, kunnallisen itsehallinnon ja valtion hallinnon lisäksi myös muiden julkishallinnollisten toimijoiden kuten valtionkirkkoja ja välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvia organisaatioita koskevaan lainsäädäntöön.

Lainvalmistelussa omaksuttua päätavoitetta lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan etnisen itsehallinnon pohjalta on edellä selostetun perusteella paremminkin tulkittava niin, että sen keskeisenä ajatuksena on turvata saamelaisille ryhmänä aikaisempaa paremmat edellytykset itse ohjata kielensä, kulttuurinsa ja yhteiskuntaelämänsä kehittämistä ja kehitystä, jotta heidän oikeutensa tosiasialliseen yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa suhteessa muihin väestöryhmiin voitaisiin paremmin turvata.<sup>454</sup> Tämä on itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen ydinsisältö. Kyseisen tarkoituksensa toteuttamisessa saamelaiskäräjillä saamelaisten edustajistona on keskeinen, muttei muut tahot poissulkeva asema. Tulkintaa tukee myös hallituksen esitykseen sisältyvä maininta siitä, että saamelaiskäräjät toimii kulttuuri-itsehallinnon keskeisenä elimenä ja että sen tehtävänä on osaltaan hoitaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita (HE 248/1994 vp, s. 16 ja 21). Saamelaisten itsehallintoon kuuluvia tehtäviä voivat siten saamelaiskäräjien lisäksi hoitaa ja hoitavatkin paitsi muut saamelaisorganisaatiot myös kuntien ja valtion hallinnon sekä kirkollishallinnon ja välillisen julkisen hallinnon toimielimet.

Saamelaiskäräjien asema edustuksellisenä elimenä korostuu luonnollisesti itsehallinnon ohjaamisessa, sen toteuttamisen johtamisessa ja sisällön kehittämisessä, kun taas muiden toimijoiden tehtävänä on huolehtia itsehallinnon toimeenpanemisesta saamelaiskäräjien linjausten mukaisesti. Tämä tarkoitus vaatii kuitenkin toteutuakseen lainsäädännön kehittämistä. Saamelaisten itsehallinnon ja eduskuntalaitoksen välisessä suhteessa saamelaiskäräjillä on luonnollisesti erityinen asema, jonka perustana on saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskeva säännös eduskunnan työjärjestyksessä

<sup>453</sup> Ks. myös Scheinin 1999, s. 151.

<sup>454</sup> Roslin (2006, s. 36 ja 131) toteaa selvityksessään eurooppalaisista autonomioista, että emämaan näkökulmasta katsoen autonomialla halutaan yleensä suojata ja säilyttää, harvemmin kehittää ja edistää. Hän viittaa esimerkiksi Ahvenanmaan autonomiaan, jonka tarkoitus on suojata alueen kielellistä ja kulttuurista omaleimaisuutta ja antaa sen asukkaille mahdollisuus hoitaa asiansa omaksi parhaakseen. Roslin toteaa edelleen, että emämaan kannalta autonomian ensisijaisena tehtävänä ei ole turvata alueen asukkaille taloudellisen menestyksen mahdollisuus, vaan vaalia aineettomia tavoitteita ja henkisiä arvoja.

(40/2000, 37.2 §), vaikka säännös ei automaattisesti anna saamelaiskäräjille etu- tai yksinoikeutta saamelaisten näkemysten esille tuomiseen eduskunnan valiokunnissa.<sup>455</sup>

## 6.8. Itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus

### 6.8.1. Saamelaistyöryhmän ehdotukset ja niistä annetut lausunnot

Perustyön itsehallintolainsäädännön valmistelussa tehnyt saamelaistyöryhmä ehdotti perustuslakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan saamelaisille turvattaisiin alkuperäiskansana erityisellä alueella heitä erityisesti koskevissa asioissa kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.<sup>456</sup> Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisältöön kuuluisivat ”saamelaisia erityisesti koskevat asiat”. Tällaisiksi asioiksi työryhmä katsoi eduskunnan vuoden 1993 kannanottoon viitaten (EK/VNS 1/1993) erityisesti saamen kielen ja kulttuurin. Työryhmän kannan mukaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Niiden osalta työryhmä viittasi tuolloin valmistelussa olleeseen saamelaisia erityisesti koskevaan perusoikeussäännökseen, jossa kulttuuri ymmärretään laajasti. Edelleen saamelaisia erityisesti koskevinä asioina on eduskunnan valiokuntakäytännössä pidetty saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, saamelaisten koulutusta ja kouluopetusta sekä saamelaislasten päivähoitoa koskevia asioita. Näiden seikkojen lisäksi saamelaisten asema alkuperäiskansana edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan saamelaisille oikeutta hallintoon, suunnitteluun ja päätöksentekoon ILO 169 -sopimuksen mukaisesti.<sup>457</sup>

Työryhmä käytti ilmaisua saamelaisia ”erityisesti koskevissa asioissa” myös ehdotuksessaan valtiopäiväjärjestykseen lisättäväksi tarkoitettussa säännöksessä, joka koski saamelaisten aloiteoikeutta eduskunnassa. Ehdotetun 33 a §:n mukaan saamelaisten oikeudesta tehdä aloitteita heitä erityisesti koskevissa asioissa ja heidän oikeudestaan antaa eduskunnalle kertomus siitä, että mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä, säädetään lailla. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan aloiteoikeus ei olisi ollut yleinen, vaan se olisi rajoittunut saamelaisten

<sup>455</sup> Eduskunnan puhemiesneuvosto totesi ehdotuksessaan saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskevan säännöksen lisäämiseksi eduskunnan työjärjestykseen (L 1281/1991, 16.2 §), että sen osalta, keitä valiokuntien olisi kuultava saamelaisia erityisesti koskevaa asiaa käsitellessään, yhtenä lähtökohtana voitaisiin pitää saamelaisvaltuuskunnan nimeämän edustajan kuulemista asiantuntijana. Tämän lisäksi puhemiesneuvosto totesi kuitenkin, että esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksessa elämänalueella, jolla saamelaisten keskuudessa ilmenee vaikkapa erilaisen kulttuuriperinnön vaikutuksesta erilaista suhtautumista, tulisi pyrkiä kuulemaan eri käsityksiä ilmentäviä paikallisia saamelaisjärjestöjä tai vastaavia yhteenliittymiä. (PNE 1991 vp, s. 1)

Myös Henriksen ym. (2005, s. 268 ja 314) huomauttavat, ettei saamelaisten itsemääräämisoikeutta tarvitse välttämättä toteuttaa yksinomaan saamelaiskäräjien kautta, vaikka se onkin siitä päävastuussa. Heidän mielestään myös muut saamelaislaitokset voivat huolehtia itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta. He toteavat, että loppujen lopuksi on saamelaisten oma asia päättää omista päätöksentekoprosesseistaan itsemääräämisoikeuden puitteissa. Lisäksi he katsovat, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamista voi helpottaa se, että saamelaisten edustajat ovat mukana muissakin kuin ainoastaan heidän omissa päättävissä elimissään.

<sup>456</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 84.

<sup>457</sup> Sama, s. 41 ja 60.

kulttuuri-itsehallintoon kuuluviin saamelaisille erityisesti merkityksellisiin asioihin. Ehdotuksessa ”asialla” työryhmä tarkoitti samansuuntaisesti kuin vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisätyssä 52 a §:ssä (L 1079/1991)<sup>458</sup> kaikenlaisia eduskunnassa käsiteltäviksi tulevia aloitteita.<sup>459</sup> Tällä valtiopäiväjärjestyksen säännöksellä turvattiin saamelaisten oikeus tulla kuulluksi eduskunnassa heitä erityisesti koskevista asioista.

Ehdotus aloiteoikeudesta eduskunnassa ei koskaan toteutunut. Sen sijaan oikeus kertomuksen antamiseen toteutui voimaan tullessa lainsäädännössä, ei tosin perustuslain tasoisella sääntelyllä vaan saamelaiskäräjälakiin otetulla säännöksellä ja siinäkin alkuperäinen tarkoitus osittain vesitettynä (7 §), kun sen mukaan saamelaiskäräjillä ei ole oikeus antaa kertomustaan suoraan eduskunnalle, vaan ainoastaan valtioneuvostolle hallituksen kertomuksen laatimista varten.

Oikeusministeriö lähetti aikanaan saamelaistyöryhmän mietinnön laajalle lausuntokierrokselle. Annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa kulttuuri-itsehallinnon käsitteen täsmentymättömyyteen, vaikka sen käyttöä pidettiin sinänsä pääsääntöisesti hyvänä ratkaisuna. Seikkaperäisin arvio ehdotetun perustuslain säännöksestä sisältyy oikeusministeriön lainvalmisteluosaston valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden Veli-Pekka Viljasen ja Heikki Karapuun laatimaan muistioon. Sen mukaan kulttuuri-itsehallinnon käsite jää työryhmän ehdotuksessa sisällöltään täsmentymättömäksi eikä käsitteellä ole myöskään vakiintunutta tarkkarajaista käytännössä muodostunutta sisältöä. Viljasen ja Karapuun käsityksen mukaan käsitteen täsmentymättömyys on ongelmallinen erityisesti siitä syystä, että sen pohjalta tulisi voida ratkaista toimivaltajako saamelaisten itsehallinnollisten elinten sekä valtion ja kuntien välillä. Työryhmän ehdotuksen perustelut tai ehdotettu saamelaiskäräjälaki eivät myöskään heidän mielestään riittävästi täsmennä, mitä kulttuuri-itsehallinnon piiriin kuuluu.

Päätelmänään Viljanen ja Karapuu totesivat muistiossaan, että ehdotettu perustuslain säännös ei täytä perustuslain säännökselle asetettavia selvyys- ja täsmällisyysvaatimuksia. Ongelman ratkaisemiseksi he päätyivät esittämään kulttuuri-itsehallintoa koskevan säännöksen kiinnittämistä sisällöllisesti tuolloin vireillä olleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdotettuun hallitusmuodon uuteen 14.3 §:ään, joka turvaa saamelaisille alkuperäiskansana oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.<sup>460</sup>

Ilkka Saraviita totesi puolestaan lausunnossaan, että kulttuuri-itsehallinnon käsite olisi syytä säilyttää sen tietystä avoimuudesta huolimatta. Hänen mielestään ehdotetun perustuslain säännöksen (52 b §) keskeinen sisältö olisi säännöksen antamassa suojassa kulttuuri-itsehallinnolle.<sup>461</sup> Saraviita on myöhemmin tarkentanut, että tämän itsehallinnon vähimmäissisältönä voitaneen katsoa olevan perustuslain tasoinen oikeus omiin vaaleihin ja organisaatioon, jolla hän viittaa saamelaiskäräjäjärjestelmään.<sup>462</sup>

<sup>458</sup> Vastaava säännös sisältyy nykyisin eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 37.2 §:ään.

<sup>459</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 62–63 ja 85.

<sup>460</sup> Muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, Veli-Pekka Viljanen ja Heikki Karapuu, 17.3.1994.

<sup>461</sup> Ilkka Saraviidan lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 14.3.1994.

<sup>462</sup> Saraviita 2011, s. 981.

Martin Scheinin oli omassa muistiossaan Viljasen, Karapuu ja Saraviidan kanssa pääosin samoilla linjoilla. Hänen mielestään kulttuuri-itsehallinnon käsite saattaisi kaivata jonkinlaista selitystä itse perustuslain säännöksessä. Scheininin mielestä sellaiseen ratkaisuun olisi päästävässä tukeutuen perusoikeusuudistukseen (HE 309/1993 vp) sisältyvän saamelaisia erityisesti koskevan 14.3 §:n sanontoihin, esimerkiksi tyyliin ”Saamelaisen alkuperäiskansan jäsenten vaikutusmahdollisuuksien sekä heidän kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi saamelaisille turvataan heitä erityisesti koskevilla asioissa kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin siitä lailla säädetään.”<sup>463</sup>

Myös saamelaisvaltuuskunta antoi lausuntonsa saamelaistyöryhmän mietinnöstä. Sillä ei ollut huomauttamista perustuslakiin lisättäväksi ehdotettuun kulttuuri-itsehallintoa koskevaan lakitekstiin. Sitä vastoin perustelujen osalta saamelaisvaltuuskunta totesi, että saamelaisten ”kulttuuriautonomia” on varsin uusi käsite, jonka keskeinen sisältö – saamelaisia erityisesti koskevat asiat – voi tulevaisuudessa täsmentyä kansallisen ja kansainvälisen oikeuskehityksen myötä. Sen vuoksi saamelaisvaltuuskunta ehdotti lisättäväksi yksityiskohtaisiin perusteluihin virkkeen, jonka mukaan näiden asioiden joukko voi muuttua eduskunnan mahdollisesti hyväksyessä tulevissa kannanotoissaan uusia asioita saamelaisia erityisesti koskevien asioiden piiriin. Siten saamelaisvaltuuskunta halusi painottaa, että työryhmän mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu ”erityisesti saamelaisia koskevien asioiden” luettelo pitäisi ymmärtää esimerkiksi kiluetteloksi,<sup>464</sup> jota eduskunta voisi vastaisuudessa kannanotoillaan tarpeen mukaan täsmentää.<sup>465</sup>

### 6.8.2. Hallituksen esityksen ehdotukset

Hallituksen esityksessä kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevaksi lainsäädännöksi lähdetään saamelaistyöryhmän ehdotuksen tavoin siitä, että saamelaisten itsehallinnollista asemaa pyritään turvaamaan ottaen huomioon saamelaisten asema alkuperäiskansana ja että tämä asema ilmenee kansainvälisistä sopimuksista. Kulttuuri-itsehallinnon sisältö sidottiin kuitenkin työryhmän ehdotuksesta poiketen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi ehdotettuun saamelaisia erityisesti koskevaan hallitusmuodon 14.3 §:ään kuten oikeusministeriön valtiosääntöoikeuden asiantuntijat Viljanen ja Karapuu sekä Scheinin olivat lausunnoissaan ehdottaneet. Hallituksen esityksessä ehdotetun perustuslain 51 a §:n mukaan ”Saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään”.

Esityksessä todetaan, että oikeus itsehallintoon on siten tarkoitettu väestöryhmälle kuuluvaksi oikeudeksi samaan tapaan kuin saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskevan valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:ssä. Saamelaisten asema Suomen ainoana alkuperäiskansana ilmenee hallituksen esityksen mukaan kansainvälisistä sopimuksista. (HE 248/1994 vp, s. 23) Kulttuuri-itsehallinto käsitteen rajaaminen koskemaan vain kieltä

<sup>463</sup> Martin Scheininin muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 11.3.1994.

<sup>464</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 60.

<sup>465</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 26.2.1994.

ja kulttuuria ei kuitenkaan vaikuttanut lakiesityksen tavoitteiden ja niiden saavuttamista koskevien keinojen asettamiseen. Hallituksen esityksen tavoitteita ja keinoja kuvaava teksti noudattaa lähes sanasta sanaan saamelaisyöryhmän vastaavaa tekstiosiota.

### 6.8.3. Asiantuntijoiden kannanotot eduskunnan valiokuntien kuulemistilaisuuksissa

Eduskuntakäsittelyssä lakiesitykseen ottivat kantaa perustuslakivaliokunta mietintövaliokuntana ja sivistysvaliokunta lausuntovaliokuntana. Valiokunnat kuuluivat lakikokonaaisuutta käsitellessään tavalliseen tapaan laajasti oikeusoppineita ja muita tahoja.

Mikael Hidén totesi lausunnossaan, että kulttuuri-itsehallinnon sisällön määrittely on jätetty osittain hyvin joustavan ilmausten varaan, millä hän tarkoitti ilmaisua ”*omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto*”. Tällaisen joustavuuden hän katsoi kuitenkin sopivan hyvin perustuslain yleissääntöön. Hidén piti kuitenkin ongelmallisena kulttuuri-itsehallinnon sisällön kiinnittämistä ehdotettuun saamelaisen perusoikeussääntöön (14.3 §). Hänen mielestään tällä tavoin ”*tiukaksi viritetty kytkentä*” ei ole asiallisesti perusteltu eikä myöskään esimerkki hyvästä lainsäädäntötekniikasta. Perusoikeussääntökset ovat siinäkin tapauksessa, kun ne koskevat jotakin ryhmää, painotustensa ja tulkintoihin vaikuttavien seikkojen kannalta erilaisia säännöksiä kuin itsehallinnollisiin järjestelyihin liittyvät sääntökset. Saamelaisia erityisesti koskevilla perustuslain säännöksillä on oma luonnollinen aihepiiriyhteytensä, joka voi saada myös tulkinnallista vaikutusta. Hidénin mukaan tämä seikka ei kuitenkaan riitä perusteluksi sille, että säännösten välille luotaisiin perusteluilla jonkinlainen alustusuhde tai ylipäätään pyrittäisiin perusteluilla sitomaan ne tulkinnallisesti yhteen.<sup>466</sup>

Ilkka Saraviita katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksen pääsisältö ei ole nimestään huolimatta valtiosääntöoikeudessa, vaan ehdotetun saamelaiskäräjiä koskevan lain sisällössä. Perustuslakiin ehdotetun sääntöksen hän arvioi omaavan sinänsä suuren symboliarvon. Saraviidan mukaan perustuslain säännös on muotoiltu hyvin yleisluonteisesti, mikä tavallaan kuuluu perustuslain säännösten kirjoitustekniikkaan. Hän viittasi esityksen perusteluissa useassa kohdassa mainittuihin arviointeihin siitä, mitä tähän itsehallintoon kuuluisi. Siitä huolimatta hänen mielestään jää jossakin määrin avoimeksi se, mitkä asiat kuuluvat itsehallinnon kovaan ydinosaan, josta voidaan poiketa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Saraviita tarkasteli hallituksen esitystä erityisesti perustuslain suojan näkökulmasta, mihin liittyen hän arvioi saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon saavan kunnallista itsehallintoa vahvemman ja konkreettisemmän suojan. Hän päätteli saamelaisen itsehallinnon perustuslain suojan asettuvan jonnekin kunnallisen itsehallinnon suojan ja Ahvenanmaan kieli- ja kulttuuriolojen suojan välimaille. Lausunnossaan Saraviita pohti sitä, mikä on se reaalisisältö, joka ehdotetulle saamelaisen itsehallinnolle muodostuisi. Valittavana oli hänen mielestään kaksi vaihtoehtoa: 1) kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan malli, jossa itsehallinto muodostuisi siksi, millaiseksi se nyt säädetään. Tällä hän

<sup>466</sup> Mikael Hidénin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 18.1.1995.

tarkoitti saamelaiskäräjälain ja kielilain (todennäköisesti tarkoitti silloista saamelaisten kielilakia) osoittavan sen, missä itsehallinnon rajat kulkevat; tai 2) jatkuvasti vahvistuvan itsehallinnon malli, jonka mukaan itsehallinnolla on jonkinlainen perussisältö, jota voidaan jatkuvasti vahvistaa siten, että uudet alat saavat perustuslain suojan.<sup>467</sup> Saraviita ei ottanut kantaa siihen, kumpi vaihtoehto on hänestä parempi. Saamelaistyöryhmän ja myös hallituksen esityksen ehdotukset pohjautuvat jälkimmäiseen malliin.

Saraviita käsitteli lausunnossaan kiinnostavasti myös lakiesityksen suhdetta oikeuteen harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja saamelaisalueella. Siinä yhteydessä hän arveli lainsäädännön jättävän edelleen avoimeksi kysymyksen saamelaisten oikeudesta valtion hallinnoimiin maa-alueisiin saamelaisalueella sekä oikeuden kalastukseen ja metsästyksen tällä alueella. Kun ehdotetussa perustuslain säännöksessä käytetään nimenomaan ilmaisua kulttuuri-itsehallinto, katsoi hän olevan siitä syystä ajateltavissa, että tällainen säännösmuotoilu heikentää saamelaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia päästä näiden oikeuksien haltijoiksi, joita on useassa perustuslakivaliokunnan kannanotossa korostettu. Tämän ongelman hän arvioi ehkä poistuvan, jos kulttuuri ymmärretään laajasti käsittäen myös perinteiset elinkeinot. Toisaalta, jos puhuttaisiin pelkästä itsehallinnosta, ehdotettu perustuslain säännös saattaisi johtaa Saraviidan käsityksen mukaan jonkinasteiseen ristiriitaan samalla alueella vallitsevan kunnallisen itsehallinnon kanssa. Hän moitti muutenkin sitä, että esityksessä on niukahkosti käsitelty saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välisiä suhteita. Samaa puutteeseen kiinnittivät huomiota myös eräät muut tahot saamelaistyöryhmän mietinnöstä antamissaan lausunnoissa.<sup>468</sup>

Martin Scheinin arvioi lausunnossaan laajasti KP-sopimuksen 27 artiklaa suhteessa saamelaisten oikeuteen nauttia omasta kulttuuristaan ja siinä käytetyn kulttuurin käsitteen tulkintaa. Hänen mielestään mainittu artikla on Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten joukossa tärkein vähemmistöjen tai alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva normi ja se on toistaiseksi Suomen kannalta oikeudellisesti tärkein yksittäinen sopimusmääräys. Scheinin viittasi YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintakäytäntöön, jonka mukaan 27 artiklassa käytettyä kulttuurin käsitettä tulee tulkita laajasti niin, että siihen kuuluu myös saamelaisten harjoittama poronhoito. Tässä yhteydessä hän viittasi Suomea koskevaan tapaukseen *Länsman ym. v. Suomi* (valitus 511/1992). Siinä ihmisoikeuskomitea vahvisti arviointinsa lähtökohtia käsitellessään sen, että Suomen saamelaiset ovat KP-sopimuksen 27 artiklassa tarkoitettu vähemmistö, jolla on oikeus nauttia omasta kulttuuristaan. Komitea piti kiistattomana, että poronhoito on olennainen osa saamelaiskulttuuria muistuttaen, että taloudellinen toiminta kuuluu 27 artiklan piiriin, jos se on olennainen osa tietyn etnisen ryhmän kulttuuria. Scheinin otti tässä yhteydessä lausunnossaan esille myös ihmisoikeuskomitean aiempiin tulkin-

<sup>467</sup> Ilkka Saraviidan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp (päiväys puuttuu lausunnosta). Saraviita on myöhemmin, uutta perustuslakia käsittelevässä kommentaariteoksessaan (2000, s. 567) todennut jossain määrin avoimeksi sen, mitkä osat saamelaiskäräjille nykyisin kuuluvasta päätösvallasta ovat perustuslain suojaamia.

<sup>468</sup> Näin teki esimerkiksi Lapin lääninhallitus lausunnossaan saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 4.3.1994.



taratkaisuihin nähden uuden kannanoton, jossa komitea vastoin hallituksen tulkintaa katsoi, että saamelaisten poronhoitomenetelmissä tapahtuneet muutokset ja modernin teknologian käyttöönotto<sup>469</sup> eivät estä heitä vetoamasta 27 artiklan suojaan. Hallituksen tulkinnan mukaan vain vähemmistöjen ”perinteiset” elinkeinot kuuluisivat 27 artiklassa tarkoitetun kulttuurin piiriin.

Edelleen Scheinin kiinnitti lausunnossaan huomiota kulttuuri-itsehallinnon käsitteen sisällön kiinnittämiseen saamelaisten perusoikeussäännökseen. Hän piti tätä ratkaisua jossakin määrin ongelmallisena, koska se voi synnyttää vaikutelman siitä, että ehdotettu perusoikeussäännös toteutuisi säätämällä laki saamelaiskäräjistä ja sisällyttämällä siihen saamelaisten rajoitettua kulttuuri-itsehallintoa koskevat toimivaltuudet. Kulttuuri laajasti ymmärrettyä KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinnan tavoin osoittaa hänen mielestään sen, että alkuperäiskansan oikeuteen nauttia omasta kulttuuristaan kuuluu paljon muitakin ulottuvuuksia kuin vain sellaiset, jotka voidaan toteuttaa asettamalla kyseisen ryhmän itsehallinnollinen toimielin. Scheinin katsoi, että ehdotetulla perusoikeussäännöksellä olisi itsenäisiä oikeusvaikutuksia riippumatta kulttuuri-itsehallintoa koskevan lakiesityksen toteutumisesta. Viittauksia perusoikeusuudistukseen Scheinin piti siinä mielessä perusteltuna, että ne osoittavat tarpeelliseksi tulkita kulttuurin käsite laajasti myös itsehallintoa koskevassa perustuslain säännöksessä ja saamelaiskäräjälaissa.<sup>470</sup>

Myös Kaisa Korpijaako huomautti lausunnossaan lakiesityksessä esitetystä kulttuurin käsitteen tulkinnasta ja oli samoin perustein ja samoihin asiakirjoihin viitaten Scheininin kanssa samoilla linjoilla. Scheininin lausunnossa esitettyjen perustelujen lisäksi Korpijaako viittasi Suomen korkeimman oikeuden Angelin metsänhakkukiistassa marraskuussa 1994 antamaan välipäätökseen, jolla hakkuiden aloittaminen kiellettiin miljoonan markan uhkasakolla. Hänen mukaansa missään tämän prosessin vaiheessa ei kiistetty poronhoidon asemaa olennaisena osana saamelaiskulttuuria. Tähän vedoten Korpijaako katsoi Suomen tuomioistuinlaitoksen ryhtyneen käytännössään soveltamaan kulttuurin käsitettä laajasti YK:n ihmisoikeuskomitean omaksuman tulkinnan mukaisesti.<sup>471</sup>

Saamelaisvaltuuskunta antoi lakiesityksestä lausuntonsa molemmille valiokunnille. Näissä lausunnoissaan, jotka ovat pääosin saman sisältöiset valtuuskunta ei ottanut lainkaan kantaa kulttuuri-itsehallinnon sisältöön. Valtuuskunta ei ollut täysin tyytyväinen lakikokonaisuuteen aloiteoikeuden poisjäämisen vuoksi, mutta piti esityksen mukaista ratkaisua sellaisenaankin senhetkinen tilanne huomioon ottaen hyödyllisenä ja toivoi sen säätämistä laiksi pikimmiten.<sup>472</sup>

<sup>469</sup> Vrt. saamelaisten perusoikeussäännöksessä (17.3 §) käytettyyn ilmaisuun ”...kehittää kieltään ja kulttuuriaan” ja siihen liittyvään perustuslakivaliokunnan tulkintaan sen lausunnossa 38/2004 vp, s. 4.

<sup>470</sup> Martin Scheininin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 4.1.1995.

<sup>471</sup> Kaisa Korpijaakon lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 2.1.1995.

<sup>472</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 5.11.1994 ja lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle samasta esityksestä, 17.12.1994.

#### 6.8.4. Arviointia – mitkä tekijät määrittävät itsehallinnon sisällön rajat?

Saamelaistyöryhmän ehdotus saamelaisten itsehallinnon sisällön määrittelystä poikkeaa hallituksen esityksen ehdottamasta ja sen mukaan eduskunnan hyväksymästä ratkaisusta. Työryhmän ehdotuksen mukaan siihen kuuluvat ”saamelaisia erityisesti koskevat asiat”, kun taas hallituksen esityksessä ja sen mukaisesti eduskunnan hyväksymässä ratkaisussa kulttuuri-itsehallinto käsittää vain saamen kielen ja kulttuurin, tosin kulttuuri laajasti ymmärrettyinä siten, että sen piiriin luetaan myös saamelaisyhteisön keskeisen aineellisen perustan muodostamat perinteiset elinkeinot. Työryhmän ehdottama säännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta näyttää ainakin päällepäin olevan alaltaan laajempi kuin hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) mukaisesti toteutunut ratkaisu.

Oletettavasti työryhmä piti itsehallinnon alaa määritellessään esikuvana saamelais-ten kuulemista eduskunnassa sääntelevässä valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:ssä käytettyä ilmaisua saamelaisia ”erityisesti koskevassa asiassa”. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä ei tarkemmin määritellä, mitä näillä saamelaisia erityisesti koskevilla asioilla tarkoitettiin, vaan niiden täsmentäminen jätettiin eduskunnan työjärjestyksen varaan (HE 219/1990 vp, s. 1). Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti lakiesityksestä antamassaan mietinnössä huomiota siihen, että säännöksessä mainitulla ”asialla” voidaan tarkoittaa kaikenlaisia eduskunnan käsiteltäväksi tulevia asioita ja että eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä valmisteltaessa tulee arvioidavaksi, missä määrin pääsääntönä oleva kuulemisvelvoite kohdistuu muihinkin asioihin kuin saamelaisia erityisesti koskevien lakiehdotusten käsittelyyn (PeVM 12/1990 vp, s. 1 ja PeVM 1/1991 vp, s. 1).

Sittemmin eduskunnan työjärjestykseen lisättiin 16.2 §, jonka mukaan erityisvaliokunnan on käsitellessään erityisesti saamelaisia koskevaa lakiehdotusta tai muuta asiaa varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, jollei erityisistä syistä muuta johdu (1281/1991). Säännös perustui eduskunnan puhemiesneuvoston vuonna 1991 tekemään ehdotukseen (8.10.1991). Ehdotuksen mukaan erityisvaliokunta voisi arvioida, mistä seikoista saamelaisia kuullaan. Jos esimerkiksi käsiteltävänä oleva asia koskee vain osittain saamelaisia erityisesti, olisi riittävää varata heidän edustajilleen tilaisuus tulla kuulluksi pelkästään tästä osakysymyksestä (s. 1).

Hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp) tukeudutaan puolestaan yhtäältä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kannanottoihin kulttuuri-itsehallinnon määrittelymiseksi saamelaisia koskevan perusoikeussäännöksen perustelujen tavoin sekä toisaalta eduskunnan valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon johdosta vuonna 1993 lausumaan kantaan siitä, että saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävä taso tulee turvata kulttuuriautonomian perustalta. Toisaalta myös saamelaistyöryhmä viittaa ehdottamansa perustuslain säännöksen perusteluissa samoihin asiakirjoihin.<sup>473</sup> Toisin päin taas hallituksen esityksessä on sanatarkasti työryhmän mietintöön sisältyvää tekstiä toistaen todettu, että joissakin asioissa kuten saamelaisten kouluopetusta koskevista asioista saattaa tulevaisuudessa olla perusteltua soveltaa itsehallinnon peri-

<sup>473</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 41–42.

aatetta myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella (HE 248/1994 vp, s. 17).<sup>474</sup> Siinä yhteydessä on lisäksi viitattu eduskunnan sivistysvaliokunnan lausuntoon 2/1992 vp. Vielä on huomattava se, että myös saamelaistyöryhmän mietinnössä katsottiin saamelaisten perinteisten elinkeinojen kuuluvan saamelaiseen kulttuurimuotoon ja siten myös osaksi ehdotettua kulttuuri-itsehallintoa.

Oikeusministeriön valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden terävin kritiikki kohdistui työryhmän ehdottaman kulttuuri-itsehallinnon käsitteen epäselvään ja täsmennyttömään sisältöön. Heidän mielestään käsitteellä ei ole myöskään vakiintunutta tarkkarajaista käytännössä muodostunutta sisältöä. Työryhmän ehdotuksen perustelut tai ehdotettu laki saamelaiskäräjistä eivät heidän mielestään myöskään täsmennä riittävästi kulttuuri-itsehallinnon käsitettä. Tältä osin he viittasivat vielä saamelaiskäräjälakiehdotuksen 5 §:ään, joka koski käräjien yleistä toimivaltaa. Sen mukaan käräjien tehtävänä on hoitaa ne asiat, joiden se katsoo koskevan saamelaisia.

Asiantuntijat uskoivat säännöksessä käytetyn kulttuuri-itsehallinnon käsitteen täsmentyvän sillä, että se sidotaan sisällöllisesti saamelaisten perusoikeussäännöksen sanamuotoihin. Kun vertailee näiden säännösten sisältöä koskevia mainintoja saamelaistyöryhmän mietinnön ja perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa jää pohtimaan sitä, millä tavoin asiantuntijoiden ehdottama ratkaisu selvensi ja täsmensi kulttuuri-itsehallinnon käsitettä. Mikä lisäarvo ratkaisulla tältä osin tai muutoinkaan saavutettiin, kun ottaa huomioon, että molempien säännösten perusteluissa mainittiin nimenomaisesti sittemmin kiistanalaisiksi osoittautuneet saamelaislinkeinot ja sidottiin saamelaiset kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen määrittelemään alkuperäiskansa-asemaan?

Kysymystä arvioitaessa on pidettävä mielessä myös Mikael Hidénin ja Martin Scheinin kriittiset arviot näiden perustuslain säännösten yhteen sitomisesta perustelujen kautta ja sen vaikutuksista. Myös muita vaikutuksia näyttää olevan. Kun perusoikeussäännöksen lisäksi myös saamelaisten itsehallintoa koskevassa perustuslain säännöksessä päädyttiin käyttämään sanaparia ”*saamen kieli ja kulttuuri*”, se mitä ilmeisemmin vahvisti entisestään sekä lakeja valmistelevien että niitä toimeenpanevien virkamiesten keskuudessa vallitsevaa käsitystä siitä, että saamelaiset ovat lähinnä alueellinen kielellinen ja kulttuurinen vähemmistö, kulttuuri länsimaisen käsityksen mukaan suppeasti ymmärrettynä. Siten myös saamelaisten oikeusasemaa on tulkittu tämän vallitsevan tulkinnan mukaisesti, vaikka alun perin näitä säännöksiä valmisteltaessa saamelaisten asemaa haluttiin vahvistaa ja kehittää nimenomaisesti alkuperäiskansana vähintään siinä laajuudessa kuin kansainväliset oikeuslähteet edellyttävät.<sup>475</sup>

Alkuperäistä tarkoitusta tuntuvasti suppeampi käsitys saamelaisten perustuslaillisen oikeusaseman sisällöstä tulee esille esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla ja siellä erityisesti keskushallinnossa, jossa näyttää esiintyvän jonkinlaista epätie-

<sup>474</sup> Vrt. sama, s. 41.

<sup>475</sup> Ulkoasiainministeriö tuki saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994 antamassaan lausunnossa saamelaisten itsehallinnon kehittämistä työryhmän ehdotusten suuntaisesti, jotta saamelaisen alkuperäiskansan oikeudet voitaisiin turvata pidemmälle kuin Suomen kansainväliset sitoumukset koko maan väestön ihmisoikeuksien toteuttamiseksi edellyttävät (lausunto 3.3.1994).

toisuutta siitä, kuuluvatko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin.<sup>476</sup> Väärän vaikutelman ja liian suppean tulkinnan välttämiseksi olisi ollut perusteltua käyttää kyseisissä perustuslain säännöksissä kielen ja kulttuurin lisäksi Norjan perustuslain saamelaissäännökseen sisältyvää ilmaisua ”*yhteiskuntaelämä*”,<sup>477</sup> jonka käyttöä saamelaisvaltuuskunta ehdotti perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä perusoikeuskomitealle.

Toisaalta perustuslain säännöksissä käytetty ilmaisu on harmoniassa niitä koskevien lainvalmisteluasiakirjojen keskeisenä lähtökohtana pidettävän eduskunnan vuonna 1993 hyväksymän valtiovallan uudeksi saamelaispersiittiseksi linjaukseksi kutsutun lausuman kanssa (VNS 1/1993 vp), kun siinä pidetään tärkeänä saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kulttuuriautonomian perustalta. Lausumassa ei ole mainintaa alkuperäiskansastatuksesta, mutta eduskunta oli käytännössään jo tätä ennen tunnustanut saamelaiset maan ainoaksi alkuperäiskansaksi.

Tarkastelussa on kyse lopulta siitä, miten ja mistä lähtökohdista kyseisiä saamelaisten asemaa säänteleviä perustuslain säännöksiä halutaan tulkita. Lainvalmisteluasiakirjat ja myös itse säännösten muotoilu antavat mahdollisuuden tulkita säännöksiä julkisen vallan noudattamasta vallitsevasta tulkintakäytännöstä poiketen myös toisella tavalla. Tulkintaa ohjaavaksi keskeiseksi lähtökohdaksi voidaan ottaa saamelaisten tosiasiallinen asema kansana ja alkuperäiskansana niihin liittyvine kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista ilmenevine oikeuksineen, jolloin tulkintakannanoton sisällöksi muodostuu ymmärrys nähdä saamelaiset kokonaisena kansakuntana rajaamatta mitään sen kulttuurimuotoon ja yhteiskuntaelämään kuuluvista asioista tulkinnan ulkopuolelle.

Kuten edellä on todettu kunnallista itsehallintoa ja sitä koskevaa sääntelyä perustuslaissa ja kuntalaissa pidetään hallituksen esityksessä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon lainsäädännöllisen perustan esikuvana ainakin johonkin rajaan asti. Tästä näkökulmasta asiaa tarkastellen asiantuntijoiden kannanotot ovat kiintoisia siihen nähden, miten kunnallinen itsehallinto oli määritelty silloisessa ja edelleen nykyisessäkin perustuslaissa. Hallitusmuodon 51.2 §:n mukaan ”*Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään*”. Tähän säännökseen nojautuvan, tuohon aikaan voimassa olleen vuoden 1976 kuntalain 1 §:n mukaan ”*Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on itsehallinto*”. Lain 5.1 §:ssä puolestaan säädettiin, että ”*Kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat ja sille laissa erikseen säädetty tehtävät*”. Saman sisältöiset säännökset sisältyvät myös uuteen perustuslakiin, sen 121.1 §:ään sekä vuoden 1995 kuntalakiin ja nykyisin voimassa olevaan, vuonna 2014 uudistettuun kuntalakiin.

<sup>476</sup> Tästä esimerkkinä käy sote- ja maakuntauudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp, s. 23) yleisperusteluihin sisältyvä teksti, jossa todetaan, että ”*Saamen kielilain mukainen kulttuuri-itsehallinto ei koske sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä, mikä on kuntien vastuulla*.” Virkkeeseen sisältyy kaksi virheellistä käsitystä: saamen kielilaissa ei säädetä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta ja sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto kuuluu saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon piiriin.

<sup>477</sup> Parafoidussa saamelaissopimuksessa käytetään yhteiskuntaelämän käsitettä yleisesti muun muassa heti alkutekstissä ja saamelaisten oikeuksia koskevassa 3 artiklassa. Tosin itsemääräämisoikeutta koskevassa 4 artiklassa tähän käsitteeseen ei viitata. (Saamelaissopimus 2017, s. 3)

Näistä kunnallista itsehallintoa koskevista säännöksistä ilmenee, että kunnallisen itsehallinnon sisältöä ja alaa ei ole senkään vertaa tarkemmin määritelty sen enempää perustuslaissa kuin kuntalaissakaan. Osasyynä tähän voidaan pitää sitä, että kunnallinen itsehallinto on itsehallintomuotona huomattavasti vanhempaa perua kuin saamelaisten itsehallinto, ainakin siinä muodossa, kun asiasta on säädetty Suomen perustuslaissa. Kunnallishallinto järjestettiin Suomessa nykyiselle pohjalle vuoden 1865 asetuksella kunnallishallituksesta maalla (1865MKunA) ja vuoden 1873 asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa (1873KKunA). Nämä asetukset valmisteltiin aikanaan Ruotsin vuoden 1862 kunnallislainsäädäntöä seuraten. Sitten kunnallisesta itsehallinnosta otettiin säännös itsenäisen Suomen ensimmäiseen perustuslakiin, vuonna 1919 annettuun Suomen hallitusmuotoon (51.2 §). Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja ala on sen pitemmästä perinteestä johtuen siten vakiintuneempi ja täsmentyneempi.

Kunnallisen itsehallinnon periaatetta suojaa myös Euroopan neuvoston hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja Asetus 66/1991), jota Suomi on sitoutunut noudattamaan liittyttyään vuonna 1989 Euroopan neuvostoon. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 loka-kuun alusta. Peruskirjan mukaan kunnallisen itsehallinnon periaate on tunnustettava kansallisessa lainsäädännössä, ja mikäli mahdollista myös perustuslaissa. Kunnilla tulee olla oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus omalla vastuullaan säännellä ja hoitaa merkittävää osaa julkisista tehtävistä. Kunnan viranomaisten toimivaltaan kuuluvat ne asiat, joita ei ole rajattu sen ulkopuolelle tai jotka eivät kuulu muille viranomaisille. Tätä kunnille kuuluvaa toimivaltaa voidaan rajoittaa vain lailla.

Missä sitten saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon sisällön rajat kulkevat ja mitkä tekijät lopulta määrittävät itsehallinnon ulottuvuuden? Kysymystä tarkasteltaessa on peruslähtökohdaksi otettava KP-sopimuksen ja TSS-sopimusten 1 artiklojen samansisältöiset määräykset itsemääräämisoikeuden aineellisesta sisällöstä. Sen ohella samoin peruslähtökohtana on pidettävä itsehallintosäännöksessä käytettyä ilmaisua ”*saamelaisille alkuperäiskansana*” ja siihen liittyvää säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen kohtaa, jonka mukaan saamelaisten itsehallinnollista asemaa pyritään turvaamaan ottaen huomioon saamelaisten asema alkuperäiskansana ja että tämä asema ilmenee kansainvälisistä sopimuksista (HE 248/1994 vp, s. 23). Hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa luvussa on lisäksi todettu, että siinä ehdotettujen lakien tultua voimaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tulee kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin (HE 248/1994 vp, s. 21).

Tärkein tässä tarkoitetuista sopimuksista on ILO 169 -yleissopimus, joka on ainoa sitoutumista varten avoinna oleva kansainvälinen alkuperäiskansoja nimenomaisesti koskeva yleissopimus. Sopimus kattaa lähes kaikki inhimillisen elämän alueet. Hyvin suuri merkitys on annettava myös ILO 169 -sopimusta paljon tuoreemmalle ja pidemmälle menevälle YK:n alkuperäiskansajulistukselle, vaikkei se olekaan kiistatta oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus. Niin ikään vastikään parafoidulla pohjoismaisella saamelaissopimuksella on merkittävä asema itsehallinnon ulottuvuutta arvioitaessa huolimatta siitä, että se ei ole vielä voimassa olevaa oikeutta. Myös nämä

asiakirjat koskevat lähes kaikkia inhimillisen elämän alueita. Niissä on lisäksi samansuuntaiset määräykset saamelaiden itsemääräämisoikeudesta ja itsehallinnosta.

Tämän lisäksi on kiinnitettävä huomiota hallituksen esityksessä lausuttuihin lakikokonaisuuden tavoitteisiin. Esityksen mukaan sen tavoitteena on luoda saamelaisille sellainen perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voisivat aikaisempaa paremmin vaikuttaa saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisen asemaan alkuperäiskansana koskevaan päätöksentekoon. Esityksessä lähdetään siitä, että toteutuessaan tämä tavoite edistäisi saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä taloudellisia ja sosiaalisia olojaan. Tavoitteiden yhteydessä viitataan lisäksi pyrkimykseen päästä ILO 169 -sopimuksen mukaisiin päämääriin niin, että tällä lainsäädännöllä saamelaisille turvattaisiin sopimuksen edellyttämät oikeudet hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla. (HE 248/1994 vp, s. 14)<sup>478</sup>

Mainitun ohella tulkinta-apua voi hakea saamelaisten perusoikeussäännöksestä tarkastelemalla itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntöä sen kannalta ja tulkitsemalla sitä perusoikeusmyönteisellä tavalla, siis tavalla, joka parhaiten toteuttaa perusoikeussäännöksen tarkoituksia ja tavoitteita.<sup>479</sup> Aiemmin tekstissä on jo useaan kertaan todettu, että nämä kaksi perustuslain säännöstä ovat sidoksissa toisiinsa selostetulla tavalla. Sen vuoksi perusoikeussäännös perusteluineen ohjaa itsehallintolainsäädännön tulkintaa.

Myös Martin Scheininin mukaan perustuslain säännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta täydentää saamelaisten perusoikeussäännöstä. Hän katsoo, että perusoikeussäännöksen maininta saamelaisista alkuperäiskansana antaa säännökselle nimenomaan saamelaisen vähemmistön oikeuksien suojaamisessa merkityssisällön, joka käsittää myös alkuperäiskansoja koskevat kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat. Scheininin mukaan tällä on erityistä merkitystä sen vuoksi, että juuri alkuperäiskansojen kyseessä ollessa oikeus kulttuuriin saa laajan merkityssisällön, jossa asianmukaisella tavalla kunnioitetaan näille kansoille ominaista läheistä ja perinteistä suhdetta ryhmän elämäntavan, perinteisten elinkeinojen ja tietyn alueen maan ja luonnonvarojen välillä.<sup>480</sup>

<sup>478</sup> Eduskunnan sosiaalivaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta tulkitsivat kannanotoissaan ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointikysymyksen yhteydessä vuonna 1990 kyseisen sopimuksen määräyksiä niin, että ne edellyttävät valtioiden ryhtyvän erityistoimiin alkuperäiskansojen kulttuurin ja kielen sekä sosiaalisen ja taloudellisen aseman turvaamiseksi (SoVL 11/1990 vp ja UaVM 26/1990 vp).

<sup>479</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti perusoikeusudistuksesta (HE 309/1993 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4) tuomioistuinten valitsevan perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tällä valiokunta tarkoitti perustuslainmukaista tai perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Tuorin mukaan (1999, s. 725) velvollisuus tulkita lakeja ja alemmanasteisia säädöksiä perusoikeusmyönteisellä tavalla koskee myös hallintoviranomaisia. Perusoikeusmyönteinen tulkinta on keskeinen keino toteuttaa hallinnossa julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädettyä velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Hallberg katsoo (1999, s. 672), että eduskunta täyttää turvaamisvelvollisuuttaan lainsäädäntö- ja talousarviopäätöksillään.

<sup>480</sup> Scheinin 1999, s. 552.

Perusoikeusuudistukseen sisältyvän saamelaisten perusoikeussäännöksen tarkoituksena on turvata saamelaisten omaperäisen kulttuurin säilyminen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan erikseen saamelaisten asemaa Suomen ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi heidän omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. (HE 309/1993 vp, s. 25 ja 65) Alkuperäiskansojen oikeusaseman sääntelyssä on keskeistä koko kulttuurimuodon suojaaminen. Siten saamelaisten omaperäisen kulttuurin keskeisen aineellisen perustan muodostavat nk. saamelaisten perinteiset elinkeinot. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinon nykyaikaiset soveltamismuodot. Kantaansa valiokunta perustelee sillä, että saamelaisten perusoikeussäännöksessä turvataan myös saamelaiskulttuurin kehittäminen (PeVL 38/2004, s. 4, ks. myös PeVL 1/2016 vp, s. 4).<sup>481</sup> Perinteisten elinkeinon harjoittamisen elinehtona on puolestaan mahdollisuus käyttää laajasti saamelaisalueen maita, vesiä ja luonnonvaroja, joiden hyödyntämiseen saamelainen elämänmuoto nojaa muutoinkin alkuperäiskansoille tyypilliseen tapaan. Tästä seuraa, että saamelaisten perusoikeussäännöksen tarkoittaman kulttuurin käsitteen ja sitä noudattavan itsehallintosäännöksessä käytetyn kulttuuri-itsehallinnon käsitteen piiriin luetaan myös saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö sekä niitä koskeva hallinto jälkimmäisen säännöksen osalta. Myös ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovat toimielimet ovat viimeaikaisissa kannanotoissaan yhä vahvemmin ilmoittaneet omaksumeensa sanotun linjauksen.<sup>482</sup>

Edelleen asiassa on otettava huomioon perusoikeusuudistukseen sisältyvä 16 a §, joka sitoo kansainväliseen oikeuteen kuuluvat ihmisoikeussopimukset ja niistä seuraavat velvoitteet osaksi Suomen perusoikeusjärjestelmää. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä säännös siirrettiin sellaisenaan uuteen Suomen perustuslakiin, sen 22 §:ksi. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan mainittu säännös ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Siltä osin säännös vastaa ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa. (HE 309/1993 vp, s. 75) Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä ei voida poiketa edes perustuslain

<sup>481</sup> Perustuslakivaliokunta toteaa tuoreessa lausunnossaan hallituksen esityksestä Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön hyväksymisestä (HE 239/2016 vp) aiempiin lausuntoihinsa 38/2004 vp ja 1/2016 vp viitaten, että esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmarkkailutoimintaa on pidettävä osana saamelaista kalastuskulttuuria (PeVL 5/2017 vp, s. 5).

<sup>482</sup> Keskeisimpänä kannanottona voidaan mainita KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean Suomen kuudennen määräaikaisraportin johdosta antamat loppupäätelmät. Niissä komitea ilmoittaa olevansa edelleen huolissaan siitä, että saamelaisilta puuttuu osallistumis- ja päätöksentekovalta asioissa, joilla on perustavanlaatuista merkitystä heidän kulttuurilleen ja elämäntavalleen, mukaan lukien maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyvät asiat. Komitea suosittelee Suomen hallitusta edistämään saamelaisten oikeuksien toteutumista vahvistamalla heidän edustuksellisten instituutioiden kuten saamelaiskäräjien päätösvaltaa. (CCPR/C/FINCO/6, 22 August 2013, artiklat 1, 26 ja 27, s. 4)

säättämisyjärjestyksessä (PeVL 12/1982 vp ja 30/1993 vp, s. 2 ja HE 309/1993 vp, s. 27).

Perustuslain 22 §:ssä säädetty ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus ulottuu vain niihin oikeuksiin, jotka sisältyvät Suomen hyväksymiin ihmisoikeussopimuksiin. Suomi ei ole vielä ratifioinut saamelaisten kannalta keskeisimmän ihmisoikeussopimuksen, ILO 169 -sopimuksen. Eduskunnan sosiaalivaliokunta totesi kuitenkin sopimuksen ratifiointia koskevasta hallituksesta esityksestä vuonna 1990 antamassaan lausunnossa, että jo ennen sopimuksen ratifiointia on pyrittävä toimimaan lainsäädännössä ja hallinnossa yleissopimuksen säännösten ja hengen mukaisesti (SoVL 11/1990 vp, s. 1). Toisaalta lakiesityksen vaikutuksia käsittelevässä luvussa todetaan, että ehdotettujen lakien tultua voimaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tulee kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin. (HE 248/1994 vp, s. 17 ja 21) Kun itsehallintoa koskeva lakiesitys on sen perusteluissa nimenomaisesti sidottu ILO 169 -yleissopimukseen, erityisesti 7 artiklaan,<sup>483</sup> voidaan ratkaisusta johtaa tulkinta, että kulttuuri-itsehallinnon sisällön laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon kyseisen sopimuksen määräykset, vaikkei Suomi olekaan vielä ratifioinut sopimusta.

Niin ikään perusoikeussäännöksen ja itsehallintosäännöksen formuloinnille on tulkinnaissa annettava oma merkityksensä. Molemmat säännökset alkavat muodossa ”saamelaisilla (14.3 §) tai saamelaisille (51 a §) alkuperäiskansana..”. Tämän jälkeen mainitaan saamen kieli ja kulttuuri. Sanamuotoilusta on tehtävissä kaksi päätelmää. Mainintaa ”*alkuperäiskansana*” on pidettävä ensisijaisena määreenä, joka määrittää oikeuksien laajuuden. Sanaparia ”*saamen kieli ja kulttuuri*” voidaan pitää siihen nähden tarkentavana määreenä, jonka sisällöllistä ulottuvuutta on tulkittava alkuperäiskansakontekstissa. Toisin sanoen erityisesti ilmaisua kulttuuri on ymmärrettävä tässä yhteydessä alkuperäiskansaoikeuden tarkoittamassa laajuudessa, perinteiset elinkeinot mukaan lukien kuten saamelaisten perusoikeussäännöksen perusteluissa asia on määriteltä. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta totesi itsehallintolakiesityksestä (HE 248/1994 vp) antamassaan lausunnossa, että sen saaman selvityksen mukaan lakiesityksessä omaksuttu kulttuurin käsite vastaa kansainvälisiä, muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintoja (SiVL 9/1994 vp, s. 2). Säännösten turvaamien oikeuksien laajuus määräytyy näin ollen ensisijaisesti alkuperäiskansoja koskevien kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen mukaan.<sup>484</sup> Tätä tulkintaa tukee ainakin epäsuorasti myös

<sup>483</sup> Myös Ilkka Saraviita toteaa hallituksen esityksestä 248/1994 vp eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinto on sidottu lakiesityksen perusteluissa ILO 169 -sopimuksen 7 artiklaan.

<sup>484</sup> Åhrén arvioi parafoidusta saamelaissopimuksesta Suomen saamelaiskäräjille antamassaan lausunnossa sopimuksen 14 artiklaan viitaten, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen kansallisen lainsäädännön tasolla ei sinänsä liity mitään periaatteellista ongelmaa. Sen sijaan asian tekee ongelmalliseksi se, että vaikka itsemääräämisoikeuden toimeenpanon on tapahduttava kansallisen lain tasolla, on tämän oikeuden oikeudellinen ulottuvuus määriteltävä kansainvälisen oikeuden perusteella. (Lausunto 28.3.2017) Samansuuntaisesti asian ilmaisee myös Scheinin vastaavassa lausunnossaan todeten, ettei sopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa turvattu itsemääräämisoikeus tyhjene saman artiklan 2 kappaleeseen, vaan itsemääräämisoikeuden sisältöä on haettava koko saamelaissopimuksesta ja myös kansainvälisistä oikeuslähteistä. Hänen mielestään sopimuksen 4 artiklan 2 kappale ei siten ole itsemääräämisoikeuden määritelmä, vaan eräiden esimerkkien tai ulottuvuuksien korostus. (Lausunto 24.2.2017)



saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa sääntelevän saamelaiskäräjälain 5.1 §:n sanamuotoilu, jonka mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitetta koskevassa 9 §:ssä on lueteltu konkreettisesti ne asiakokonaisuudet,<sup>485</sup> jotka ainakin kuuluvat saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja siten myös heidän itsehallintonsa piiriin.

Arvioinnissa on lisäksi huomioitava saamelaistyöryhmän mietintönsä luovutus- kirjelmässä mainitsema seikka, että kansainvälisesti tunnustetut alkuperäiskansojen oikeudet ovat olleet keskeisesti esillä työryhmän työssä ja että tavoitteena on ollut näiden oikeuksien täysimääräinen toteuttaminen työryhmän toimeksiannon osalta. Tätä työryhmän omaksumaa peruslähtökohtaa ei muutettu hallituksen esityksessä eikä sen eduskuntakäsittelyssä.

Lopuksi asian tarkastelun piiriin on otettava perustuslaissa säädetyn itsehallinnon luonne. Lakiesityksen perustelujen mukaan saamelaisten itsehallinto on tarkoitettu dynaamiseksi, ajan ja olosuhteiden muuttumista ja kehittymistä huomioivaksi prosessiksi niin, että saamelaiset voivat itse kehittää sitä kansanvaltaisesti valitsemansa saamelaiskäräjien avulla (HE 248/1994 vp, s. 16). Vastaava käsitys kansojen itsemääräämisoikeuden luonteesta on vakiintunut myös kansainvälisessä oikeudessa. Myös kuntalain keskeisenä periaatteena pidetään sitä, että kunnan yleisen toimialan tulee voida joustavasti sovittautua yhteiskunnallisen kehityksen mukaan. Itsehallinnon dynaamisen luonteen vuoksi perustuslain säännöksellä ja saamelaiskäräjäläilla ei ollut alun pitäenkään tarkoitus säätää tyhjentävästi itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta ja lukita siten itsehallinto staattiseksi tietyntalaiseksi järjestelmäksi.

Kokoavana päätelmänä kaikesta edellä esitetystä voidaan todeta, että niin saamelaisten perusoikeussäännöksen kuin myös itsehallintosäännöksen päätarkoituksena on turvata saamelaisten asema ja oikeudet alkuperäiskansana. Nämä oikeudet ilmenevät kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista ja niiden noudattamista valvovien toimielinten tulkinnoista. Saamelaisten itsehallinnon sisällön ensisijaisena määreenä on siten saamelaisten asema alkuperäiskansana. Tiivistetysti esitettyinä: perustuslain säännökset saamelaisten perusoikeuksista ja itsehallinnosta sekä kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat yhdessä määrittävät itsehallinnon sisällön ja ne oikeudelliset puitteet, joiden sisällä saamelaisten asemaa itsehallinnon perustalta tulisi kehittää lainsäädännössä.

Ilman aineellista sisältöä antavaa lainsäädäntöä saamelaisten perusoikeudet ja niiden toteuttamiseksi säädetty itsehallinto jäävät kuitenkin julistuksen tasolle. Ihmisoikeusasiakirjat ja niiden tulkinta kehittyvät ajassa, niin myös käsitys itsehallinnon sisällöstä. Suomen oikeusjärjestyksen pitäisi kehittyä samassa tahdissa. Itsehallintoa koskevan lakiesityksen perustelujen mukaan perustuslain säännös luo valtiolle velvollisuuden toteuttaa lainsäädännössään saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. Vastaavasti perustuslaissa säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite edellyttää valtiota yhtäältä

---

<sup>485</sup> Pykälässä luetellut asiat liittyvät muun muassa yhdyskuntasuunnitteluun, valtionmaan ja erämaa-alueiden hoitoon ja käyttöön, saamelaiseen kulttuurimuotoon kuuluvien elinkeinojen lainsäädännöllisiin tai hallinnollisiin muutoksiin sekä saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen.

olemaan puuttumatta perusoikeuksiin ja toisaalta edistämään aktiivisin ja ohjelmallisin toimenpitein näiden oikeuksien toteutumista sekä luomaan tosiasialliset edellytykset niiden käyttämiseksi. Tässä jatkuvassa lainsäädännön kehittämistyössä saamelaisilla tulisi olla keskeinen asema, sillä muutoin ei ole mielekäästä puhua saamelaisten itsehallinnon toteuttamisesta.

Selostettua tulkinnallista lopputulosta ei muuta se, että uuden perustuslain säätämisen yhteydessä ilmaisu ”alkuperäiskansana” poistettiin saamelaisten itsehallintosäännöksestä (121.4 §). Uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan tältä osin, että voimassa oleva hallitusmuodon 51 a §:n säännös saamelaisten itsehallinnosta ehdotetaan otettavaksi asiallisesti vastaavana uuteen perustuslakiin (HE 1/1998 vp, s. 176). Säännöksen sisältöä ei siten ollut tarkoitus muuttaa. Lisäksi on huomattava, että uuden perustuslain mukaisessa saamelaisten perustuslainsäädännössä (17.3 §) saamelaiset määritellään edelleen alkuperäiskansaksi. Saamelaiskärjälain 1 §:ää tarkistettiin vuonna 2002 vastaamaan uuden perustuslain sanamuotoa (L 1279/2002). Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan erikseen, että muutos on yksinomaan lainsäädäntötekniinen eikä vaikuta nykyisen lainsäädännön sisältöön. (HE 234/2002 vp, s. 14)

#### *Eräitä toisenlaisia tulkintoja itsehallinnon ulottuvuudesta*

Toisaalta on tarpeen kiinnittää huomiota myös joidenkin kansanedustajan lakikokonaisuuden käsittelyssä eduskunnan täysistunnossa esittämiin käsityksiin itsehallinnon luonteesta ja sisällöstä.

Edustaja Outi Ojala viittasi puheenvuoroissaan saamelaisten vaatimukseen toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan kaikissa niissä asioissa, jotka koskevat heidän kulttuuriaan, sosiaalista asemaansa ja elinkeinojaan. Ojala piti valitettavana sitä, että lakiesityksessä ei esimerkiksi puututa ollenkaan oikeuteen järjestää saamenkielisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Hän piti sinänsä hyvänä asiana ehdotettua lakikokonaisuutta, mutta katsoi kuitenkin, ettei se poista kaikkia olemassa olevia puutteita. Tällä hän tarkoitti erityisesti saamelaisten oikeutta järjestää itsehallintonsa puitteissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.<sup>486</sup>

Ojalan esille nostamasta huolenaiheesta voidaan todeta, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja niitä koskeva hallinto kuuluvat kulttuuri-itsehallinnon piiriin. Se on seurausta edellä esitetystä tulkinnasta määritellä kulttuuri-itsehallinnon sisältö ensisijaisesti saamelaisten alkuperäiskansa-aseman mukaan. ILO 169 -sopimukseen sisältyy erillinen luku (V) sosiaaliturvasta ja terveydenhuollosta. Luvun 25 artiklan 2 kohdan mukaan terveydenhuollon tulee mahdollisuuksien mukaan olla yhdyskuntapohjaista. Näitä palveluja on suunniteltava ja hallittava yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa ottaen huomioon niiden taloudelliset, maantieteelliset, sosiaaliset ja kulttuuriolosuhteet samoin kuin niiden perinteiset terveydenhuolto-, parannus- ja lääkintämenetelmät. Samankaltaisista asioista on määräykset myös alkuperäiskansajulistuksessa, sen 20–24 artikloissa.

<sup>486</sup> Kansanedustaja Outi Ojalan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen lähete keskustelun yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 102/1994 vp, 25.11.1994, s. 3427–3428 ja 3431).

Edustaja Timo E. Korva katsoi asian olevan ilman muuta niin, etteivät saamelaisetkaan ole alun perin tarkoittaneet lakia laajennettavaksi poronhoidon yksinoikeuden tai muiden elinkeinoasioiden suuntaan, vaan tällä lakiesityksellä haluttiin nimenomaan saada itsehallintoa kulttuurihallinnossa.<sup>487</sup>

Edustaja Asko Apukka toisti lakiesityksen III käsittelyssä käyttämässään puheenvuorossa kahdesti, että esityksessä on kyse vain kulttuuri-itsehallinnosta. Tällä lausumalla hän halusi erityisesti korostaa sitä, että kulttuurilla ja elinkeinoasioilla ei ole tässä lakiesityksessä mitään yhteyttä.<sup>488</sup>

Korvan käsityksen mukainen itsehallinto vain kulttuurihallintoon rajattuna tarkoittaisi hyvin ehdasta tulkintaa itsehallinnon alaan kuuluvista asioista ainakin, jos hän ymmärsi kulttuurihallinnon, kuten se Suomessa yleisesti käsitetään. Myös Apukka lienee käsittänyt asian Korvan tavoin painottaessaan sitä, että kyse on *vain* kulttuuri-itsehallinnosta. Toisaalta on huomattava, että molemmat tässä mainitut henkilöt olivat Lapin vaalipiiristä valittuja kansanedustajia. Heillä saattoi olla siksi korostettu tarve rauhoitella saamelaisalueen suomalaisväestön kiihkeitä mielialoja ja lievittää heidän pelkojaan, jotka liittyivät eduskunnassakin käytyyn kiivaaseen keskusteluun elinkeino-oikeuksien uudelleenjärjestämisestä kulttuuri-itsehallintolakiesityksen oletettuna ”piilotavoitteena” (ks. edellä luku 6.6.4.4). Tämä seikka saattoi vaikuttaa heidän käyttämiinsä kielellisiin ilmausihin.

Niin ikään edustaja, perustuslakivaliokunnan jäsen Päivi Varpasuo näyttää käsittäneen kulttuuri-itsehallinnon sisällön varsin suppeana. Tämä ilmenee hänen puheenvuorostaan, jossa hän perusteli omaa, perustuslakivaliokunnassa esittämänsä kantaa siitä, miksi saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta ei olisi ollut tarpeen ottaa omaa säännöstä perustuslakiin, vaan asia olisi voitu hoitaa saamelaisten perusoikeussäännöksen yhteydessä. Hänen mielestään itsehallinnon käsite on paljon laajempi kuin kulttuuri-itsehallinto tässä lakiesityksessä. Varpasuon käsityksen mukaan lakiesityksen tarkoittaman kulttuuri-itsehallinnon suppeus olisi tullut jopa paremmin esille, jos siitä olisi säädetty perusoikeussäännöksessä. Varpasuon mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ei ole rinnastettavissa siihen itsehallintoon, jota esimerkiksi Ahvenanmaalla tai kunnissa harjoitetaan. Hän katsoi lakiesityksen mukaisen kulttuuri-itsehallinnon olevan mainittuja itsehallintomuotoja paljon, paljon suppeampi.<sup>489</sup>

Nämä puheenvuorot antavat aihetta pohtia sitä, käsittivätkö lainvalmisteluun varsinaisesti osallistuneet ja siihen tavalla tai toisella vaikuttamaan pyrkineet tahot, hallitus ja tasavallan presidentti sekä toisaalta lainsäätäjän asemassa asiasta päättäneet kansanedustajat itsehallinnon luonteen, sisällön ja laajuuden samalla tavalla. Virallisissa lainvalmisteliasiakirjoissa korostetaan saamelaisten asemaa alkuperäiskansana ja sen merkitystä itsehallinnon sisältöä tulkittaessa. Myös eduskunnan täysistunnossa käytyissä puheenvuoroissa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana kiinnitettiin jossain

<sup>487</sup> Kansanedustaja Timo E. Korvan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen II käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 197/1994 vp, 9.2.1995, s. 7349 ja 7350).

<sup>488</sup> Kansanedustaja Asko Apukan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7460–7461).

<sup>489</sup> Kansanedustaja Päivi Varpasuon puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7463).

määrin huomiota, mutta kuinka moni kansanedustaja todella tiedosti tähän asemaan liittyvät kansainvälisistä ihmisoikeuskirjoista ilmenevät vaativat oikeusvaikutukset, on asia erikseen. Scheinin epäilee, ettei näin tapahtunut.<sup>490</sup>

Inarin kunta kiinnitti lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle huomiota alkuperäiskansa-asemaan ja sen merkitykseen. Kunnan lausunnon mukaan saamelaisille ollaan lakiesityksellä myöntämässä erityinen asema, joka on nimeltään ”saamelaisten asema alkuperäiskansana”. Kunnan mielestä lain valmistelu on ollut niin puutteellista, ettei siitä ilmene, mitä tällä lausumalla tarkoitetaan. Päätelmänään kunta totesi, että käsite saamelaisista alkuperäiskansana siitä johtuvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen on jäänyt kunnalle epäselväksi, minkä vuoksi se esitti kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain muutosesityksen hylkäämistä. Saamelaiskäräjälain säätämisen kunta sentään ilmoitti hyväksyvänsä.<sup>491</sup>

Kysymystä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että käsitteenä alkuperäiskansa ja varsinkin sen oikeudellinen sisältö oli tuohon aikaan vielä melko huonosti tunnettu asia Suomessa. Alkuperäiskansoista ja niiden oikeudellisesta asemasta ryhdyttiin Suomessa keskustelemaan itse asiassa vasta ILO 169 -yleissopimuksen hyväksymisen (v. 1989) jälkeen, joten Scheininin arvio saattaa senkin johdosta osua oikeaan.

Itsehallinnon dynaamiseen luonteeseen ja sen liittymisestä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kehittymiseen kansainvälisessä oikeudessa ei täysistunnon puheenvuoroissa juuri kiinnitetty huomiota. Puheenvuoroista välittyy päinvastoin vaikutelma, että tämä itsehallinto ymmärrettiin staattiseksi järjestelmäksi, jota ei ole tarkoitus kehittää ainakaan systemaattisesti myöhemmin annettavalla lainsäädännöllä. Itsehallinto muodostuu siis pääosin sellaiseksi, miksi se nyt hyväksyttävällä perustuslain säännöksellä ja saamelaiskäräjälaille säädetään.<sup>492</sup> Tämä saattaa puolestaan selittää ainakin osittain tässä tutkimuksessa esille nousutta havaintoa, jonka mukaan valtiovalta on tähän mennessä tulkinnut itsehallinnon paremminkin staattiseksi kuin dynaamiseksi järjestelmäksi.

Edustaja Maria-Kaisa Aula totesi lakiesityksen lähete keskustelussa saamelaisten perusoikeussäännökseen ja koululainsäädännön saamen kielen opetuksen laajentamista koskevaan muutokseen viitaten, että näiden ja kulttuuri-itsehallintoa koskevien lakien voimaan tultua saamelaisten lainsäädännöllinen asema on varsin hyvin turvattu.<sup>493</sup>

Lakiesityksen III käsittelyssä Aula moitti kollegoitaan siitä, että keskustelussa on varsin vähän kiinnitetty huomiota lakikokonaisuuden käytännön vaikutuksiin. Hän antoi ym-

<sup>490</sup> Scheinin 1999, s. 545.

<sup>491</sup> Inarin kunnan korjattu lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 22.5.1995.

<sup>492</sup> Vrt. Ilkka Saraviidan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp.

<sup>493</sup> Kansanedustaja Maria-Kaisa Aulan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen lähete keskustelun yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 102/1994 vp, 25.10.1994, s. 3430).

märtää, että käytännössä muutokset ovat pieniä. Hänen mielestään suurin muutos liittyy viranomaisten neuvotteluvollisuuteen saamelaiskäräjien kanssa.<sup>494</sup>

Vielä on syytä tarkastella ehdotetun perustuslain säännöksen sanamuotoilun mahdollista vaikutusta siihen, miten siinä säädetty kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto silloin ymmärrettiin eduskunnassa. Saamelaistyöryhmä ehdotti säännöksen säätämistä muotoon ”*Saamelaisille alkuperäiskansana turvataan erityisellä alueella heitä erityisesti koskevissa asioissa kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin siitä lailla tarkemmin säädetään. Säädettyä kulttuuri-itsehallintoon kuuluvista tehtävistä on turvattava edellytykset niiden hoitamiseen*”. Hallituksen esityksessä säännöksen muotoilua muutettiin kuuluvaksi näin: ”*Saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään*”. Tässä muodossa säännös sittemmin hyväksyttiin eduskunnassa.

Saamelaistyöryhmän mietinnöstä annetuissa lausunnoissa säännöksen muotoiluun ei nyt puheena olevan tarkastelun näkökulmasta kiinnitetty lainkaan huomiota. Lapin lääninhallitus tosin katsoi, että kulttuuri-itsehallinnon sijasta olisi oikeampaa käyttää ilmaisua saamelaishallinto. Tämä kannanotto ilmenee lausunnossa siinä kohdassa, missä lääninhallitus esittää saamelaiskäräjille selkeää ja nykyistä vahvempaa asemaa päättäessä saamelaisalueen maiden ja vesien käytöstä.<sup>495</sup> Lausunnosta ei selvästi ilmene, millä perusteella lääninhallitus päätyi tällaiseen kannanottoon.

Sen sijaan hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa kysymykseen otettiin muutamalta taholta kantaa. Scheininin mielestä sekä perustuslain säännöksessä että saamelaiskäräjälain 1 §:ssä käsite ”*kulttuuri-itsehallinto*” esiintyy tarpeettomasti tai ainakin tautologisesti. Hän katsoi, että nämä säännökset saataisiin ytimekkäämmiksi, jos etuliite ”*kulttuuri*” jätettäisiin pois ja käytettäisiin ilmaisua ”*omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto*”. Jos kulttuuri-itsehallinnon käsitteellä katsotaan olevan tässä yhteydessä jotakin itseisarvoa, ehdotti Scheinin sen sijoittamista saamelaiskäräjälain 1 §:ään edellä ehdottamansa ilmaisun jälkeen sulkeisiin.<sup>496</sup> Hidén totesi puolestaan lausunnossaan lyhyesti, että eikö toistava toteamus kulttuuria koskevasta kulttuuri-itsehallinnosta olisi ollut mitenkään vältettävissä.<sup>497</sup>

Saamelaisvaltuuskunta ehdotti lausunnossaan perustuslain säännöksen tarkistamista sanamuotoon ”*Saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään*”. Näin muotoiltuna vältettäisiin valtuuskunnan mielestä kulttuuri -sanana toistoa ja lisäksi itsehallintoajatus tulisi säännöksessä selkeämmin esille.<sup>498</sup>

<sup>494</sup> Kansanedustaja Maria-Kaisa Aulan puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen III käsittelyn yhteydessä (Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 201/1994 vp, 13.2.1995, s. 7462).

<sup>495</sup> Lapin lääninhallituksen lausunto oikeusministeriölle saamelaistyöryhmän mietinnöstä, 4.3.1994.

<sup>496</sup> Martin Scheininin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 4.1.1995.

<sup>497</sup> Mikael Hidénin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 18.1.1995.

<sup>498</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 5.11.1994 ja vastaava lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, 17.12.1994.

Lausunnoissa esitettyä kritiikkiä kulttuuri -ilmaisun toistavasta käytöstä perustuslain säännöksessä ja myös saamelaiskärjälain 1 §:ssä voidaan pitää varsin perusteltuna. Säännösten sanamuotoilu oli tältä osin epäonnistunut ja selvästi huonompi kuin saamelaistyöryhmän ehdottama muotoilu. Ilmaisuu kulttuuri kulttuuri-itsehallinnossa korosti tarpeettomasti kulttuurin merkitystä tässä yhteydessä ja oli omiaan johdattamaan lainsäätäjän käsityksen muodostumista siihen suuntaan, että lakikokonaisuudessa on kyse *vain kulttuuri*-itsehallinnosta.

Valtiovallan edustajat ovat kyllä myöhemminkin ylläpitäneet tietoisesti käsitystä saamelaisten perustuslaillisesta itsehallinnosta *vain kulttuuri*-itsehallintona. Hyvänä esimerkkinä tästä käy oikeusministeriön asettaman työryhmän vuonna 2009 laatima arvio pohjoismaisen saamelaissopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Mietinnössään työryhmä korostaa ainakin kahdessa eri kohdassa saamelaisten itsehallinnon olevan luonteeltaan kulttuurista itsehallintoa.<sup>499</sup> Käsitys itsehallinnosta pelkkänä kulttuurisena itsehallintona näyttää elävän sitkeästi vielä nykyisinkin, myös joidenkin tiedotusvälineiden keskuudessa.<sup>500</sup>

Uudessa perustuslaissa säännöstä tarkistettiin Scheininin ja saamelaisvaltuuskunnan ehdottamalla tavalla niin, että kulttuuri-itsehallinto -yhdyssanasta poistettiin etuliite ”*kulttuuri*”. Vastaava muutos tehtiin saamelaiskärjälakiin vuonna 2002 (L 1279/2002). Asiallista muutosta näillä tarkistuksilla ei lain perustelujen mukaan tavoiteltu (HE 1/1998 vp, s. 176 ja HE 234/2002 vp, s. 15). Silti on merkille pantavaa, että perustuslaissa ja laissa saamelaiskäräjissä ei enää käytetä mainittujen muutosten jälkeen käsitettä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto.<sup>501</sup>

Edellä tekemäni analyysin perusteella on mielestäni oikeampaa puhua saamelaisten itsehallinnosta kuin pelkästä kulttuuri-itsehallinnosta, joka ilmaisuna antaa osittain harhaanjohtavan kuvan itsehallinnon sisällöllisestä ulottuvuudesta.<sup>502</sup> Tällaista tul-

<sup>499</sup> Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:18, Helsinki 2009, s. 14 ja 16. Kyseiseen työryhmään kuului kahdeksan (8) jäsentä, joista seitsemän edusti eri ministeriöitä ja yksi saamelaiskäräjä. Saamelaiskäräjien edustaja jätti mietintöön oman loppulausunnoksi nimeämänsä asiakirjan, joka on tosiasiaa eriävä mielipide mietintöön.

<sup>500</sup> Tätä osoittaa esimerkiksi Lapin alueen päämedian sanomalehti Lapin Kansan pääkirjoitus 14.8.2017. Kirjoituksessa käsitellään saamelaisalueen maiden ja luonnonvarojen käyttöä koskevia kiistoja ja pohditaan sitä, kuka näistä asioista lopulta päättää. Tähän isoon kysymykseen liittyen kirjoituksessa arvioidaan uuden Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamista vastustavan Ellos Deatnu -liikkeen motiiveja. Kirjoituksen mukaan tämän liikkeen todellinen motiivi on saamelaispoliittinen, vaikka sen esittämän kritiikin kärki kohdistuu sopimuksesta aiheutuviin paikallisväestön kalastusrajoituksiin. Kirjoituksessa katsotaan, että Ellos Deatnu -liike pyrkii kyseenalaistamaan Suomen valtion suvereniteetin tehdä sopimuksia Tenon kalastuksesta. Edelleen kirjoituksessa todetaan, että ”saamelaisten asemaa on vahvistettava ja heidän kulttuurinsa erityispiirteet tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Mutta edes ILO 169 -sopimuksen ratifointi ei tarkoittaisi sitä, että päätösvalta maankäytöstä saamelaisalueella siirtyisi saamelaiskäräjille. Kyse on *kulttuuri-itsehallinnosta* (kurs. tutkijan). Maiden ja vesialueiden hallinta jäisi ratifoinnin jälkeenkin valtiolle, jota edustaa *Metsähallitus*.”

<sup>501</sup> Tosin lain 14 §:ään sisältyy edelleen käsite ”kulttuuri-itsehallinto”. Tämä kohta lienee kuitenkin epähuomiossa jäänyt korjaamatta vuonna 2002 hyväksytyyn lain muutoksen yhteydessä.

<sup>502</sup> Ks. kuitenkin, mitä Ilkka Saraviita lausui näiden käsitteiden käytöstä lausunnossaan saamelaistyöryhmän 1994 mietinnöstä (edellä s. 272).

kintaa tukevat myös alkuperäiskansajulistuksessa ja parafoidussa saamelaissovimuksessa käytetyt ilmaisut. Tulkinnan mukaisesti olen käyttänyt tutkimuksessani käsitettä saamelaisten itsehallinto tai lyhyemmin itsehallinto kulttuuri-itsehallinnon sijasta omien tekstieni yhteydessä. Omaksumani tulkinnan vuoksi en ole myöskään katsonut tapeelliseksi analysoida laajemmin ja syvällisemmin kulttuuri-itsehallinto tai kulttuuri-autonomia -käsitteen historiallisia juuria ja sen merkityssisältöä varsinkaan, kun saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lakikokonaisuuden lainvalmisteluasiakirjoista ei löydy mitään viitteitä siitä, että tälle käsitteelle olisi haluttu antaa jotakin itseisarvoa tai erityistä merkitystä.

## **6.9. Itsehallinnollinen järjestelmä oikeudellisena sääntelykokonaisuutena: perustuslain säännös ja laki saamelaiskäräjistä**

### **6.9.1. Perustuslain säännöksen ja saamelaiskäräjälain keskinäisyydestä**

Saamelaistyöryhmän tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus saamelaishallinnon perusteita koskevaksi perustuslain säännökseksi ja saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen korvaamiseksi lain tasoilla säännöksillä. Toimeksiannosta ei tarkemmin ilmene, mikä yhteys näillä lainsäädäntötoimilla tarkoitettiin olevan. Tarkempaa lisävalaistusta asiaan ei löydy myöskään toimeksiannon liitteestä olevasta muistiosta eikä siinä mainitusta saamelaisvaltuuskunnan esityksestä oikeusministeri Hannele Pokalle saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, mihin esitykseen oikeusministeriön toimeksianto pitkälti perustuu.

Saamelaisvaltuuskunnan esityksessä perustellaan sen sijaan tarvetta nostaa saamelaisten edustajiston asema asetuksen tasolta lain tasolle ensinnäkin sillä, että Norjassa ja Ruotsissa vastaavat elimet toimivat lain tasoisten säännösten varassa.<sup>503</sup> Lisäksi viitataan ristiriitaan, että saamelaisvaltuuskunnan alaisesta saamen kielen toimistosta on säädetty lailla, kun itse saamelaisvaltuuskunnan toiminta perustuu vain asetukseen. Edelleen esityksessä muistutettiin saamelaiskomitean (1973:46), vaalilakien tarkistamistoimikunnan (1989:38) ja saamelaisasiain neuvottelukunnan (1990:32) ehdotuksista saamelaisvaltuuskuntaa koskevan sääntelyn korottamisesta lain tasolle.<sup>504</sup>

Saamelaisten itsehallinnon toteuttamista varten saamelaistyöryhmä ehdotti säädettäväksi lain saamelaiskäräjistä, joka korvaisi silloisen asetuksen saamelaisvaltuuskunnasta. Ehdotuksen mukaan tarkoitus olisi säilyttää keskeiset osat saamelaisvaltuuskunnan asemasta ja tehtävistä. Saamelaiskäräjät olisi saamelaisvaltuuskunnan tavoin saamelaisten keskuudestaan suoralla kansanvaalilla neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema edustuselin, jonka tarkoituksena olisi aikaisemman käytännön mukaan saamelaisten oikeuksien ja etujen valvominen. Uutena piirteenä saamelais-

<sup>503</sup> Saamelaistyöryhmä toteaa luovutuskirjelmässään tältä osin, että tavoitteena on yhdenmukaistaa pohjoismaista lainsäädäntöä. Myös saamelaisvaltuuskunnan nimi ehdotettiin muutettavaksi saamelaiskäräjiksi pohjoismaiseen yhdenmukaisuuteen viitaten.

<sup>504</sup> Saamelaisvaltuuskunnan kirjelmä oikeusministeri Hannele Pokalle saamelaisia koskevan lainvalmistelutyön jatkamisesta, 21.4.1993.

käräjillä olisi saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvien tehtävien hoitaminen. Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että saamelaiskäräjien yleinen toimivalta pysyisi siinä mielessä samanlaisena kuin saamelaisvaltuuskunnan toimivalta, että käräjät olisi pääasiassa aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava toimielin.<sup>505</sup>

Hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) perustelut noudattavat tältä osin hyvin pitkälle työryhmän mietinnön tekstiä. Myöhemmin annetun saamelaisten itsehallintolainsäädännön tarkistamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on lisäksi todettu, että laki saamelaiskäräjistä on laadittu saamelaisvaltuuskuntaa koskevien säännösten pohjalta (HE 190/1995 vp, s. 1). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa osassa katsotaan, että itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen säätäminen on oikeudellinen edellytys saamelaiskäräjälain säätämiseksi (HE 248/1994 vp, s. 30). Ilkka Saraviita ei pitänyt eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa tätä kytkentää ollenkaan itsestään selvänä. Hänen mielestään ehdotetusta saamelaiskäräjälaista on vaikea osoittaa kohtia, jotka välttämättä edellyttäisivät hyvin yleisluonteisen perustuslain 51 a §:n säätämistä. Näin Saraviidan mielestä erityisesti siksi, että hallituksen esityksessä saamelaiskäräjille ei ehdotettu sille jossakin vaiheessa kaavailtua eduskuntaan ulottuvaa aloiteoikeutta.<sup>506</sup>

Perustuslakivaliokunta yhtyi mietinnössään Saraviidan näkemykseen. Valiokunnan kannanoton mukaan esitykseen saamelaiskäräjälaiksi ei sisälly mitään sellaisia säännöksiä, joiden antamisen edellytyksenä olisi samassa yhteydessä esitetyn perustuslain säännöksen hyväksyminen (PeVM 17/1994 vp, s. 1). Toisin sanoen perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tuolloin ehdotettu saamelaiskäräjälaki olisi voitu säätää ilman sen valtiosääntöoikeudelliseksi perustaksi ja edellytykseksi tarkoitettua perustuslain säännöstä. Valiokunta tosin halusi tällä kannanotollaan havainnollistaa käsitystään ehdotetun perustuslain säännöksen julistuksenomaisesta luonteesta, mikä valiokunnan mielestä ilmenee siinä, että säännös jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi kulttuuri-itsehallinnon sisällön ja laajuuden.

### *Arviointia ja päätelmiä*

#### *Lainvalmistelun lähtökohta-asetelma ja sen vaikutukset*

Ovatko perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta ja sen toteuttamista varten säädetty laki saamelaiskäräjistä samaa paria ja synkroniassa keskenään? Lainvalmistelun lähtökohta-asetelmista voisi päätellä, ettei sellaista selkeää yhteyttä välttämättä edes tavoiteltu. Esimerkiksi saamelaisvaltuuskunnan esityksistä ei löydy kohtaa, josta selvästi ilmenisi, että se olisi ajatellut näiden säädösten välille jonkinlaista välitöntä yhteyttä tai riippuvaisuussuhdetta. Hallituksen esityksessä ja sen mukaisesti toteutuneessa lainsäädännössä lähdetään kuitenkin selväsanaisesti siitä, että saamelaiskäräjät on ensisijaisesti asetettu toteuttamaan perustuslaissa säädettyä kulttuuri-itsehallintoa ja hoitamaan

<sup>505</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 2, 45, 64 ja 67.

<sup>506</sup> Ilkka Saraviidan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp.



siihen kuuluvia tehtäviä. Saamelaiskäräjälain tarkoitusta koskevan 1 §:n säädösteckstin mukaan käräjillä ei näyttäisi olevan lainkaan muita tehtäviä.

Lain 5.1 §:n mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on kuitenkin hoitaa omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on, että saamelaiskäräjät jatkossakin valvoisi ja edistäisi saamelaisten erityisiä oikeuksia ja etuja kuten saamelaisvaltuuskunta on tehnyt tähänkin saakka (HE 248/1994 vp, s. 24). Saamelaiskäräjälain 5.1 §:n sisältö onkin varsin lähellä saamelaisvaltuuskunnan tehtäviä määrittävän saamelaisvaltuuskunta-asetuksen (988/1990) 2 §:ää. Niin näyttää olleen tarkoituksin kuten 5.1 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee (HE 248/1994 vp, s. 24–25). Tätä seikkaa on lisäksi korostettu lain tarkoitusta sääntelevän 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan saamelaiskäräjälain korvatessa asetuksen saamelaisvaltuuskunnasta on samalla tarkoitus käytännössä säilyttää keskeiset osat saamelaisvaltuuskunnan asemasta ja tehtävistä (HE 248/1994 vp, s. 23).

Tässä yhteydessä on myös tarkoituksenmukaista verrata saamelaisten itsehallintoa koskevaa perustuslain säännöstä ja kunnallista itsehallintoa sääntelevään perustuslain säännökseen. Ensin mainitussa perustuslain säännöksessä itsehallinto turvataan saamelaisille alkuperäiskansana sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaiskäräjistä siinä ei mainita mitään. Oikeus itsehallintoon on turvattu saamelaiselle väestöryhmälle kuuluvaksi oikeudeksi (HE 248/1994 vp, s. 23). Kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain säännös on kirjoitettu toisin. Saamelaisten itsehallintolainsäädännön valmistelun ja voimaantulon aikoihin voimassa olleen Suomen Hallitusmuodon 51.2 §:n mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Vastaava säännös sisältyy myös voimassa olevaan perustuslakiin (121.1 §). Säännöksessä mainitaan kuntalaisten lisäksi kunnat, vaikka itsehallinto sinänsä onkin turvattu sen alueella asuville kuntalaisille.<sup>507</sup>

Saamelaiskäräjiä ei kuitenkaan voi suoraan rinnastaa kuntaan, vaikka itsehallintoa koskevien esitöiden mukaan saamelaiskäräjille on tarkoitettu ”*antaa saamen kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema.*” (HE 190/1995 vp, s. 1)<sup>508</sup> Saamelaiskäräjät on saamelaisten parlamentti, siis pelkkä julkisoikeudellinen toimielin. Kunta sen sijaan on julkisoikeudellisen toimielimen lisäksi

<sup>507</sup> Tuohon aikaan voimassa olleen Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 51.2 §:n ja kunnallislain (953/1976) 1 §:n välillä vallitsi ristiriitä. Hallitusmuodon 51.2 §:n mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Kunnallislain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on itsehallinto. Säännösten sanamuodon välillä näyttää vallinneen ristiriitä, kun hallitusmuodossa itsehallinto turvattiin kuntalaisille ja kunnallislaisilla taasen kunnille. Kunnallislain perustelujen mukaan oli toisaalta selvää, että itsehallinto tarkoitettiin perustuslain mukaisesti kuntalaisille kuuluvaksi. Tämä ehkäpä näennäinen ristiriitä korjattiin vuoden 1995 kuntalaisissa (365/1995), jonka 1.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Vastaavan sisältöinen säännös sisältyy uuden, voimassa olevan kuntalain (410/2015) 1.1 §:ään, jonka mukaan tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.

<sup>508</sup> Vrt. Ilkka Saraviidan kannanottoon, johon on viitattu tämän tutkimuksen alaviitteessä 389.

muutakin. Kunta on tietyn alueen ja sen asukkaiden muodostama alueyhteisö<sup>509</sup>, jonka jäsenyys on pakollinen. Sen luonne alueyhteisönä ilmenee kahdella tapaa; yhtäältä siinä, että kullakin kunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa ja toisaalta siinä, että kunnan toiminta ja toimivalta kohdistuu sen alueeseen, siellä asuviin ja oleskeleviin ihmisiin, kuntalaisiin sekä siellä tapahtuvaan toimintaan. Kunta määritteli myös pakkoyhteisöksi sen vuoksi, että jokainen on lain nojalla jonkin kunnan jäsen. Kunnan jäsenyys on siten pakollinen.<sup>510</sup>

Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus perustuslain säännökseksi ja laiksi saamelaiskäräjistä tarkoitettiin yhdeksi kokonaisuudeksi. Sitä osoittaa jo se, että ne sisältyvät samaan hallituksen esitykseen yhteisine ja samoine yleisperusteluineen ja tavoitteineen. Säädökset eivät kuitenkaan muodosta sillä tavoin yhtä kokonaisuutta, että molempien osalta olisi lähdetty nolatilanteesta. Saamelaiskäräjillä oli olemassa yli 20 vuotta toiminut edeltäjä, saamelaisvaltuuskunta, jonka toimintaa sääntelevien asetuksen tasoisten säännösten pohjalta laki saamelaiskäräjistä valmisteltiin ja säädettiin kuten lain valmistelun toimeksiannossa määrättiin. Toimeksiannon mukaan varsinaisena tarkoituksena oli nostaa saamelaisten edustajiston oikeudellinen asema lain tasolle. Ensisijaisena pyrkimyksenä ei siten ollut tehdä periaatteellisesti merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia saamelaisten edustuksellisen elimen asemaan, toimivaltaan, tehtäviin eikä sen hallintomalliin, vaikka siihen olisi ollut tarvetta ja hyvä tilaisuus saamelaishallinnon järjestämistä koskevan perustuslain säännöksen säätämisen yhteydessä. Samasta syystä näiden säädösten välille ei myöskään syntynyt välitöntä yhteyttä tai riippuvaisuussuhdetta, vaikka perusteluissa todetaankin perustuslain säännöksen säätämisen olevan oikeudellinen edellytys saamelaiskäräjälain säätämiseksi (HE 248/1994 vp, s. 30).

Perustuslain säännöksen ja saamelaiskäräjälain välille ei siis rakennettu lainvalmistelun lähtökohtatilanteessa selkeää yhteyttä eikä saamelaisten edustuksellisen elimen asemaa suunniteltu puhtaalta pöydältä niin, että se vastaisi paremmin itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tarkoitusta ja tavoitteita ja sitä kautta toteuttaisi paremmin myös saamelaisten perusoikeussäännöksen mukaisia oikeuksia. Näin lainvalmistelun lähtökohta-asetelma näyttää vinoutuneen, mikä ilmenee selvästi saamelaiskäräjälain säännöksissä, jotka ovat monin paikoin saman sisältöisiä saamelaisvaltuuskunta-asetuksen säännösten kanssa. Selvimmin saamelaisvaltuuskuntaa koskevien säännösten lähes orjallinen noudattaminen saamelaiskäräjälakia valmisteltaessa paljastuu edellä useaan otteeseen mainitun hallituksen esityksen perusteluista (HE 190/1995 vp, s. 1–2). Kyseinen esitys jouduttiin antamaan jälkikäteen sen vuoksi, että varsinaista lakiesitystä saamelaiskäräjistä valmisteltaessa niin saamelaistyöryhmässä kuin sen pohjalta laaditus-

<sup>509</sup> Heuru ym. (2008, s. 17–22) mukaan kunnat ovat alueyhteisöjä, joilla on sekä maantieteelliset että kulttuurilliset ominaispiirteensä. Sen lisäksi ne ovat myös poliittisia yhteisöjä, jotka pyrkivät itsehallintonsa ja kansanvaltaisen organisaationsa avulla omiin tavoitteisiinsa. Kunnat ovat myös kuntalaisten jokapäiväiseen elämään monin eri tavoin osallistuvia palvelulaitoksia ja hallintoyksiköitä, jotka huolehtivat monista keskeisistä yhteiskunnallisista tehtävistä. Tätä rakennelmaa sitoo yhteen oikeusjärjestelmä. Vasta sen kautta sekä alue, toimivalta että tehtävät realisoituvat käytännössä. Heurun ym. mielestä kunnallinen itsehallinto on perimmäiseltä luonteeltaan nimenomaan oikeudellinen käsite. Ks. myös Tornberg 2014, s. 130–132.

<sup>510</sup> Hannus ym., 2009, s. 1.

sa hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) antamiseen johtaneessa jatkovalmistelussa jäi huomaamatta se oleellinen seikka, että saamelaiskäräjiä ei sen itsehallinnollisesta luonteesta johtuen voida pitää valtion viranomaisena eikä osana valtionhallintoa.<sup>511</sup> Siksi valtionhallintoa koskevia säännöksiä ei voida soveltaa saamelaiskäräjiin ilman, että saamelaiskäräjistä annetussa laissa on niihin osoittavat viittaussäännökset.

Saamelaisvaltuuskunta oli oikeudelliselta statukseltaan valtionhallintoon kytketty pysyvä komitea, jonka toiminnassa noudatettiin valtionhallinnon toimielimiä koskevia säännöksiä muun muassa kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja virkamiesten asemasta. Kun saamelaisvaltuuskunta-asetuksen säännöksiä pidettiin ohjenuorana saamelaiskäräjälakia valmisteltaessa, seurasi siitä oletamus, että valtionhallinnon säännöksiä edellä mainituista asiakokonaisuuksista voidaan soveltaa sellaisenaan saamelaiskäräjiin saamelaisvaltuuskunnan tavoin. Oletamus oli virheellinen, minkä vuoksi kertaalleen hyväksytyyn saamelaiskäräjälakiin jouduttiin lisäämään ennen sen voimaantuloa säännökset kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta ja tarkentamaan virkamiesten asemaa, eläkeoikeutta sekä salassapito- ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä (L 1725/1995).

#### *Saamelaistyöryhmän valmisteleva sääntelykokonaisuus*

Edellä kuvattuihin päätelmiin, jotka ovat joka tapauksessa ainakin saamelaiskäräjien aseman osalta osittain perusteltavissa oikeiksi voi päätyä helposti, jos tarkastelee pelkästään lainvalmistelun toimeksiantoa ja siihen liittyviä asiakirjoja sekä toisaalta hallituksen esityksen ehdotuksia. Asetelma kuitenkin muuttuu, kun tarkastelun piiriin otetaan saamelaistyöryhmän ehdotukset ja niiden perustelut. Ehkä parhaiten näkökulmaa avartaa saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja sivistysvaliokunnalle itsehallintoa koskevasta hallituksen esityksestä 248/1994 vp.

Lausunnossaan saamelaisvaltuuskunta totesi, että saamelaiskäräjien asema voitaisiin lainsäädännössä järjestää ainakin kahden tyyppisen ratkaisun varaan. Saamelaiskäräjille voitaisiin antaa sitä koskevassa laissa sellaisia valtuutuksia ja oikeutuksia, joiden mukaisesti käräjät voisi heti lain voimaan tultua toimia toimialallaan päätösvaltaa käyttävänä itsehallinnollisena elimenä. Tämän lisäksi saamelaisilla olisi laissa turvattu erityinen asema kunnan ja valtion hallinnossa omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevilla asioilla saamelaisien kotiseutualueella. Toisen ratkaisumallin mukaan saamelaiskäräjille voitaisiin antaa pelkästään oikeus itse suunnitella ja valmistella sellaista lainsäädäntöä ja hallintoa, jonka avulla kulttuuri-itsehallinto myöhemmin toteutuisi ratkaisujen tultua hyväksytyksi lainsäädännössä ja hallinnossa. Tähän malliin ei liittyisi juuri muita oikeutuksia.

Saamelaisvaltuuskunnan mukaan oikeusministeriön saamelaistyöryhmä päätyi ehdotuksissaan jälkimmäiseen ratkaisuun, jonka keskeiseksi osaksi työryhmä oli tarkoittanut eduskuntaan ulottuvan aloiteoikeuden. Kun aloiteoikeus jätettiin pois hallituksen esityksestä,

---

<sup>511</sup> Myntti (1998, s. 456) katsoo, että saamelaiskäräjät on julkisoikeudellinen toimielin, joka voi oikeudellisessa mielessä harjoittaa itsenäistä saamelaispolitiikkaa. Saamelaiskäräjät on saamelaispoliittinen ja hallinnollinen toimielin eikä tavallinen valtion viranomainen huolimatta siitä, että se toimii oikeusministeriön hallinnonalalla ja sen päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

merkitsi se valtuuskunnan käsityksen mukaan käytännössä sitä, että saamelaisten itsehallinnollinen asema ei välittömästi parane lakikokonaisuuden voimaan tultua saamelaiskäräjien, kunnan ja valtion hallinnossa. Valtuuskunta katsoi, että hallituksen esitys ei paranna saamelaisten edustuksellisen elimen mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädännön ja hallinnon puutteiden korjaamiseen, minkä vuoksi niitä koskeva suunnittelu jää muille kuin saamelaisille.<sup>512</sup>

Saamelaisvaltuuskunta korosti samaa asiaa myös tuolloin tasavallan presidenttinä toimineelle Martti Ahtisaarelle syksyllä 1994 toimittamassaan viisikohtaisessa muistiossa, joka laadittiin ennen itsehallintoa koskevan hallituksen esityksen antamista.

Muistiossaan valtuuskunta totesi ensinnäkin sen, että saamelaisten kannalta saamelaiskäräjien aloiteoikeus eduskunnassa ja käräjien kertomus eduskunnalle ovat koko saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan esityksen perusta. Valtuuskunta painotti, että saamelaiskäräjille ei ole ehdotettu juuri muita uusia oikeutuksia senhetkiseen tilanteeseen nähden. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisältö on tarkoitettu muodostuvaksi vähitellen saamelaiskäräjille ehdotetun lakialoitteiden tekemistä turvaavan oikeuden kautta. Valtuuskunnan mielestä ilman aloiteoikeutta itsehallinnon suunnittelu ja kehittäminen jää muiden kuin saamelaisten tehtäväksi.

Edelleen saamelaisvaltuuskunta lausui muistiossaan, että mikäli saamelaiskäräjät perustetaan ja sille annetaan saamelaistyöryhmän ehdottamat valtuudet, saamelaiskäräjät tulee laatimaan hallitukselle ehdotuksen saamelaispoliittiseksi ohjelmaksi. Ohjelmaa olisi mahdollista ryhtyä toteuttamaan hallituksen toimesta ja toisaalta saamelaiskäräjien eduskunnalle tekemien aloitteiden kautta. Jos taas saamelaiskäräjät ei saa työryhmän ehdottamaa aloiteoikeutta eduskunnassa ja oikeutta antaa kertomus eduskunnalle, jää saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon keskeinen sisältö puuttumaan.<sup>513</sup>

Samaa kysymystä valotetaan myös saamelaiskäräjien lakimiessihteerin katsauksessa saamelaisia koskevaan lainsäädäntöön ja sopimukseen vaalikaudella 1996–1999.

Katsauksen mukaan saamelaistyöryhmän valmistelemissa ehdotuksissa kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskevaksi lainsäädännöksi oli lähtökohtana se, että saamelaisten itsehallinnon tärkein valtaoikeus on suora vaikuttaminen eduskuntaan. Tässä tarkoituksessa työryhmä ehdotti itsehallinnon ainoaksi vaikuttamiskeinoksi saamelaiskäräjien oikeutta antaa vuosikertomus suoraan eduskunnalle ja tehdä eduskunnalle aloitteita. Ehdotus ei tunnetusti koskaan toteutunut.<sup>514</sup>

Saamelaisvaltuuskunnan kannanottoihin sisältyvä informaatio valaisee oleellisella tavalla saamelaistyöryhmän ajatuksia ja sen tekemien ehdotusten taustoja, jotka ei-

<sup>512</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, 5.11.1994 ja vastaava lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, 17.12.1994.

<sup>513</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio tasavallan presidentti Martti Ahtisaarelle ajankohtaisista saamelaisasioista, 11.10.1994.

<sup>514</sup> Lakimiessihteerin Heikki J. Hyvärisen laatima katsaus saamelaisia koskevaan lainsäädäntöön ja sopimukseen vaalikaudella 1996–1999, 19.12.1999.

vät suoraan ilmene itse työryhmän mietintötekstistä, mutta jotka ovat olleet muuta kautta saamelaisvaltuuskunnan tiedossa.<sup>515</sup> Informaatio osoittaa saamelaistyöryhmän tavoitelleen harkittua sääntelykokonaisuutta, jonka avulla saamelaiset voisivat aikaisempaa paremmin vaikuttaa heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Sääntelykokonaisuus sisälsi neljä toisiinsa yhteydessä olevaa osaa. Perustuslain säännös itsehallinnosta muodosti valtiosääntöisen perustan saamelaisten itsehallinnolle sekä puitteet sen tehtävien ja toimivallan järjestämiseksi lainsäädännössä erityisesti suhteessa kunnalliseen itsehallintoon saamelaisalueella. Saamelaisten aloiteoikeutta eduskunnassa sääntelevän perustuslain säännöksen tarkoituksena oli puolestaan muodostaa oikeudellinen instrumentti, jonka avulla saamelaiset voisivat omista lähtökohdistaan ja omien tarpeittensa mukaisesti vähitellen luoda ja kehittää sisältöä itsehallinnolle lainsäädännössä sekä edistää muutoinkin yhteiskunnallisia olojaan. Toimintakertomuksen antamista eduskunnalle sääntelevän perustuslain säännöksen tarkoituksena oli turvata saamelaiskäräjille mahdollisuus raportoida suoraan eduskunnalle saamelaisia koskevien asioiden kehityksestä ja toisaalta luoda eduskunnan tarpeita varten informaatiokanava, jonka avulla eduskunta saisi kokonaisvaltaisen kuvan saamelaisasioiden kehityksestä.

Saamelaiskäräjälaila taas haluttiin asettaa edustuksellinen saamelaiselin, jonka puitteissa saamelaiset voisivat omaehtoisesti suunnitella itsehallintoaan ja ohjata sen sisällön kehittämistä tekemällä siihen liittyviä lakialoitteita eduskunnalle. Sen myötä myös saamelaiskäräjien omia toimivaltuuksia olisi asteittain vahvistettu niin, että aikaa myöten siitä olisi kehittynyt tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä itsehallintoelin. Ratkaisu olisi ollut linjassa itsehallinnon aktiivisen ja dynaamisen luonteen kanssa. Valtiosääntöinen aloiteoikeus olisi myös avannut luontevamman yhteyden itsehallinnon perustaa sääntelevän perustuslain säännöksen ja saamelaiskäräjälain välille, jonka epämääräisyyttä edellä moitittiin.

Aloiteoikeuden poistaminen hallituksen esityksestä johti koko sääntelykokonaisuuden ja sen myötä myös sitä kannattelevan ajatusrakennelman hajoamiseen. Näin dynaamiseksi tarkoitettua itsehallinnon tosiasiallisia toteuttamisedellytyksiä heikennettiin ratkaisevalla tavalla jo ennen lainsäädännön voimaantuloa. Lakikokonaisuus toteutui siten torsona. Saamelaishallinnossa ei lopulta muuttunut juuri mikään, ainakaan jos tarkastelee pelkästään saamelaisten edustajiston muodollista asemaa. Saamelaiskäräjien asema nostettiin lain tasolle, kuten oli tarkoituskin, mutta muutoin se jäi pääosin saamelaisvaltuuskunta-asetuksen mukaisten säännösten varaan ja siten asemaltaan ja tehtäviltään saamelaisvaltuuskunnan kaltaiseksi elimeksi. Sitä osoittaa jo eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan saamelaiskäräjälakiesitykseen ei sisälly mitään sellaisia säännöksiä, joiden antamisen edellytyksenä olisi samassa yhteydessä esitetyn perustuslain säännöksen hyväksyminen (PeVM 17/1994 vp, s. 1) Itsehallinnon sisältöä konkretisoivat toimivaltasäännökset saamelaiskäräjälaisissa ovat

---

<sup>515</sup> Saamelaisvaltuuskunnan mainitut asiakirjat valmisteli valtuuskunnan silloinen lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen, joka toimi saamelaistyöryhmän jäsenenä ja toisena sihteerinä. Siitä voi päätellä, että hän tiesi tarkasti, mitä työryhmässä pohdittiin ehdotuksia laadittaessa.

vaatimattomia ja osa niiden piiriin kuuluvista asioista toteutui jo saamelaisvaltuuskunnan aikana ilman sääntelyä. Saamelaiskäräjillä on sitä koskevan lain 5.2 §:n mukaan aloiteoikeus, mutta sen asema ei ole saamelaisvaltuuskunnan vastaavaa oikeutta (asetuksen 2.1 §) vahvempi. Toisin sanoen saamelaiskäräjien tekemillä aloitteilla ja esityksillä ei ole sen enempää julkista valtaa sitovaa oikeudellista vaikutusta kuin saamelaisvaltuuskunnankaan aloitteilla; ne ovat oikeudellisesta näkökulmasta lähinnä toivomuksia viranomaisille.

### *Aloiteoikeuden poisjäämisen vaikutukset itsehallinnollisen järjestelmän luonteeseen*

Epäilemättä on selvää, että aloiteoikeuden poisjäämisellä on sekä muodollisia että tosiasiallisia vaikutuksia saamelaisten itsehallinnon luonteeseen ja kehittämisedellytyksiin. Toisaalta voidaan esittää kriittinen kysymys siitä, mitä aloiteoikeuden poistaminen todella merkitsi lakikokonaisuuden tavoitteita, lain henkeä ja koko itsehallintojärjestelmän luonnetta silmällä pitäen? Hajosiko saamelaistyöryhmän kehittäminen ajatusrakennelma sittenkään kokonaan, kun asiaa tarkastelee lakiesityksen tavoitteiden ja hengen näkökulmasta? Voisiko asiaa tästä näkökulmasta tarkastellen päätyä mahdollisesti toisenlaiseen tulkintaan lakikokonaisuuden merkityksestä kuin mihin vallitseva tulkinta näyttää nykyisin päätyvän?

Saamelaistyöryhmän valmisteleman lakikokonaisuuden yksi keskeisin tarkoitus oli tehdä saamelaisten itsehallinnosta dynaamisen järjestelmän niin, että saamelaiset voisivat itse omista kulttuurisista lähtökohdistaan kehittää sitä. Vaikka tätä tarkoitusta perään keskeisesti palveleva eduskuntaan ulottuva aloiteoikeus samoin kuin oikeus antaa vuosikertomus suoraan eduskunnalle jätettiin pois hallituksen esityksestä, pysyivät lakikokonaisuuden tavoitteet siitä huolimatta täysin ennallaan.<sup>516</sup> Lakiesityksen tavoitteita ja keinoja koskevat luvut saamelaistyöryhmän mietinnössä ja hallituksen esityksessä ovat muutamaa kohtaa lukuun ottamatta identtiset. Ainoa vaikutuksiltaan merkittävä poikkeama koskee mainintaa aloiteoikeudesta. Kun saamelaistyöryhmän mietinnössä kyseinen virke on kirjoitettu muotoon ”*Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat kehittää sitä saattamalla valtiopäivien tietoon ja käsiteltäväksi heitä erityisesti koskevia asioita, mistä myös säädettäisiin perustuslain tasolla*” (s. 39–40), on vastaava virke hallituksen esityksessä muodossa ”*Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä*”. (HE 248/1994 vp, s. 16)

Vertailu osoittaa, että itsehallinnon dynaamista luonnetta ja saamelaisten määrävää asemaa sen kehittämisessä ja ohjaamisessa ei ollut tarkoitus muuttaa, vaikka aloiteoikeus poistettiin hallituksen esityksestä. Eduskunta ei myöskään muuttanut

<sup>516</sup> Tala (2005, s. 104) korostaa, että lakiuudistuksen tavoitteenasettelu ei yleensä ole asia, joka ratkaistaisiin lopullisesti ja kertakaikkisesti jo lainvalmisteluprosessin alkuvaiheissa. Hänen mielestään on realistista kuvata useimpia lainvalmisteluhankkeita siten, että tavoitteenasettelu elää ja muuntuu ainakin jonkin verran miltei koko prosessin ajan. Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön tavoitteiden muuttumattomuus läpi varsinaisen lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessin osoittaa, että on olemassa myös lakihankkeita, joissa tavoitteet ovat pysyneet stabiileina, vaikka niiden toteuttamiseen tähtäviä keskeisiä keinoja onkin poistettu tai muutettu prosessin aikana.

lakiesityksen tavoitteita, päinvastoin. Hyväksyessään lakiesityksen eduskunta edellytti samalla hallituksen selvittävän, miten voitaisiin saamelaiskäräjien yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia edelleen kehittää ja turvata saamelaiskäräjille riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseksi.<sup>517</sup> Eduskunnan vastaukseen sisältyvä ponsi tuli eduskunnan päätettäväksi sen sivistysvaliokunnan ehdotuksesta, mihin myös perustuslakivaliokunta mietinnössään yhtyi. Sivistysvaliokunta puolestaan halusi vaikutusmahdollisuuksien selvittämisen tapahtuvan saamelaistyöryhmän esitysten pohjalta, jolla se viittasi erityisesti hallituksen esityksestä poistettuun aloiteoikeuteen. Lakiesityksen eduskuntakäsittelyn perusteella voi päätellä, ettei eduskunta suhtautunut kielteisesti aloiteoikeuteen eikä ainakaan halunnut kiistää saamelaisten määräävää asemaa itsehallinnon kehittämistä ja ohjaamista koskevassa toiminnassa. Itse asiassa eduskunta korosti ponnellaan itsehallinnon dynaamisen luonteen merkitystä edellyttäessään hallituksen selvittävän mahdollisuuksia kehittää edelleen saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuuksia. Itsehallinnon dynaaminen luonne ja siihen liittyvä saamelaisten ohjausvalta ei siis eduskuntaan ulottuvan aloiteoikeuden poisjäämisen vuoksi mihinkään hävinnyt, vaikka tätä mahdollistavat ja tukevat oikeudelliset keinot jäivätkin pois lainsäädäntökokonaisuudesta. Lain henki ei siten tältä osin muuttunut.

Lakikokonaisuudesta poistetulla, eduskuntaan ulottuvaksi tarkoitettulla aloiteoikeudella ja sen tilalle otetulla neuvottelumenettelyllä on suuri periaatteellinen ja myös käytännöllinen eroavaisuus. Aloiteoikeusjärjestelmä korosti saamelaiskäräjien asemaa aktiivisena ja oma-aloitteisena saamelaisten itsehallinnon ja yleisten elinolojen kehittäjänä ja edistäjänä. Neuvottelumenettelyssä asetelma on päinvastainen, kun siinä saamelaiskäräjät nähdään passiivisena saamelaisten oikeuksien ja etujen puolustajana ja valvojana. Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 5.2 §:n mukaan saamelaiskäräjät voi tosin tehdä tehtäviinsä kuuluvissa asioissa viranomaisille aloitteita ja esityksiä, mutta tämän lainkohdan mukainen aloiteoikeus on kuitenkin oikeudelliselta statukseltaan ehdotettua eduskuntaan ulottuvaa aloiteoikeutta huomattavasti heikompi.

Tala pohtii omissa tutkimuksissaan sitä olennaista kysymystä, miksi lakiuudistuksella ei saavuteta tavoiteltuja vaikutuksia. Hän nostaa esiin kolme selitysmahdollisuutta, joita ovat 1) lainlaatijan tieto-ongelma, 2) lainlaatijan tahdonmuodostuksen ongelma ja 3) lainlaatijalta puuttuvan tehokkaan toimintavälineen ongelma. Tässä yhteydessä kiinnostavin noista on tahdonmuodostukseen liittyvä kysymys. Talan mukaan lainlaadintaan liittyvän päätöksenteon pohjana on lainvalmistelun eri vaiheissa saattanut olla monenlaisia erilaisia toimintavaihtoehtoja. Tarvittavan yhteisymmärryksen saavuttamiseksi on saatettu joutua sovittamaan yhteen erilaisia näkemyksiä ja tekemään kompromisseja. Siinä yhteydessä on mahdollisesti tingitty ja luovuttu tietyistä strategia- ja keinovaihtoehtoista. Säädetyin lain johtaessa vajavaisiin tuloksiin saatetaan tällöin väittää, että tiedossa ja ehkä lainvalmistelun kohteenakin on kyllä ollut sellainen sääntelyn keino, joka olisi johtanut tavoiteltuihin vaikutuksiin. Päätöksentekovaihee-

<sup>517</sup> Myntin laatima vuonna 1997 valmistunut raportti saamelaisten yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja kulttuuri-itsehallinnosta perustuu tähän eduskunnan ponteen. Raportissa ei kuitenkaan ole erikseen tarkasteltu yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä eduskunnan sivistysvaliokunnan edellyttämältä perustalta eikä siinä oteta kantaa saamelaiskäräjien oikeuteen tehdä aloitteita eduskunnalle.

seen liittyvässä tahdonmuodostuksessa tätä keinoa ei ole kuitenkaan valittu, vaan on päädytty toisenlaiseen ratkaisuun.

Tala arvioi, että tällaisessa tapauksessa voidaan puhua lainlaatijan tahdonmuodostuksen ongelmasta. Hänen mukaansa siitä on mahdollista puhua, jos tiedetään, että lainlaadinnassa olisi voitu käyttää riittävän hyvin toimivaa sääntelyä, mutta lainlaatijan tahdonmuodostusprosessi on estänyt sen. Tala huomauttaa, että aivan toinen asia on, miten pätevästi kyetään kussakin tapauksessa näyttämään toteen, että juuri tästä ongelmasta on ollut kysymys. Hänen mukaansa nämä kolme selitysmallia sille, miksi lainsäätäjä ei ole onnistunut aikaansaamaan tavoittelemiaan vaikutuksia, johtavat erilaisiin päätelmiin. Jos kyse on lainlaatijan tahdonmuodostusongelmasta, silloin päätöksenteon menettelyllisiä ja institutionaalisia ehtoja pitäisi kehittää niin, että lainlaatiija myös käytännössä päätyisi parhaiden ja pätevimpien sääntelystrategioiden ja -keinojen käyttämiseen.<sup>518</sup>

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan sääntelyn valmistelussa on selvästi tunnistettavissa Talan esittämä lainlaatijan tahdonmuodostuksen ongelma. Lainlaatijan tiedossa oli tehokkaampi sääntelyn keino – eduskuntaan ulottuva aloiteoikeus – ja se oli lainvalmistelun kohteenakin, mutta siitä luovuttiin hallituksen esitystä laadittaessa, kun riittävää poliittista tahtoa sen hyväksymiseen ei ollut. On tietenkin vaikeaa näyttää toteen, että tämä aloiteoikeus olisi tehnyt itsehallinnosta dynaamisen vallitsevan staattisen luonteen sijasta ja siten lisännyt saamelaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia nykyistä enemmän. Joka tapauksessa on selvää, että aloiteoikeus olisi luonut saamelaiskäräjille nykyistä merkittävästi paremmat edellytykset toimia aktiivisena ja omaehtoisena itsehallinnon kehittäjänä. Hyvin vahvaksi kaavailtu aloiteoikeusjärjestely olisi myös pakottanut maan hallituksen suhtautumaan vakavammin saamelaisten itsehallinnon ja ylipäätään heidän oikeusasemansa kehittämiseen.

Esitetty analyysi aloiteoikeuden poisjäämisen tosiasiallisesta merkityksestä mahdollistaa vaihtoehtoisen laintulkinnan, jonka mukaan viranomaisten tulisi antaa saamelaiskäräjien niille tekemille aloitteille ja esityksille nykyistä merkittävästi suurempi painoarvo ja kunnioittaa siten saamelaisten pyrkimystä päästä itse ohjaamaan itsehallintonsa kehittämistä ja kehitystä. Sanottu koskee erityisesti saamelaiskäräjien keskushallinnolle tekemiä aloitteita, joissa esitetään joihinkin lainvalmistelutoimiin ryhtymistä. Saamelaistyöryhmä perusteli ehdotustaan aloiteoikeudesta nimenomaisesti sillä, että saamelaiset saisivat sen avulla liikkeelle itselleen tärkeitä lainsäädäntöhankkeita. Viranomaisten, eritoten lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden suhtautuminen saamelaiskäräjien tekemiin aloitteisiin paremminkin velvoittavan tapaisina toimenpideehdotuksina kuin pelkkinä toivomuksina olisi itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden tarkoituksen ja hengen mukaista.

Myös toteutuneelle, oikeudelliselta statukseltaan saamelaistyöryhmän ehdotusta heikommalle saamelaiskäräjien kertomukselle voitaisiin antaa nykyistä merkittävästi suurempi painoarvo ja korostaa sen merkitystä myös eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilman, että voimassa olevaa lainsäädäntöä muutetaan. Tähän on itse asiassa viitattu myös

<sup>518</sup> Tala 2001, s. 205 ja 2005, s. 180–182.



hallituksen esityksen perusteluissa, joiden mukaan saamelaiskäräjät voisi kertomuksessaan tuoda esille tärkeäksi katsomiaan lainsäädäntöhankkeita (HE 248/1994 vp, s. 18).<sup>519</sup> Samaa ”lain henkeä” tulisi noudattaa myös saamelaiskäräjien ja viranomaisten välisissä neuvottelutilanteissa niin, että saamelaiskäräjille taattaisiin puolustavan ja oikeuksia valvovan aseman sijasta aktiivinen, neuvottelukysymyksen valmistelua ja sen johtamista tasavertaisesti ohjaava rooli, jossa asemassa saamelaiskäräjät voi toki myös valvoa saamelaisten oikeuksien toteutumista. Tällainen tulkinta edistäisi saamelaisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja korostaisi saamelaisten asemaa tasavertaisena yhteistyökumppanina.

### **6.9.2. Perustuslain säännös ja saamelaiskäräjien toimivalta**

Saamelaistyöryhmä ehdotti mietinnössään saamelaiskäräjien yleiseen toimivaltaan kuuluvaksi ne asiat, joiden käräjät katsoo koskevan saamelaisia (5 §). Yleistä toimivaltaa koskeva saamelaiskäräjälain säännös olisi ollut ehdotuksen mukaan varsin avoin ja laeva jopa niin, että saamelaiskäräjät olisi voinut itse päättää yleisestä toimivallastaan, sen sisällöstä ja laajuudesta. Työryhmän perustelujen mukaan säännösehdotus on luonteeltaan yleinen ja vastaa Norjan saamelaiskäräjien tehtäviä.<sup>520</sup> Perustelutekstissä saamelaiskäräjien toimivallan todettiin pysyvän sikäli entisellään, siis suhteessa saamelaisvaltuuskuntaan, että se olisi pääasiassa aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava elin saamelaisille merkityksellisissä asioissa. Näitä asioita ei enää lueteltaisi laissa, vaan sen sijaan saamelaiskäräjät määrittäisi ne itse. Saamelaisvaltuuskunta-asetuksen (988/1990) 2 §:ään sisältyy kattava esimerkkiluettelo asioista, joissa saamelaisvaltuuskunnalla oli tuolloin neuvoo-antava asema.<sup>521</sup>

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijat esittivät työryhmän mietinnöstä antamissaan lausunnoissa kulttuuri-itsehallintoa koskevan käsitteen lisäksi kriittisiä kannanottoja myös saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa määrittelevästä säännösehdotuksesta. Oikeusministeriön asiantuntijoiden Veli-Pekka Viljasen ja Heikki Karapuun mielestä tällainen kompetenssi-kompetenssin antava säännös on ristiriidassa hallitusmuodon 2 §:n valtiovallan käyttämisestä koskevan perussäännöksen kanssa ottaen huomioon kulttuuri-itsehallinnon käsitteen täsmentymättömän sisällön. Toimivallan määrittäminen työryhmän ehdottamalla tavalla ei heidän mielestään vastaa myöskään hyvän lainsäädäntötavan vaatimuksia, vaan saamelaiskäräjien toimivalta tulisi mahdollisimman täsmällisesti määritellä suoraan laissa.<sup>522</sup> Myös Martin Scheinin kiinnitti lausunnoissaan huomiota saamelaiskäräjälain toimivaltaa koskevaan 5 §:n säännökseen todeten, että kyseinen säännös näyttäisi antavan saamelaiskäräjille toimivallan itse päättää oman toimivaltansa rajoista. Ratkaisu on hänen mielestään epätavallinen, kun kyse on itsehallintojärjestelystä. Tosin hän toteaa heti perään, etteivät Ahvenanmaan itsehallintolain

<sup>519</sup> Vrt. Martin Scheininin lausuntoon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 4.1.1995.

<sup>520</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 67.

<sup>521</sup> Sama, s. 47 ja 67.

<sup>522</sup> Muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, Veli-Pekka Viljanen ja Heikki Karapuu, 17.3.1994.

mukaiset laajat asialuettelot maakunnan ja valtakunnan toimivallasta ole houkutteleva vaihtoehto.<sup>523</sup> Saamelaisvaltuuskunta ei sen sijaan lausunut mitään käräjien toimivallasta työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa.<sup>524</sup>

Hallituksen esityksessä työryhmän ehdottamaan saamelaiskäräjälakiin esitettiin muutoksia ja tarkennuksia niin, että lain säännökset olisivat linjassa muutettavaksi ehdotetun perustuslain säännöksen kanssa erityisesti saamelaiskäräjien toimivallan osalta. Saamelaiskäräjälain tarkoitusta määrittävässä 1 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi, että tämän lain mukaisesti turvataan saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto. Saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa sääntelevän 5 §:n 1 momentiksi ehdotettiin puolestaan muotoilua, jonka mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Siinä muodossa se myös hyväksyttiin eduskunnassa. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan saamelaiskäräjien yleinen toimivalta vastaa siten perusoikeusuudistuksessa ehdotettua saamelaisten perusoikeuksien alaa. Sama asia on ilmaistu lakiesityksen yleisperusteluissa toisin sanoin muodossa ”*kulttuuri-itsehallinnon käsite määräisi saamelaiskäräjien toimivallan rajat*”. (HE 248/1994 vp, s. 16–18, 22–23 ja 31–32)

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä asiantuntijat eivät lausunnoissaan ottaneet lainkaan kantaa saamelaiskäräjien toimivaltaa koskevaan sääntelyyn eikä sen enempää sivistysvaliokunta kuin perustuslakivaliokuntakaan lausunut asiasta mitään.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaistyöryhmän ehdotus saamelaisten itsehallinnon lainsäädännölliseksi perustaksi on joiltakin osin samankaltainen kunnallista itsehallintoa ja sen perusteita koskevan lainsäädännön kanssa. Tämä ilmenee saamelaiskäräjien toimivaltaa ja tehtäviä koskevista ehdotuksista, jotka muistuttavat kuntalaissa omaksuttua mallia määritellä kunnan toimiala ja jakaa se yleiseen ja erityiseen. Työryhmä tosin toteaa saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa koskevan säännösehdotuksen perusteluissa, että säännös on luonteeltaan yleinen ja vastaa Norjan saamelaiskäräjien tehtäviä.<sup>525</sup> Siitä voi päätellä, että mallia on otettu myös Norjan puolelta.

Kunnan tehtävien yhteydessä on tapana käyttää ilmaisua toimiala aikaisemmin käytetyn toimivallan käsitteen sijasta. Vuoden 1976 kunnallislain ja sen jälkeen uudistettujen kuntalakien mukaan kunnan toimiala jakaantuu yleiseen ja erityiseen toimialaan. Kunnallisen itsehallinnon kulmakiven muodostaa yleinen toimiala, johon kuuluvat kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen hoidettavaksi ottamat tehtävät. Näitä tehtäviä kutsutaan toisinaan vapaaehtoisiksi tehtäviksi. Erityinen toimiala muodostuu puolestaan tehtävistä, jotka on erityislainsäädännön nojalla määrätty kuntien hoidettavaksi. Niitä tehtäviä kutsutaan myös lakisäateisiksi tehtäviksi. Kunnan toimiala koostuu siten kahdenlaisista tehtävistä. Niistä, joita se voi harkintansa mukaan ottaa hoidettavakseen

<sup>523</sup> Martin Scheininin muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 11.3.1994.

<sup>524</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 26.2.1994.

<sup>525</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 67.

ja niistä, jotka sen tulee lain pakottamana hoitaa. Kunnallisen itsehallinnon katsotaan sisältävän sekä vallan että velvoituksen sille kuuluvien tehtävien hoitamiseen.<sup>526</sup>

Nyt esillä olevassa tarkastelussa huomio kohdistuu kunnan yleisen toimialan tai toimivallan määrittelyyn suhteessa saamelaisten itsehallinnon sisältöön ja alaan sekä saamelaiskäräjien yleiseen toimivaltaan. Kunnallinen itsehallinto on luonteeltaan yleistä, sen tehtäväpiiriä on samoin luonnehdittu yleiseksi. Itsehallinnon kulmakiven muodostava kuntalaissa määritelty kunnan yleinen toimiala on edelleen sellaisen yleislausekkeen luonteisen säännöksen varassa, jonka sanamuoto ei selvennä yleisen toimialan sisältöä eikä sen rajoja. Sen ulkopuolelle jäävät kunnan erityistoimialaan kuuluvat tehtävät ja sellaiset tehtävät, jotka kuuluvat muiden tahojen kuten valtion hoidettavaksi.

Jo vuoden 1976 kunnallislain valmistelussa lähdettiin siitä keskeisestä periaatteesta, että kunnan yleisen toimialan tulee voida joustavasti sovittautua yhteiskunnallisen kehityksen mukaan. Siitä periaatteesta pidettiin kiinni myös voimassa olevaa kuntalakia valmisteltaessa. Joustavuudella tavoitellaan myös sitä, että toimiala voi vaihdella eri kunnissa. Näistä lähtökohdista kunnan yleisen toimialan määrittely on haluttu pitää kuntalaissa yleislausekkeen luonteisen säännöksen varassa, joka antaa kunnille mahdollisuuden suhteellisen vapaasti harkita, mitä tehtäviä ne ottavat hoitaakseen itsehallintonsa nojalla. Heuru ym. katsovat, että nykyisen kuntalain kunnan tehtäviä (ja toimialaa) sääntelevän 2 §:n säännöksen hieman aiemmista kunnallislakien vastaavista säännöksistä poikkeavan sanamuodon ”...itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa...” tarkoituksena on korostaa kunnan oikeutta itse harkita, mitkä tehtävät kunnan itsehallinnon – siis kunnan ja sen asukkaiden – kannalta ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia.<sup>527</sup>

Hannus toteaa vuoden 1976 kunnallislakia koskevassa kommentaariteoksessaan, että kunnallislain määritelmä kunnan yleisestä toimivallasta on eräänlainen näennäismääritelmä. Hänen mukaansa se oikeastaan jättää yleisen toimialan määrittelemättä, sen varaan, mitä kunnan itsehallintoon on katsottava kuuluvan. Se puolestaan määräytyy voimassa oleviin lakeihin sisältyvien rajoitusten ohella vallitsevien yhteiskunta- ja oikeuskäsitysten mukaan.<sup>528</sup> Kunnilla ei ole täysin vapaat kädet päättää yleisen toimialaansa kuuluvista asioista. On katsottu, että yleisen toimialan sisällön määräytymistä rajoittavat oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muotoutuneet periaatteet. Osa näistä periaatteista on samoja kuin hallinnossa noudatettavat yleiset periaatteet kuten yhdenvertaisuusperiaate ja objektiviteettiperiaate, joista säädetään nykyisin hallintolaissa

<sup>526</sup> Hannus ym. (2009, s. 40 ja 51–53) sekä Heuru ym. (2008, s. 224–225) toteavat, että oikeusteoreettisesti voidaan kiistellä kunnan toimialan kaksijakoisuuden mielekkyydestä. He katsovat, että viimeaikainen lainsäädäntö on hämähäyttänyt tätä jakoa. Sillä on kuitenkin yhä merkitystä erityisesti käytännön kannalta, mutta myös historiallisen ulottuvuuden vuoksi. Heurun ym. mielestä tämä perinteinen jako tarkoittaa kunnan julkisoikeudellista toimialaa. Kunta tarvitsee kuitenkin myös yksityisoikeudellisia toimia tehtäviensä hoitamiseksi. Sen vuoksi kunnan toimiala voidaan jakaa myös julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen toimialaan. Jälkimmäinen toimiala on kuitenkin alisteinen ensin mainitulle niin, että yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia vain, jos ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä.

<sup>527</sup> Heuru ym. 2008, s. 160.

<sup>528</sup> Hannus 1977, s. 62.

(434/2003). Oikeuskäytännössä on lisäksi vakiintuneesti katsottu yleistä toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi muun muassa asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävän paikallisuus ja hallinnon toissijaisuus.<sup>529</sup>

Saamelaistyöryhmä ehdottama saamelaiskäräjälain yleistä toimivaltaa koskeva säännös (5.1 §) muistutti sisällöltään tuolloin voimassa olleen kunnallislain (953/1976) 5.1 §:ään ja saamelaisten itsehallintolainsäädännön kanssa samoihin aikoihin voimaan tulleen uudistetun kuntalain (365/1995) 2.1 §:ään sisältyneen säännöksen alkuosaa. Kunnallislain mukaista kunnan erityistä toimialaa vastaavan säännöksen (5 §:n loppuosa) voidaan katsoa sisältyneen puolestaan saamelaiskäräjälakiehdotuksen 9 §:ään, jossa ehdotettiin säädettäväksi saamelaiskäräjien muista tehtävistä.<sup>530</sup> Niin ikään lakiehdotuksen 6–8 §:issä määritellyt tehtävät voidaan nähdä niin, että ne kuuluvat saamelaiskäräjien ”erityiseen toimivaltaan tai -alaan”. Hallituksen esityksessä nämä säännökset perusteluineen poistettiin lukuun ottamatta kertomuksen antamista (7 §) ja määrärahojen jakamista (8) koskevia säännöksiä eivätkä ne sisälly myöskään eduskunnan hyväksymään lopulliseen ja edelleen voimassa olevaan säädöstekstiin.

Kun saamelaiskäräjät asetettiin toteuttamaan perustuslaissa säädettyä saamelaisten itsehallintoa, on sen vuoksi rationaalista olettaa, että käräjien toimivalta ja tehtävät vastaavat perustuslain säännöksen sisältöä samaan tapaan kuin kunnallishallinnossa sitä koskevan perustuslain säännöksen ja kunnallislain kunnan toimialaa koskevan säännöksen välillä vallitsee. Näin ei kuitenkaan näytä olevan asianlaita saamelaistyöryhmän ehdotusten osalta. Sen ehdottaman perustuslain säännöksen mukaan saamelaisille turvataan kulttuuri-itsehallinto heitä ”erityisesti koskevissa asioissa”. Saamelaiskäräjien yleiseen toimivaltaan työryhmä ehdotti sen sijaan kuuluviksi ”*ne asiat, joiden käräjät katsoo koskevan saamelaisia.*” Nämä kaksi säännöstä eivät näytä olevan linjassa keskenään eivätkä säännöksen yksityiskohtaiset perustelut selvennä asiaa sen enempää. Työryhmän ehdottama saamelaiskäräjälain säännös on altaan selvästi laajempi kuin sen ehdottaman perustuslain säännöksen tarkoittama ala. Kuten Scheinin toteaa lausunnossaan työryhmän mietinnöstä, saamelaiskäräjät olisi voinut tuon säännösehdotuksen mukaan itse päättää omasta toimivallastaan ja sen rajoista.

Työryhmän ehdottama saamelaiskäräjien yleinen toimivalta oli sisällöltään jopa laajempi kuin silloisessa vuoden 1976 kunnallislaisissa oli kunnan yleiseksi toimivallaksi määritelty, kun sitä koskevan lain 5.1 §:n mukaan ”*kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat...tehtävät.*” Tämä säännös oli siten sisällöllisesti sidottu kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain (hallitusmuodon) säännökseen. Saamelaistyöryhmän ehdottamassa saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa koskevassa säännöksessä ei sitä vastoin puhuta mitään saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta eikä myöskään sen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Aiemmin todetun mukaisesti hallituksen esityksessä perustuslain säännöstä itsehallinnosta ja saamelaiskäräjälain säännöstä käräjien yleisestä toimivallasta perusteluineen

<sup>529</sup> Ks. esim. Hannus 1977, s. 40, 57–58 ja 61–62; Hannus ym., 2009, s. 40, 51–52 ja 55–70; HE 268/2014 vp, s. 15–17, 97 ja 138; Heuru ym. 2008, s. 225; Harjula – Prättälä 2015, s. 163–164.

<sup>530</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 70 ja 89

muutettiin niin, että ne ovat linjassa keskenään. Tosin tarkistuksen jälkeenkin käräjien yleistä toimivaltaa koskevaan säännökseen jäi perintöä saamelaisvaltuuskunta-asetuksesta, kun esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tarkoituksena olevan, että *”saamelaiskäräjät tästä eteenpäinkin valvoisi ja edistäisi saamelaisten erityisiä oikeuksia ja etuja kuten saamelaisvaltuuskunta on tehnyt tähän asti.”* (HE 248/1994 vp, s. 24) Kyseinen maininta ja saamelaiskäräjälain 5.1 §:n säädöstekstin muotoilu huomioon ottaen saamelaiskäräjien tehtävänä on siten hoitaa muitakin asioita kuin vain kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia tehtäviä kuten valvoa ja edistää yleisesti saamelaisten oikeuksia ja etuja heidän alkuperäiskansa-asemansa edellyttävällä tavalla. Itse asiassa saamelaistyöryhmä oli juuri tätä tarkoittanutkin omassa ehdotuksessaan saamelaiskäräjälainsäädännön, kun se ehdotti lain tarkoitusta koskevassa 1 §:ssä säädettäväksi, että saamelaiset valitsevat saamelaiskäräjät valvomaan ja edistämään saamelaisten oikeuksia ja etuja sekä hoitamaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita.<sup>531</sup>

Näin voidaan todeta, että saamelaiskäräjien (asiallinen) toimivalta ulottuu perustuslaissa säädetyin saamelaisten itsehallinnon ulkopuolelle, ainakin itsehallinnon sisällöllistä laajuutta koskevan vallitsevan, suppean tulkinnan näkökulmasta katsottuna. Itsehallintoon kuuluvien asioiden hoitaminen on kuitenkin saamelaiskäräjien ensisijainen ja pääasiallinen tehtävä. Toisaalta tällä erottelulla ei ole kovin suurta merkitystä, kun perustuslain mukaisen itsehallinnon piiriin ja toisaalta saamelaisten perusoikeussäännöksen ja siihen kiinteästi sidotun alkuperäiskansa-aseman alaan kuuluvat asiat ovat tässä tutkimuksessa omaksutun tulkinnan mukaan lopulta samansisältöiset.

Edellä selostettuun liittyy olennaisesti myös kysymys saamelaiskäräjien alueellisen toimivallan ulottuvuudesta. Saamelaiskäräjät on asetettu sitä koskevan lain 1 §:n mukaan perustuslaissa säädettyyn saamelaisten itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten. Tämä itsehallinto on perustuslaissa rajattu koskemaan vain saamelaisten kotiseutualueutta. Siitä voisi päätellä, että myös saamelaiskäräjien alueellinen toimivalta rajoittuu saamelaisalueelle. Saamelaiskäräjälain yleistä toimivaltaa koskevan 5 §:n muotoilu yksityiskohtaisine perusteluineen näyttää kuitenkin merkitsevän sitä, että käräjien alueellinen toimivalta ulottuu lähtökohtaisesti koko valtakunnan alueelle. Siltä osin alueellinen toimivalta seuraa saamelaisten perusoikeussäännöstä, joka turvaa kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet heidän kansalaisuudestaan riippumatta. On myös huomattava, että itsehallintoon liittyviä poliittisia oikeuksia, siis oikeutta äänestää, asettaa ehdokas ja asettua ehdokkaaksi saamelaiskäräjävaaleissa ei ole rajattu pelkästään saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamelaisten oikeudeksi, vaan nämä oikeudet kuuluvat asuinpaikkaan katsomatta jokaiselle 18 vuotta täyttäneelle saamelaiselle, joka on Suomen kansalainen tai jolla ulkomaan kansalaisena on ollut kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa (laki saamelaiskäräjistä 974/1995, muut. 1279/2002, §:t 21, 22 ja 27).<sup>532</sup>

<sup>531</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 86.

<sup>532</sup> Aiemmin tekstissä mainitut oikeusministeriön valtiosääntöoikeuden asiantuntijat Heikki Karapuu ja Veli-Pekka Viljanen kiinnittivät myös tähän kysymykseen huomiota muistiossaan saamelaistyöryhmän mietinnöstä, jossa saamelaisten kotiseutualueen käsitteen sijasta käytettiin ilmaisua ”erityisellä alueella”. Näillä ilmaisuilla tarkoitettiin kuitenkin täsmälleen samaa maantieteellistä aluetta. Nämä asiantuntijat totesivat

Toisaalta saamelaiskäräjälakiin sisältyvän viranomaisten neuvotteluvollisuutta koskevan 9 §:n säännös on rajattu koskemaan vain saamelaisten kotiseutualuetta.<sup>533</sup> Säännöstä pidetään itsehallinnon toteutumisen kannalta saamelaiskäräjälain keskeisimpänä säännöksenä,<sup>534</sup> minkä vuoksi on sinänsä johdonmukaista, että se koskee vain saamelaisaluetta. Myntin käsityksen mukaan kyseistä säännöstä tulee ilmeisesti ymmärtää niin, että vaikka saamelaiskäräjillä on lain 5 §:n mukaan yleinen toimivalta hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat, viranomaisilla ei ole saamelaiskäräjälain nojalla velvollisuutta neuvotella käräjien kanssa saamelaisalueen ulkopuolelle ulottuvista asioista, vaikka ne erityisesti koskisivatkin saamelaisia. Hän toteaa toisaalta, että saamelaiskäräjillä on oikeus tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä, jotka koskevat esimerkiksi saamelaisalueen ulkopuolella annettavaa saamen kielen tai saamenkielistä opetusta.<sup>535</sup>

Saamelaiskäräjien alueellisen toimivallan laajuutta tarkasteltaessa on otettava huomioon saamelaisille turvattun itsehallinnon poliittinen luonne. Kun itsehallinto on perustuslaissa rajattu koskemaan pääasiassa saamelaisten kotiseutualuetta, voidaan sitä siinä mielessä pitää alueellisena itsehallintona.<sup>536</sup> Siitä huolimatta tämä itsehallinto on hallituksen esityksen mukaan perusteiltaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvaa etno-poliittista itsehallintoa, johon sisältyvät oikeudet kuuluvat vain saamelaisille heidän asuinpaikastaan riippumatta. Hallituksen esityksen lähtökohtana on itsehallinnon turvaaminen saamelaisille pääasiassa heidän kotiseutualueellaan. Esityksessä todetaan kuitenkin tässä yhteydessä, että joissakin asioissa kuten saamelaisten kouluopetusta koskevissa asioissa saattaa olla tulevaisuudessa perusteltua soveltaa itsehallinnon periaatetta myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella (HE 248/1994 vp, s. 15–17, vrt. SiVL 2/1992 vp).

---

muistiossaan, että puheena oleva alueellinen rajaus ei näyttäisi vastaavan ajatellun kulttuuri-itsehallinnon sisältöä. Laki saamelaiskäräjistä puolestaan rajaisi vain osittain saamelaiskäräjien toimivaltaa saamelaisten kotiseutualueelle. Edelleen he muistuttivat siitä, että myös äänioikeus ja vaalikelpoisuus saamelaiskäräjien vaaleissa määräytyisivät muulla kuin alueellisella perusteella. Näistä syistä he katsoivat, että maininta erityisestä alueesta ei vaikuta perustellulta. Karapuun ja Viljasen havainnot osoittavat osaltaan oikeaksi sen, mitä edellä väitettiin; että itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen ja saamelaiskäräjälain välille ei rakennettu lainvalmistelun lähtökohtatilanteessa selkeää yhteyttä, ja toisaalta tähän liittyen, että saamelaiskäräjälain valmistelussa keskeisenä tavoitteena pidettiin saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen korvaamista lain tasoisin säännöksin kuten lainvalmistelun toimeksiannossa edellytettiin.

<sup>533</sup> Säännöksen mukaan viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisalueella yhdyskuntasuunnittelua jne. Säännös sisältää yhdyskuntasuunnittelun lisäksi viisi muuta asiakokonaisuutta, joita neuvotteluvollisuus koskee.

<sup>534</sup> Näin arvioi esimerkiksi Scheinin lausunnossaan (4.1.1995) eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp.

<sup>535</sup> Myntti 1997, s. 87 ja 91–92.

<sup>536</sup> Niemivuo (2013, s. 101) sijoittaa maan hallintokoneiston rakennetta kuvatessaan saamelaiskäräjät aluehallintoon kuuluvaksi organisaatioksi valtion aluehallintoviranomaisten, maakuntien liittojen, muiden alueellisten kuntayhtymien, Ahvenanmaan maakunnan ja kirkkojen hiippakuntien tasolle. Scheinin puolestaan katsoo, että saamelaisten itsehallinto ei ole alueellista itsehallintoa, vaan itsehallintoa eräiden asioiden suhteen (ks. tarkemmin tämän tutkimuksen alaviitteestä 310).

Vielä on tarpeen tarkemmin pohtia sitä, miten saamelaisten perusoikeussäännöksen ja itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen keskinäissuhde vaikuttaa saamelaiskäräjien alueellisen toimivallan ulottuvuuteen. Aiemmin on useaan kertaan todettu, että perustuslain säännös itsehallinnosta ja laki saamelaiskäräjistä luovat hallinnolliset puitteet perusoikeuksien toteuttamiselle. Perusoikeudet ovat kuitenkin voimassa koko maassa, kun taas oikeus itsehallintoon rajoittuu lähtökohtaisesti vain saamelaisten kotiseutualueeseen. Molemmat oikeudet on turvattu saamelaisille ryhmänä. Rakennelma on aukoton saamelaisalueen osalta, kun taas sen ulkopuolella tilanne on ongelmallisempi. Kuinka saamelaiset siellä ylläpitäisivät ja kehittäisivät omaa kieltään ja kulttuuriaan ryhmänä, ellei saamelaiskäräjien alueellinen toimivalta ulottuisi koko maan alueelle? Saamelaisalueen ulkopuolella asuvat saamelaiset voivat toki perustaa ja ovat perustaneetkin yhdistyksiä, joiden avulla he voivat ryhmänä vaalia kieltään ja kulttuuriaan. Yhdistykset eivät ole kuitenkaan edustuksellisia elimiä eikä niillä ole läheskään samaa oikeudellista asemaa kuin saamelaiskäräjillä on.

Selostettujen seikkojen vuoksi ja ottaen lisäksi huomioon saamelaiskäräjien yleisen (asiallisen) toimivallan ulottumisen myös sellaisiin asioihin, jotka eivät vallitsevan tulkinnan mukaan varsinaisesti kuulu saamelaisten itsehallintoon, voidaan todeta, että saamelaiskäräjien alueellinen toimivalta käsittää koko valtakunnan alueen.<sup>537</sup> Tätä päätelmää tukee myös hallituksen esitykseen sisältyvä maininta siitä, että saamelaiskäräjien yleinen toimivalta pysyisi pääosin saamelaisvaltuuskunnan toimivallan tapaisena. Saamelaisvaltuuskunnan alueellinen toimivalta ulottui siitä annetun asetuksen mukaan koko valtakunnan alueelle. Esitettyä kannanottoa on kuitenkin täsmennettävä niin, että saamelaiskäräjien asiallinen toimivalta on voimassa täydessä laajuudessaan vain saamelaisten kotiseutualueella, kun taas sen ulkopuolella muualla Suomessa siltä puuttuvat lähtökohtaisesti itsehallintoon kuuluvat oikeudelliset elementit. Asiallista ja alueellista toimivaltaa koskevalla rajankäynnillä ei toisaalta ole kovinkaan paljon merkitystä niin kauan kuin saamelaiskäräjiltä puuttuu valta tehdä oikeudellisesti sitovia ja velvoittavia hallintopäätöksiä eikä kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön ole otettu itsehallintoa tosiasiallisesti konkretisoivia toimivaltasäännöksiä.

Kaisa Korpijaakko puolsi hallituksen esityksestä 248/1994 vp eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa voimakkaasti saamelaisten kotiseutualueen käsitteen säilyttämistä säädöstekstissä. Hänen arvionsa mukaan tämän päivän tosiasiallinen tilanne on se, ettei tällaiselle itsehallinnon toteuttamiselle muualla Suomessa ole minkäänlaisia käytännön mahdollisuuksia siellä asuvien saamelaisten vähäisen lukumäärän johdosta, eikä tähän asiaan liene hänen mielestään odotettavissa muutoksia lähisukupolvien aikana.<sup>538</sup>

<sup>537</sup> Myntti (1997) väittää Suomen saamelaisten yhteiskunnallista osallistumista ja kulttuuri-itsehallintoa koskevassa raportissaan toisaalla, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvien elinten (tarkoitteen ilmeisesti saamelaiskäräjiä) toimivalta on laissa rajattu koskemaan pääasiassa saamelaisten kotiseutualueetta (s. 4), ja toisaalla taas, että saamelaiskäräjistä annettu laki ei rajaa saamelaiskäräjien toimivaltaa koskemaan ainoastaan saamelaisten kotiseutualueetta (s. 87).

<sup>538</sup> Kaisa Korpijaakon lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 2.1.1995.

Korpijaakko esitti tämän arvionsa vuonna 1994, jolloin Suomen saamelaisista asui saamelaisvaltuuskunnan tilastojen mukaan saamelaisalueen ulkopuolella alle 40 prosenttia. Saamelaiskäräjien ylläpitämien tuoreimpien, vuoden 2015 tilastojen mukaan tilanne on kääntynyt pääläelleen siten, että jo 67 prosenttia saamelaisista asui saamelaisalueen ulkopuolella.<sup>539</sup> Tästä näkökulmasta katsottuna on olemassa perusteita soveltaa itsehallinnon periaatetta myös saamelaisalueen ulkopuolella. Kuinka tällainen väestökehitys on parantanut itsehallinnon käytännön toteuttamismahdollisuuksia muualla Suomessa, on toinen asia, varsinkin kun näyttää siltä, ettei itsehallinto tahdo toteutua tyydyttävästi edes saamelaisalueella. Saattaa olla jopa niin, että kuvattu väestökehitys heikentää itsehallinnon toteuttamismahdollisuuksia saamelaisalueella, muttei kuitenkaan sanottavammin paranna vastaavia edellytyksiä muualla Suomessa sen vuoksi, että siellä asuva saamelaisväestö on levittäytynyt hyvin laajalle alueelle, Sodankylän ja Hangon välille. Loppupäätelmänä olisi näin arvioiden kokonaistilanteen heikentyminen.

Toisekseen Korpijaakko viittasi kantansa tueksi saamelaisten historiallisiin olosuhteisiin todeten, että itsensä valtiovallan virallisilla maanmittaustoimituksilla vahvistama saamelaisalue, ”Lapinmaa”, on aikojen saatossa kutistunut kutistumistaan, pieneen osaan entisestään. Tästä näkökulmasta hän toteaa olevansa sitä mieltä, että olisi korkein aika auktoritatiivisella tasolla lopullisesti määritellä se alue, jolla saamelaiset ainakin voisivat harjoittaa kulttuuri-itsehallintoaan.

Vielä Korpijaakko otti esille kansainvälisen näkökulman. Suomen valtiovallan ratkaisu tunnustaa saamelaiset virallisesti maan ainoaksi alkuperäiskansaksi juontaa hänen mukaansa juurensa siitä tosiasista, että saamelaisilla on asuttavanaan alue, jota he ovat ikimuistoisista ajoista käyttäneet ennen mitään muuta tunnettua kansaa. Tuossa yhteydessä hän viittaa ILO 169 -yleissopimuksen 1 artiklan määritelmään. Nostaen esille valtiovallan päätöksen kiirehtiä yleissopimuksen ratifiointiesteiden poistamista, katsoi Korpijaakko jo lainsäädännön loogisuuden kannalta lähes välttämättömäksi, että käsite saamelaisten kotiseutualue jäisi lakitekstiin. Korpijaakko viittasi myös Euroopan parlamentin päätökseen vuodelta 1992, jossa toivotetaan tervetulleiksi alkuperäiskansojen itsehallinnollisia alueita koskevat ratkaisut. Lisäksi hän mainitsi Suomen EU-liittynään yhteydessä hyväksytyyn saamelaisia koskevan pöytäkirjan nro 3, jossa saamelaisten oikeus harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan on kiinteästi sidottu heidän perinteisiin asuma-alueisiinsa. Korpijaakkokin päätyi lopulta päätelmään, että hänen lausunnossaan esittämät seikat edellyttävät sen alueen määrittämistä, missä saamelaisten itsehallintoa ensisijaisesti toteutettaisiin. Hänkään ei siten sulje kokonaan pois sitä mahdollisuutta, että itsehallinnon periaatetta voitaisiin soveltaa myös saamelaisalueen ulkopuolella.

Korpijaakon esittämät näkökohdat ovat varteenotettavia ja perusteltuja. Ne eivät kuitenkaan poista sitä epäkohtaa, joka liittyy saamelaisalueen ulkopuolella asuvien saamelaisten heikompiin mahdollisuuksiin päästä yhdenvertaisesti nauttimaan perustuslaillisesta itsehallinnostaan saamelaisalueella asuvien saamelaisten kanssa. Asia ei ole vähäpätöinen, kun kyse on viime kädessä yhtäläisistä mahdollisuuksista päästä osallisiksi kielellisistä ja kulttuurisista perusoikeuksista, joiden toteutumisen turvaami-

<sup>539</sup> [www.samediggi.fi/dokumentit/tilastoja/saamelaisten lukumäärä vuoden 2015 saamelaiskäräjien vaaleissa](http://www.samediggi.fi/dokumentit/tilastoja/saamelaisten_lukumäärä_vuoden_2015_saamelaiskäräjien_vaaleissa)



seksi käytännössä itsehallintolait on säädetty. Yleisemminkin tilanne saamelaisten oikeuksien toteutumisessa on nykyisin sillä tavoin nurinkurinen, että nämä oikeudet ovat vahvempia ja toteutuvat siten myös paremmin saamelaisalueella kuin sen ulkopuolella (esim. saamen kielilain ja koululainsäädännön mukaiset oikeudet), vaikka reilu enemmistö oikeuksien haltijoista asuu jälkimmäisellä alueella. Osasyynä tähän on aiemmin esitettyjen tekijöiden lisäksi myös se, että näistä oikeuksista on säädetty aikana, jolloin vielä enemmistö saamelaista asui kotiseutualueellaan.

Lopuksi on tarpeen viitata vuonna 2014 eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (HE 167/2014 vp), joka ei koskaan johtanut lainsäädäntötoimiin. Esitys sisälsi muun ohessa ehdotuksen saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa sääntelevän 5 §:n tarkistamiseksi. Kyseisen pykälän 1 momenttia ehdotettiin täydennettäväksi niin, että siinä mainittaisiin saamelaiskäräjien yleisestä tehtävästä edistää alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista. Lisäyksellä haluttiin korostaa sitä, että saamelaiskäräjille kuuluu saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta huolehtivana toimielimenä myös saamelaiskulttuurin ja alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen pyrkiviä, dynaamisia tehtäviä. (HE 167/2014 vp, s. 31)

Myös pykälän 2 momenttia ehdotettiin tarkistettavaksi siten, että saamelaiskäräjät voisi 1 momentissa mainituissa tehtäviinsä kuuluvissa asioissa aloitteiden, esitysten ja lausuntojen ohella kehittää ja hallinnoida saamelaiskulttuuria sekä myöntää rahoitusta. Näiden mainintojen lisääminen momenttiin liittyi sen perustelujen mukaan ehdotukseen lisätä kyseisen pykälän 1 momenttiin säännös saamelaiskäräjien edistämistehtävästä. Tällä ei kuitenkaan ollut tarkoitus muuttaa voimassa olevan saamelaiskäräjälain 8 §:n mukaista sääntelyä määrärahojen jakamisesta. (HE 167/2014 vp, s. 31) Lakiesitykseen sisältyi myös ehdotus neuvotteluvuoroitusta koskevan lain 9 §:n tarkistamiseksi, joka liittyy itsehallinnon alueelliseen ulottuvuuteen. Ehdotus olisi toteutuessaan laajentanut neuvotteluvuoroisuuden piiriin kuuluvien asioiden alaa (HE 167/2014 vp, s. 25). Voimassa olevaan saamelaiskäräjälain 9 §:ään verrattuna neuvottelujen piiriin olisivat kuuluneet myös sellaiset laajakantoiset ja merkittävät hankkeet, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle, vaikka ne sinänsä toimeenpantaisiinkin kotiseutualueen ulkopuolella. Esimerkkinä siinä yhteydessä mainitaan ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät toimenpiteet, joiden vaikutus voi ulottua saamelaisalueelle hankkeiden varsinaisesta maantieteellisestä toimeenpanopaikasta riippumatta. (HE 167/2014 vp, s. 32)

Neuvotteluja olisi ehdotuksen mukaan pitänyt käydä maantieteellisestä kriteeristä riippumatta myös muista erityisesti saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista laajankantoisista ja merkittävistä toimista kuten esimerkiksi saamen kielen opetukseen liittyvistä kysymyksistä. Esityksen mukaan oikeus saada saamen kielen opetusta saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella on erityisellä tavalla saamelaisten asemaan alkuperäiskansana vaikuttava asia. (HE 167/2014 vp, s. 32) Lakiesityksen perusteluilla on tältä osin yhtymäkohta alkuperäiseen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevaan lakiesitykseen, jossa todetaan, että joissakin asioissa kuten saamelaisten kouluopetusta koskevissa asioissa saattaa tulevaisuudessa olla perusteltua soveltaa itsehallinnon periaatetta myös saamelaisalueen ulkopuolella (HE 248/1994 vp, s. 16–17).

Saamelaiskäräjälain muutosesitykseen sisältynyt ehdotus lain 9 §:n tarkistamiseksi olisi laajentanut neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden alan lisäksi samalla myös itsehallinnon alueellista ulottuvuutta. Jälkimmäiseen laajennukseen ei välttämättä tietoisesti pyritty, mutta sitä ehdotettu säännöksen tarkistaminen olisi asiallisesti ottaen merkinnyt.

## 7. SAAMELAISTEN ITSEHALLINNON KEHITTYMINEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ AIKAJAKSOLLA 1996–2015

### 7.1. Arvioinnin lähtökohdat ja perusteet

Tutkimuksen aiemmassa vaiheessa on todettu, että itsehallinnon sisältöä ei vahvistettu lopullisesti vuoden 1996 alusta voimaan tulleella perustuslain säännöksellä ja saamelaiskäräjäläilla. Perustuslain säännös luo valtiosääntöoikeudellisen perustan ja puitteet itsehallinnolle. Lainsäätäjän tarkoituksena oli luoda vähitellen laajempaa aineellista sisältöä itsehallinnolle kehittämällä erityisesti saamelaiskäräjälain säännöksiä, mutta myös uudistamalla tai muuttamalla jo olemassa olevaa lainsäädäntöä ja säätämällä kokonaan uutta lainsäädäntöä. Se on seurausta itsehallinnon dynaamisesta luonteesta. Tässä tutkimuksessa on olennaista pyrkiä vastaamaan kysymykseen, onko itsehallinnosta muodostunut dynaaminen prosessi, jonka tuotoksena itsehallinnon sisältöä on tavoitteellisesti kehitetty lainsäädännössä ja siten lisätty saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Alkuperäisestä saamelaiskäräjälain 1 §:stä voi saada käsityksen, että itsehallinnon tarkemmasta toteuttamisesta säädettäisiin vain saamelaiskäräjäläissa. Sen mukaan itsehallinto turvataan saamelaisille ”tämän lain” mukaisesti. Tätä käsitystä vahvistaa tavallaan myös hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvä maininta siitä, että itsehallinnosta säädetään tarkemmin ehdotetussa laissa saamelaiskäräjistä (HE 248/1994 vp, s. 16). Toisaalta jo alkuperäisen saamelaiskäräjälain yleistä toimivaltaa koskevassa 5.2 §:ssä säädetään, että tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Myös hallituksen esityksen perustelujen muista kohdista ilmenee, että itsehallinnon aineellisesta sisällöstä on tarkoitus säätää muissakin laeissa kuin vain saamelaiskäräjäläissa (HE 248/1994 vp, s. 20–21). Asiaa täsmennettiin saamelaiskäräjälain 1 §:ään vuonna 2002 tehdyllä muutoksella (L 1279/2002), jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Saamelaiskäräjälakiin sisältyvät lähtökohtaisesti vain perussäännökset saamelaisten itsehallinnon sisällöstä ja tarkemmasta toteuttamisesta kuntalain tapaan.

Arvioinnin piiriin sisältyvät lähinnä ne lait, joissa saamelaisten itsehallintoon liittyviä säännöksiä on perusteltu viittaamalla itsehallintoa sääntelevään perustuslain säännökseen. Vuoden 1995 jälkeen on kuitenkin mahdollisesti annettu säädöksiä, joiden osatarkoituksena on lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevissa asioissa, vaikka niiden perusteluissa ei viitattaisikaan perustuslain säännökseen. Tällaisten säädösten sisällyttäminen arviointiin on

tarpeen ja perusteltua. Kun tässä puhutaan laeista ja asetuksista, tarkoitetaan sillä sekä kokonaan uusia säädöksiä että muutoksia voimassa oleviin säädöksiin. Itsehallinnosta voidaan tarkemmin säätää vain eduskuntalain tasoilla säännöksillä. Sen vuoksi tämän tutkimuksen arvioinnin ulkopuolelle jäävät tavallisia lakeja alemmat säädökset. Sellaiset asetukset, jotka on annettu jonkin itsehallintoa kehittävän lain nojalla sisältyvät kuitenkin arvioinnin piiriin. Varsinaisen saamelaisten itsehallinnon osalta arviointiin sisällytetään myös sellaiset taloudellishallinnolliset järjestelyt, joilla on huomattava merkitys itsehallinnon toteutumisessa, vaikka ne onkin toteutettu ilman lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

## 7.2. Arvioinnin tarkempi ryhmittely

Tarkasteltaessa saamelaisten itsehallinnon kehitystä aikajaksolla 1996–2015 voidaan siinä selvästi havaita kolme eri aikakautta, joita ovat 1) perustamisvaihe, 2) varsinaisen kehitysvaihe ja 3) pysähtyneisyyden, osin jopa taantumisen aikakausi. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan ja analysoidaan yksityiskohtaisemmin itsehallintoon liittyviä lakihankkeita pääosin edellä selostetun aikakausiin perustuvan ryhmittelyn mukaisesti. Lopuksi esitetään vielä kokoava analyysi mainituista itsehallinnon kehitysvaiheista. Kirkollista hallintoa koskevat lakihankkeet käsitellään kuitenkin yhtenä kokonaisuutena itsehallinnon varsinaisen kehitysvaiheen (1996–2002) yhteydessä. Tämän päätarkastelukehikon ohessa lakihankkeiden arvioinnissa hyödynnetään myös muita itsehallinnon tarkastelunäkökulmia. Tutkimuksessa on aiemmin päädytty tulkintaan, että saamelaiset voivat toteuttaa perustuslaissa turvattua itsehallintoaan varsinaisessa saamelaisten itsehallinnossa, muussa saamelaisten itsehallinnossa sekä näiden ulkopuolella saamelaisten kotiseutualueen kunnallishallinnossa, valtion hallinnossa, valtionkirkkojen hallinnossa sekä välillisessä julkisessa hallinnossa kuten paliskunnissa sekä niiden muodostamassa Paliskuntain yhdistyksessä. Johdonmukaisuuden vuoksi on perusteltua tarkastella nyt puheena olevaa lainsäädäntöä tämän ryhmittelyn mukaisesti.

Tarkastelussa hyödynnetään myös tapaa arvioida itsehallintoa sen toimivaltuuksien vahvuuden perusteella. Tällöin lakihankkeita voidaan tarkastella sen mukaan, turvaavatko ne saamelaisille toimielimille täyden toimivallan, oikeuden osallistua päätöksentekoon viranomaisen tai vastaavan tahon tosiasiallisessa päätöksentekoprosessissa vai oikeuden vaikuttaa asioihin tämän prosessin ulkopuolelta esimerkiksi kuulemisen tai neuvottelujen avulla. Edelleen itsehallinnon toteutumisen arvioinnissa voi hyödyntää kansainvälisissä yhteyksissä käytettyä tapaa jakaa itsemääräämisoikeuden aineellinen sisältö sisäiseen ja ulkoiseen ulottuvuuteen. Siinä yhteydessä sisäiseen ulottuvuuteen kuuluvana on vielä erikseen tarkasteltu niin kutsuttua resurssiulottuvuutta, jolla on suuri merkitys erityisesti alkuperäiskansoille. Tätä ryhmittelyä on käsitelty tarkemmin tutkimuksen aiemmassa vaiheessa luvussa 4.3.

Tämän pääluvun lopussa tarkastellaan erillisenä kokonaisuutena keskeisimpiä saamelaisten itsehallintoon luettavia pääosin saamelaisten kotiseutualueella toimivia

saamelaisia organisaatioita itsehallinnon toteuttajina.<sup>540</sup> Näitä ovat ensinnäkin kolt-tasaamelaisten kylähallinto, jota voidaan pitää heidän itsehallintomuotona. Kolttien erityistä asemaa ja oikeuksia sääntelee koltlaki (253/1995). Tähän ryhmään kuuluvat myös valtion omistama, erityisesti saamelaisväestön koulutustarpeita varten perustettu Saamelaisalueen koulutuskeskus sekä Yleisradion saamelaistoimitus, nykyiseltä nimeltään YLE Sápmi. Tässä yhteydessä tarkastellaan lisäksi Suomen saamelaisten kansallismuseota ja valtakunnallista erikoismuseota Siidaa. Sen asema ei perustu omaan lainsäädäntöön, mutta sillä on kuitenkin oma tärkeä tehtävänsä saamelaisten itsehallinnon toteuttamisessa. Saamelaismuseo Siidaa ylläpitää saamelaismuseosäätiö, joten sen toiminta perustuu säätiölakiin (487/2015) ja säätiön hallituksen sen nojalla hyväksymiin säätiön sääntöihin. Edellä mainitun YLE Sápmin toiminta ei myöskään varsinaisesti perustu omaan lakiin, mutta sen voidaan katsoa saavan välillisesti valtuutuksensa Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 2 momentin 4 kohdasta, jonka mukaan yleisradion lakisääteisenä tehtävänä on tuottaa palveluja muun muassa saamen kielellä.

Mainittuja saamelaisten itsehallintoon kuuluvia organisaatioita on perusteltua käsitellä erillisenä kysymyksenä sen vuoksi, että ne olivat olemassa jo ennen saamelaisten itsehallintoa koskevan lainsäädännön voimaantuloa eikä niiden asema itsehallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna ole sanottavammin muuttunut. Luvun yhteydessä käsitellään erikseen vielä saamen kielilainsäädäntöä.

### **7.3. Itsehallinto asetetaan (1995)**

#### **7.3.1. Saamelaiskäräjien itsehallinnolliset erityistehtävät vuoden 1995 saamelaiskäräjälaissa**

Laki saamelaiskäräjistä on keskeinen osa tämän tutkimuksen kohteena olevaa saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta. Siihen sisältyvät perussäännökset itsehallinnon tarkemmasta toteuttamisesta ja sisällöstä. Itsehallinnon sisältöä määrittävät tarkemmat säännökset sisältyvät varsinaisesti lain 2 lukuun, jossa säädetään saamelaiskäräjien tehtävistä. Itsehallinnon toteuttamiseen liittyviksi säännöksiksi voidaan lisäksi lukea valtion taloudellista vastuuta koskeva lain 2 §, hallinnon sisäistä järjestämistä koskevat säännökset 5.3 §:ssä, 11 §:ssä, 13–14 §:ssä, 17 §:ssä ja 42 §:ssä sekä luonnollisesti saamelaiskäräjien vaalien toimittamista koskevat säännökset, jotka on koottu omaan erilliseen lukuunsa (4 luku). Näitä säännöksiä ei kuitenkaan oteta tässä tarkastelun piiriin lukuun ottamatta lain 2 §:ää, jossa on kyse taloudellisen päätösvallan käyttämisestä.

---

<sup>540</sup> Myös Oulun yliopiston humanistisen tiedekunnan erillisyyksikkönä toimivaa Giellagas-instituuttia voidaan pitää saamelaisten itsehallintoa toteuttavana toimijana omalla toimialallaan. Giellagas on perustettu vuonna 2001 ja sillä on opetusministeriön osoittama valtakunnallinen vastuu järjestää ja edistää saamen kielen ja saamelaisen kulttuurin ylläpitämistä ja tutkimusta Suomessa ([www.oulu.fi/giellagasinstituutti](http://www.oulu.fi/giellagasinstituutti)). Giellagasta ei kuitenkaan käsitellä tämän enempää tässä tutkimuksessa.

Itsehallintoa koskevan lakikokonaisuuden valmistelun yhtenä tavoitteena oli nostaa saamelaisten edustajiston asema asetuksen tasolta lain tasolle. Tavoite toteutettiin laa- timalla saamelaiskäräjälain säännökset saamelaisvaltuuskuntaa koskevien säännösten pohjalta. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista vertailla mahdollisuuksien mukaan myös näiden säädösten säännöksiä keskenään silmällä pitäen erityisesti sitä, miten la- kikokonaisuuden tavoite lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heitä erityisesti koskevissa asioissa on toteutunut saamelaiskäräjälain säännösten avulla.

Saamelaiskäräjien (yleistä) toimivaltaa sääntelevää lain 5 §:ää on käsitelty seikkape- räisesti tutkimuksen aiemmassa vaiheessa, joten sitä ei ole tarpeen enää tässä yhteydessä tarkastella. Saamelaisvaltuuskunnan tehtävistä on määrätty siitä annetun asetuksen 2 §:ssä. Pykälä ei poikkea sen antamien valtuuksien osalta kovinkaan paljon saamelaiskä- räjälain vastaavasta pykälästä. Suurimpana erona on se, että saamelaiskäräjät voi käyttää tehtäviinsä kuuluvissa asioissa päätösvaltaa siten kuin siitä annetussa laissa tai muualla laissa säädetään. Asioita, joissa saamelaiskäräjille on annettu päätösvaltaa muualla lais- sa, käsitellään tässä tutkimuksessa tuonnempana. Saamelaisvaltuuskunta-asetuksen 2 §:ään sisältyy viiden kohdan luettelo asioista, joista erityisesti valtuuskunnan tuli tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Siinä mainitut asiat ovat varsin lähellä sitä kuuden kohdan asialuetteloa, josta on säädetty viranomaisten neuvotteluelvoitetta koskevassa saamelaiskäräjälain 9 §:ssä.

Seuraavassa käydään läpi itsehallinnon tarkempaa sisältöä määrittävät saamelaiskä- räjälain voimassa olevat säännökset, joissa määriteltyjä tehtäviä voidaan kutsua myös it- sehallinnon erityistehtäviksi. Nämä säännökset ovat pysyneet muuttumattomana koko lain voimassaoloajan neuvotteluelvoitetta koskevaan 9 §:ään vuonna 2011 hyväksyt- tyä pientä tarkistusta (L 626/2011) lukuun ottamatta. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös aiemmin mainittuun hallituksen esitykseen saamelaiskäräjälain muuttamiseksi sisältyviä ehdotuksia näiden säännösten tarkistamiseksi (HE 167/2014 vp). Lakimuu- tos ei koskaan toteutunut, kun se kohtasi suurta vastarintaa eduskunnassa sen vuonna 2015 päättyneellä vaalikaudella ja johti lopulta esityksen peruuttamiseen.

### 7.3.1.1. Saamelaisten edustaminen

Saamelaiskäräjälain 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muilla elimillä kuin saamelaiskäräjillä ei ole tällaista kansanvaltaan perustuvaa asemaa (HE 248/1994 vp, s. 25). Kyseinen säännös toteuttaa osittain kansojen itsemääräämisoikeuden ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluvaa periaatetta, jonka mukaan kansoilla on oikeus vapaasti päättää omasta poliittisesta asemastaan ja suhteistaan kansainväliseen yhteisöön. Siihen katsotaan sisältyvän myös oikeus osallistua kansainvälisiin päätöksentekoprosesseihin.<sup>541</sup> Periaatteesta on määrätty alkuperäiskansajulistuksen itsemääräämisoikeutta koskevassa 3 artiklassa, jonka mukaan alkuperäiskansat määräävät vapaasti omasta poliittisesta asemastaan. Vastaava määräys sisältyy parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuk-

<sup>541</sup> Henriksen ym. 2005, s. 265 ja 297–298.

sen 4 artiklaan. Lisäksi asiaan liittyy saamelaisopimuksen 19 artikla, jonka 1 kappaleen mukaan valtiot edistävät saamelaiskäräjien itsenäistä edustusta kansainvälisissä järjestöissä ja kokouksissa, joissa käsitellään saamelaisille erityisesti merkityksellisiä asioita. Toisessa kappaleessa puolestaan määrätään, että kansainvälisissä yhteyksissä valtiot osallistavat aktiivisesti saamelaiskäräjiä käsiteltäessä asioita, joilla on erityistä merkitystä saamelaisille.

Itsemääräämisoikeuden ulkoisella ulottuvuudella tarkoitetaan yleensä itsenäisen kansan yhteyksiä ja suhteita kansainväliseen yhteisöön. Saamelaiskäräjälain 6 §:ssä säädetään kuitenkin tämän seikan lisäksi edustamisesta ja sitä kautta yhteyksistä myös kansallisiin toimijoihin, jolla tarkoitetaan enemmistöyhteiskunnan erilaisia päätöksenteko- ja muita foorumeita. Edustaminen voi olla kertaluonteista tai pysyväisluonteista. Saamelaiskäräjien edustajat osallistuvat moniin erilaisiin tilaisuuksiin, tapahtumiin ja neuvotteluihin. Tätä kautta säännöksellä on myös yhteys neuvotteluelvoitetta koskevaan saamelaiskäräjälain pykälään. Lisäksi käräjät on edustettuna lukuisissa paikallisissa, alueellisissa ja valtakunnallisissa toimitelmissä, joista joillakin on vähemmän tai enemmän päätösvaltaa ja toisilla vain neuvoo-antava asema. Saamelaiskäräjien edustajat osallistuvat myös kansainvälisiin prosesseihin kuten YK:n alkuperäiskansafoorumiin. Säännös on niin ollen sidoksissa itsemääräämisoikeuden sekä ulkoiseen että sisäiseen ulottuvuuteen.

Saamelaisvaltuuskunta-asetukseen ei sisälly säännöstä saamelaisten edustuksesta. Siitä huolimatta saamelaisvaltuuskunta edusti saamelaisia jo ennen saamelaiskäräjiä kansallisissa yhteyksissä kuten eduskunnan valiokunnissa ja kansainvälisissä yhteyksissä kuten Pohjoismaiden neuvoston kokouksissa. Edustusta koskevan pykälän ottaminen saamelaiskäräjälakiin ei siten käytännössä eikä tosiasiallisesti merkinnyt uuden oikeuden antamista saamelaisille, vaan jo olemassa olleen käytännön vahvistamista lain tasolla. Tämä mainitaan myös saamelaiskäräjälain 6 §:n perusteluissa, joiden mukaan saamelaiskäräjät jatkaa saamelaisvaltuuskunnan aiemmin harjoittamaa puheena olevaa toimintaa (HE 248/1994 vp, s. 25).

Esityksessä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi ehdotettiin kyseisen pykälän sanamuodon kielellistä tarkistamista. Asiallista muutosta pykälään ei ehdotettu. (HE 167/2014 vp, s. 32)

### **7.3.1.2. Kertomuksen laatiminen valtioneuvostolle**

Saamelaiskäräjälain 7 §:ssä säädetty oikeus kertomuksen laatimiseen toimitettavaksi eduskunnalle liittyi aloiteoikeuden ohella keskeisesti saamelaistyöryhmän valmistelemaan sääntelykokonaisuuteen, jonka avulla se pyrki turvaamaan saamelaisille riittävän hyvät mahdollisuudet luoda omaehtoisesti aineellista sisältöä itsehallinnolle. Kertomuksessa saamelaiskäräjät voisi työryhmän mukaan tuoda eduskunnan tietoon, miten erityisesti saamelaisia koskevat perustuslain säännökset perusoikeuksista ja itsehallinnosta ja eduskunnan kannanotot näihin liittyen ovat toteutuneet lainsäädännössä. Eduskunnalle kertomusmenettely puolestaan tarjoaisi informaatiolähteen, joka loisi sille tosiasialliset mahdollisuudet seurata kokonaisvaltaisesti saamelaisasioiden kehitystä. Saamelaisvaltuuskunta lausui aikanaan, että nämä kaksi oikeutta muodostavat

itsehallintoa koskevan lakiesityksen perustan.<sup>542</sup> Saamelaistyöryhmä esitti kertomuksesta säädettävän ehdottamassaan aloiteoikeutta koskevassa valtiopäiväjärjestyksen pykälässä ja lisäksi saamelaiskäräjälaissa. Jälkimmäisen säädösehdotuksen 7 §:n mukaan saamelaiskäräjät antaisi vuosittain eduskunnalle kertomuksen siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä. Sekä pykälän muotoilusta että sen perusteluista ilmenee, että työryhmä tarkoitti kertomuksen antamista suoraan eduskunnalle ilman hallitusta välikätenä.<sup>543</sup>

Useissa saamelaistyöryhmän mietinnöistä annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota työryhmän ehdottamaan kertomusta koskevaan sääntelyyn. Eduskunnan kanslia totesi lausunnossaan, että eduskunta ja valtioneuvoston kanslia ovat viime vuosina selvittäneet mahdollisuuksia eduskunnalle annettavien erilliskertomuksen yhdistämiseen ja vähentämiseen.<sup>544</sup> Samaan seikkaan kiinnittivät lausunnossaan huomiota myös oikeusministeriön lainvalmisteluosasto (Viljanen ja Karapuu)<sup>545</sup> sekä Martin Scheinin.<sup>546</sup> Viimeksi mainittu tosin lausui samassa yhteydessä, että todettu kehityssuunta ei sinänsä vaikuta kertomuksen tarpeellisuuden harkinnassa. Kertomuksia koskevan kehityssuunnan vuoksi eduskunnan kanslia esitti harkittavaksi, voitaisiinko kyseinen kertomus antaa esimerkiksi vuosittain eduskunnalle annettavan hallituksen kertomuksen osana tai sen liitteenä.

Mainitut oikeusministeriön asiantuntijat Karapuu ja Viljanen viittasivat lisäksi lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan eduskunnalle annettavia kertomuksia koskevaan tulkintakäytäntöön, jonka mukaan säätämisyjärjestysarvioinnissa on annettu keskeinen merkitys sille, miten mainitut kertomukset liittyvät perustuslaissa säädettyihin eduskunnan ja hallituksen suhteisiin (asiasta kokoavasti PeVL 2/1989 vp). Heidän mielestään nyt kyseessä olevassa ehdotuksessa ei ole kyse kertomuksesta, joka liittyisi näihin suhteisiin eikä myöskään eduskunnan ja sen yhteyteen perustuslaissa tavalla tai toisella kytketyn toimielimen suhteisiin. Tämän vuoksi ehdotetun saamelaiskäräjien kertomuksen käsittely näyttäisi Karapuun ja Viljasen mukaan merkitsevän hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten ilmaisemista valtiosääntöperiaatteista poikkeavan uuden hallintotehtävän antamista eduskunnalle, mikä edellyttää joko ehdotetulla tavalla perustuslain sanamuodon muutosta tai perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia. Karapuu ja Viljanen totesivat edelleen lausunnossaan, että kyseessä olevan kertomuksen tarpeellisuutta harkittaessa voisi olla aiheellista pohtia kertomuksen suhdetta kulttuuri-itsehallinnon periaatteeseen, jonka kannalta kertomus voidaan nähdä myös itsehallinto-oikeutta rajoittavana. Lausunnossa ei ole tarkemmin selostettu, miten kertomus heidän mielestään voisi rajoittaa itsehallintoa. Lopuksi he päätyvät arvioimaan, että jokin muu menettely kuin kertomuksen antami-

<sup>542</sup> Saamelaisvaltuuskunnan muistio tasavallan presidentti Martti Ahtisaarelle ajankohtaisista saamelaisasioista, 11.10.1994.

<sup>543</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 44, 69–70 ja 89.

<sup>544</sup> Eduskunnan kanslian lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 21.3.1994.

<sup>545</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston virkamiesten Veli-Pekka Viljasen ja Heikki Karapuun muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 17.3.1994.

<sup>546</sup> Martin Scheininin muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 11.3.1994.



nen saattaisi olla itsehallinnon tavoitteiden kannalta sopivampi tapa saattaa saamelais-  
ten asema eduskunnan käsiteltäväksi.

Scheinin kehotti lausunnossaan vielä pohtimaan saamelaisten oikeutta antaa edus-  
kunnalle kertomus. Jos siihen kuitenkin päädytään, olisi siitä asianmukaista ottaa pe-  
russäännös perustuslakiin. Hänen mielestään kertomusta koskeva perustuslain tasoinen  
säännös voisi olla eduskunnan valiokuntien tehtäviä koskevassa valtiopäiväjärjestyksen  
4 luvussa, sen 46 §:ssä, jos kertomus on tarkoitettu perustuslakivaliokunnan käsitel-  
täväksi. Jos taas kertomuksen käsittelevää valiokuntaa ei haluta ratkaista perustuslain  
tasolla, sopisi asiaa koskeva säännös hänen mielestään paremmin hallitusmuotoon  
kuin valtiopäiväjärjestykseen, kun otetaan huomioon, miten muista kertomuksista on  
säädetty. Scheinin ei nähnyt estettä säännöksen sijoittamiselle omaksi momentikseen  
saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan hallitusmuodon pykälään.

Mainittujen lausunnonantajien kritiikillä oli vaikutuksensa. Saamelaistyöryhmän  
ehdottama aloiteoikeutta ja kertomusta koskeva lisäys valtiopäiväjärjestykseen ei enää  
sisältynyt hallituksen esitykseen saamelaisten itsehallintolainsäädännöksi. Sen sijaan  
saamelaiskäräjälakiehdotukseen jäi säännös saamelaiskäräjien oikeudesta laatia ky-  
seinen kertomus, mutta kuitenkin muutettuna niin, että käräjät laatisi kertomuksen  
valtioneuvostolle hallituksen kertomuksen laatimista varten. Hallituksen esityksen  
perustelujen mukaan hallitus antaisi kertomuksen eduskunnan käsiteltäväksi valtiopäi-  
väjärjestyksen 29 §:ssä tarkoitettua hallituksen kertomuksen yhteydessä (HE 248/1994  
vp, s. 25). Säännöksen yksityiskohtaiset perustelut eivät asiasisällöltään juuri poikkeaa  
saamelaistyöryhmän perusteluista.

Hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa luvussa todetaan, että kertomus antaisi  
saamelaiskäräjille mahdollisuuden lausua lainsäätäjälle käsityksensä siitä, miten saame-  
laisten kielelliset ja kulttuuriset olot sekä itsehallinto ovat kehittyneet (HE 248/1994  
vp, s. 21). Lisäksi esityksen yleisperusteluihin lisättiin maininta, jota voidaan pitää pe-  
riaatteellisesti merkittävänä lisäyksenä. Sen mukaan saamelaiskäräjät voisi kertomuk-  
sessaan nostaa esille tärkeiksi katsomiaan lainsäädäntöhankkeita, jotka tulisi saattaa  
eduskunnan käsiteltäväksi (HE 248/1994 vp, s. 18). Lisäyksen tarkoituksena oli mitä  
ilmeisemmin kompensoida aloiteoikeutta ja kertomusta koskevan valtiopäiväjärjestyk-  
sen säännöksen hylkäämisestä aiheutuvaa heikennystä itsehallinnon toteuttamis-  
edellytyksiin ja niistä riippuviin vaikutuksiin, joita lakikokonaisuudella tavoiteltiin.  
Kertomusta koskeva pykälä toteutui saamelaiskäräjalaisissa hallituksen esittämässä  
muodossa.

Myös lakikokonaisuuden eduskuntakäsittelyn yhteydessä valtiosääntöoikeuden  
asiantuntijoilla oli sanansa sanottavana kertomusta koskevasta sääntelystä. Mikael  
Hidén totesi lausunnossaan, että saamelaiskäräjälakiehdotuksen 7 §:n muotoilu jättää  
täysin avoimeksi sen, millä tavoin ja missä määrin hallitus sisällyttää omaan kerto-  
mukseensa niitä asioita, joita saamelaiskäräjät on kertomuksessaan esittänyt. Hänen  
mukaansa säännöksen väljyyttä ei poista se, että perusteluissa on todettu hallituksen  
antavan tämän kertomuksen eduskunnan käsiteltäväksi valtiopäiväjärjestyksen 29  
§:ssä tarkoitettua hallituksen kertomuksen yhteydessä. Hidén katsoi, että jos halutaan  
tehdä varauksitta selväksi se, että saamelaiskäräjien antama kertomus tulee sisällyttää

valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n tarkoittamaan hallituksen yleiseen kertomukseen joko sellaisenaan (liitteenä) tai ainakin oleelliselta sisällöltään, olisi 7 §:n sanamuotoa tarpeen muuttaa.<sup>547</sup>

Ilkka Saraviita nosti lausunnossaan esille saamelaiskäräjälain 7 §:n oikeudellisen sitovuuden. Hän katsoi, että kun asiasta säädetään tavallisen lain tasoisessa saamelaiskäräjälaissa, ei kysymyksessä liene oikeudellisesti sitova velvoite. Tosin heti perään hän totesi, ettei tietysti ole mitään syytä epäillä, etteikö saamelaiskäräjien kertomusta säännöllisesti liitettäisi hallituksen kertomukseen.<sup>548</sup> Tällä kannanotollaan hän viittasi ilmeisesti valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n ja ehdotetun saamelaiskäräjälain 7 §:n väliseen ongelmalliseen lakihierarkkiseen suhteeseen.

Martin Scheinin puolestaan kiinnitti lausunnossaan huomiota edellä selostetun hallituksen esityksen yleisperusteluihin otettuun lisäykseen (HE 248/1994 vp, s. 18) suhteessa puheena olevan säännöksen sanamuotoon. Hänen mukaansa sanamuoto ei selkeästi kata lisäyksen mukaista mahdollisuutta saamelaiskäräjien vuosittaisen kertomuksen asemasta eräänlaisena välillisen lainsäädäntöaloitteen muotona. Tässä yhteydessä Scheinin viittasi saamelaistyöryhmän ehdotukseen erillisestä säännöksestä saamelaiskäräjien oikeudesta tehdä hallituksen välityksellä aloitteita eduskunnalle. Scheinin päätyi ehdottamaan lausunnossaan kyseisen pykälän selventämistä niin, että siinä ehdotetun säännöksen lisäksi pykälään lisättäisiin vielä kaksi säännöstä. Toisen mukaan saamelaiskäräjien kertomus voisi sisältää myös ehdotuksia havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Toisessa säädettäisiin puolestaan, että eduskunnalle annettavaan hallituksen kertomukseen tulee sisällyttää selvitys niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty saamelaiskäräjien kertomuksen johdosta.<sup>549</sup>

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaiskäräjät ei ole ollut tyytyväinen saamelaiskäräjälain mukaiseen sääntelyyn kertomusmenettelystä. Lausunnossaan oikeusministeriölle Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä käräjät ehdotti saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä eduskunnan edellyttämällä tavalla uudessa perustuslaissa. Tällä viittauksella se tarkoitti eduskunnan itsehallintolakikokonaisuuden käsittelyn yhteydessä hyväksymää pontta selvittää kiireellisesti, kuinka saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia voitaisiin edelleen kehittää (EV/HE 248/1994 vp). Ponsiehdotus tuli eduskunnan sivistysvaliokunnalta, joka puolestaan tarkoitti ehdotuksellaan kiireesti selvitettävän, miten saamelaiskäräjien aloiteoikeutta eduskunnassa ja saamelaiskäräjien kertomusmenettelyä voitaisiin kehittää saamelaistyöryhmän ehdotusten pohjalta (SiVL 9/1994 vp, s. 2). Puheena olevassa lausunnossaan saamelaiskäräjät esitti asian tilan korjaamiseksi komitean ehdottamaan perustuslakiin lisättäväksi uuden 75 a §:n, jonka 1 momentin

<sup>547</sup> Mikael Hidénin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 18.1.1995.

<sup>548</sup> Ilkka Saraviidan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp (päiväys puuttuu).

<sup>549</sup> Martin Scheininin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 4.1.1995.

mukaan saamelaiskäräjien oikeudesta laatia eduskunnalle vuosittain kertomus saamelaisia erityisesti koskevien asioiden kehityksestä ja liittää kertomukseen toimenpideoitteita<sup>550</sup> säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Toiseksi momentiksi tähän pykälään käräjät esitti säännöstä, jonka mukaan saamelaiskäräjien aloitteisiin sovelletaan, mitä kansanedustajien toimenpideoitteista (39 §) on säädetty.<sup>551</sup>

Kun saamelaiskäräjien esitystä ei kyseisen komitean ehdotusten pohjalta valmistelussa hallituksen esityksessä Suomen Hallitusmuodon uudistamiseksi (HE 1/1998 vp) otettu lainkaan huomioon, saamelaiskäräjät uudisti tämän esityksensä lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle mainitusta hallituksen esityksestä.<sup>552</sup> Perustuslakivaliokunta ei lausunut esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) mitään asiasta eikä saamelaiskäräjien esitys toteutunut uudessa Suomen perustuslaissa.<sup>553</sup>

Hallituksen toimenpidekertomusta sääntelevää lainsäädäntöä on muutettu 1996 jälkeen useaan kertaan. Vuoden 1998 alussa voimaan tullessa uudistuksessa hallituksen kertomukset eduskunnalle yhdistettiin kahteen kertomusmenettelyyn, jotka käsittivät kaikki hallituksen eduskunnalle antamat kertomukset (HE 92/1997 vp). Tätä ennen hallitus antoi eduskunnalle useita kertomuksia. Vuonna 2013 toteutetulla lakiuudistuksella (HE 62/2013 vp) hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistettiin hallituksen vuosikertomukseksi, jonka laatimisesta ja toimittamisesta eduskunnalle säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2013). Hallituksen vuosikertomus on perustuslaissa säädetty valtioneuvoston eduskunnalle vuosittain antama kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (46 §). Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan saamelaiskäräjien kertomus sisältyisi sellaisenaan yhdistettyyn vuosikertomukseen (HE 62/2013 vp, s. 11).

Saamelaiskäräjien kertomukseen liittyvä menettely hallituksen kertomuksen laatimisen yhteydessä on ollut varsin kirjavaa. Alku oli lupaava, sillä saamelaiskäräjien antama ensimmäistä toimintavuottaan kuvaava kertomus sisältyi sellaisenaan hallituksen samaa vuotta koskevaan kertomukseen (K 4/1997 vp). Sen jälkeen tilanne muuttui huonompaan suuntaan. Seuraavan vuoden (1997) hallituksen kertomuksessa

---

<sup>550</sup> Tämän tapaista ratkaisua ehdotti jo Ilkka Saraviita lausunnossaan saamelaistyöryhmän mietinnöstä vuonna 1994. Käsitellessään työryhmän ehdottamaa eduskuntaan ulottuvaa aloiteoikeutta Saraviita arvioi, että ainakin toivomusaloiiteoikeuden sijasta sen tarkoitamiin päämääriin saatettaisiin päästä luontevammin sisällyttämällä aloitteet eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen 33 §:n nojalla vuosittain annettavaan kertomukseen (Ilkka Saraviidan lausunto oikeusministeriölle saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, lausunnosta puuttuu päiväys).

<sup>551</sup> Saamelaiskäräjien lausunto oikeusministeriölle perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä (KM 1997:13), 2.10.1997.

<sup>552</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, 15.12.1998.

<sup>553</sup> Myntti (1997, s. 96) viittaa raportissaan saamelaisten yhteiskunnallisten osallistumismahdollisuuksista saamelaistyöryhmän toteutumattomaan ehdotukseen kertomuksen antamisesta eduskunnalle todeten siinä yhteydessä lyhyesti, että saamelaiskäräjälakia olisi tältä osin syytä tarkistaa. Myntin laatima raportti oikeusministeriölle perustuu eduskunnan saamelaisten itsehallintolakikokonaisuuden (HE 248/1994 vp) käsittelyn yhteydessä hyväksymään pönteon.

(K 5/1998 vp) todetaan, että saamelaiskäräjien kertomus toimitetaan eduskunnalle oikeusministeriön hallinnonalan toimintakertomuksen yhteydessä. Vuosien 1998 (K 3/1999 vp) ja 1999 (K 2/2000 vp) hallituksen kertomuksissa ei ole mitään mainintaa saamelaiskäräjien kertomuksesta. Vuosien 2000 (K 5/2001 vp), 2001 (K 3/2002 vp) ja 2002 (K 4/2003 vp) kertomuksissa on saamelaiskäräjien kertomuksesta samasanainen maininta kuin vuoden 1997 kertomuksessa. Vuoden 2003 kertomuksessa (K 1/2004 vp) ei taaskaan ole mitään mainintaa käräjien kertomuksesta.

Saamelaiskäräjät kirjelmöi marraskuussa 2005 oikeusministeriölle saamelaiskäräjien vuosikertomusta koskevasta oikeudellisesta epäkohdasta. Kirjeessään saamelaiskäräjät totesi, että saamelaiskäräjälain 7 §:n kertomus on annettu eduskunnalle hallituksen kertomuksen yhteydessä vain vuodelta 1996. Sen jälkeen kertomusta ei ole annettu eduskunnalle siinä muodossa, että eduskunta voisi sen käsitellä, vaan pelkästään kansanedustajille tiedoksi oikeusministeriön toimintakertomuksen liitteenä. Saamelaiskäräjät katsoi kirjeessään, että saamelaisten perustuslaillinen itsehallinto on saamelaiskäräjien kertomuksen osalta nykyään lakannut kokonaan, mikä on ristiriidassa itsehallinnon tarkoituksen kanssa. Käräjien mielestä kyseinen kehitys merkitsee samalla saamelaisten itsehallinnon heikkenemistä lainsäädäntöä koskevissa asioissa. Valmistelutöiden mukaan valtion velvollisuutena on kehittää itsehallintoa lainsäädäntöteitse juuri saamelaiskäräjien kertomuksen perustalta. Käräjien käsityksen mukaan perustuslaki ei näiltä osin toteudu, vaikka perustuslain oikeusvaltioperiaate sitä edellyttää. Kun kertomusta koskeva järjestelmä toimi aluksi, mutta sitä on sittemmin heikennetty, tämä saattaa käräjien mielestä merkitä lain valmistelutöiden mukaan kansainvälisoikeudellista rikkomusta. Näihin perusteluihin vedoten saamelaiskäräjät pyysi oikeusministeriötä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta saamelaisten perustuslaillinen itsehallinto saatettaisiin toteutumaan myös saamelaiskäräjien kertomuksen osalta.<sup>554</sup>

Saamelaiskäräjien kirjelmä ei johtanut toivottuun lopputulokseen, vaikka pientä myönteistä kehitystä asiassa saatiinkin aikaiseksi. Vuodesta 2004 lukien aina vuoteen 2011 hallituksen kertomuksissa todetaan, että saamelaiskäräjien kertomus sisältyi valtion tilinpäätöskertomukseen oikeusministeriön tuloksellisuusraportin liitteenä (kertomukset K 3/2005 vp, K 4/2006 vp, K 2/2007 vp, K 2/2008 vp, K 1/2009 vp, K 5/2010 vp, K 2/2011 vp ja K 7/2012 vp).

Hallituksen kertomuksen rakennetta muutettiin neliosaiseksi vuonna 2012, missä muodossa se ehti olla kaksi vuotta. Saamelaiskäräjien kertomus sisältyi sellaisenaan kertomuksen toiseen osioon ja siinä oikeusministeriön osastoon (K 13/2013 vp ja K 12/2014 vp). Saamelaiskäräjien kertomuksen huomioon ottamisessa palattiin siten hetkeksi vuoden 1996 mukaiseen menettelyyn. Hallituksen vuosikertomuksen rakennetta kehitettiin edelleen vuonna 2014 edellä mainitulla lakiuudistuksella. Uudistus koskee vuoden 2014 kertomusta ja sen jälkeen annettavia kertomuksia. Vuosikertomus koostuu nyt neljästä osasta, itse vuosikertomuksesta ja sitä täydentävästä kolmesta

<sup>554</sup> Saamelaiskäräjien kirjelmä oikeusministeri Leena Luhtaselle saamelaiskäräjien vuosikertomusta koskevan oikeudellisen epäkohdan korjaamisesta (kirjeen otsikkona saamelaiskäräjien kertomus ja eduskunta), 19.12.2005.

liitteestä. Liite 1 sisältää ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset. Saamelaiskäräjien kertomus sisältyy siinä sellaisenaan oikeusministeriön osioon. Käräjien kertomus ei siis enää sisälly hallituksen varsinaiseen vuosikertomukseen.

Saamelaiskäräjien laatima kertomus on rakenteeltaan ja asiajaottelultaan pysynyt koko historiansa ajan kutakuinkin samankaltaisena. Kertomuksessa on käsitelty saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien sekä itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä luotu katsaus hallinnonaloittain saamelaisia koskevien asioiden kehitykseen ja niissä ilmeneviin epäkohtiin.<sup>555</sup> Kertomuksen pituus on oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti rajoitettu enintään viiden liuskan pituiseksi. Saamelaisvaltuuskunnan aikana vastaavaa kertomusmenettelyä ei ollut.

Saamelaiskäräjälain mukaisella kertomuksella on yhtymäkohtia itsemääräämisoikeuden sisäiseen ulottuvuuteen. Kertomuksen avulla saamelaiset pyrkivät itsehallintonsa puitteissa vaikuttamaan eduskuntaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämiseksi. Muodolliselta vahvuudeltaan kertomus sijoittuu itsehallinnon heikoimpaan tasoon; se on vaikuttamista ilman oikeutta päättää asioista itsenäisesti tai edes osallistua päätöksentekoon. Kertomus on sen oikeudelliselta sitovuudeltaan saamelaiskäräjien antamien lausuntojen ja sen tekemien esitysten tapainen asiakirja.

Vaikka kertomus ei menekään eduskuntaan siellä erikseen käsiteltäväksi kuten saamelaistyöryhmä tahtoi asian tapahtuvan, saa eduskunta joka tapauksessa sen käsiteltäväkseen osana hallituksen kertomusta. Siinä yhteydessä eduskunta voi ja on voinut lausua kantansa kertomuksessa esiin nostetuista epäkohdista ja edellyttää hallitukselta toimenpiteitä niiden poistamiseksi. Kertomusmenettelyn tosiasiallista vaikuttavuutta itsehallinnon toteutumiseen on vaikea seikkaperäisesti arvioida eikä vaikutusanalyysien tekeminen kuulu tämän tutkimuksen tavoitteisiin. Eduskunta on kuitenkin kolmesti ottanut kantaa saamelaisten asioihin hallituksen kertomusta käsitellessään. Nämä kaikki tapaukset koskevat saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja ne on otettu esille kielilainsäädännön (kielilaki 37 § ja saamen kielilaki 39 §) tarkoittaman kertomuksen käsittelyn yhteydessä.<sup>556</sup>

Saamelaiskäräjälain muutosesityksessä kertomusta koskevaa pykälää ehdotettiin muutettavaksi niin, että saamelaiskäräjät laatisi kertomuksen suoraan eduskunnalle eikä enää valtioneuvostolle hallituksen kertomuksen laatimista varten. Muutosta perusteltiin sillä, että näin eduskunnalle tarjoutuisi nykyistä keskitetympi mahdollisuus arvioida saamelaisia koskevien asioiden tilaa ja kehitystä (HE 167/2014 vp, s. 32). Ehdotus vastaa perusteluineen saamelaistyöryhmän aikanaan samaa asiaa koskevaa ehdotusta, joka ei sisältynyt enää hallitukseen esitykseen (HE 248/1994 vp) eikä siten koskaan toteutunut. Jostakin syystä tähän työryhmän ehdotukseen ei viitata lainkaan puheena olevassa hallituksen esityksessä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi.

<sup>555</sup> Ks. esimerkiksi kertomus vuodelta 2006 ([www.samediggi.fi/dokumentit/kertomukset-suunnitelmat-ohjelmat/kertomukset](http://www.samediggi.fi/dokumentit/kertomukset-suunnitelmat-ohjelmat/kertomukset)).

<sup>556</sup> K 4/2006 vp, s. 22 ja PeVM 6/2006 vp, s. 4; K 1/2009 vp, s. 23 ja PeVM 1/2010 vp ja EK 5/2010 vp, s. 1; K 13/2013 vp osa 2/4, s. 50 ja PeVM 1/2014 vp, s. 4 ja SiVL 22/2013 vp, s. 2.

### 7.3.1.3. Eräiden valtionavustusten hallinnointi

Saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitetuista valtionavustuksista päättäminen on käytännössä tärkein saamelaiskäräjälain 2 luvussa säädettyistä asioista, jossa saamelaiskäräjille on annettu itsenäistä päätösvaltaa. Siitä on säädetty lain 8.1 §:ssä, jonka mukaan saamelaiskäräjät päättää saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jaosta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käräjät voisi päättää kyseisten varojen jaosta saamelaisjärjestöille, -yhteisöille ja yksityisille saamelaisille. Lisäksi perusteluissa todetaan, että valtion vuoden 1994 talousarviossa tällainen määräraha ja päätösvalta on jo myönnetty saamelaisvaltuuskunnalle, joten tältä osin olisi kyse vain olemassa olevan päätösvallan siirtämisestä saamelaiskäräjille ja siitä, että asiasta säädettäisiin laissa. Perustelujen mukaan säännös ei kuitenkaan koskisi saamelaisten kotiseutualueen kunnille vastaavanlaisiin tarkoituksiin myönnettyjä määrärahoja. (HE 248/1994 vp, s. 25)

Saamelaistyöryhmän ehdotukseen sisältyvä vastaava säännös on sanamuodoltaan hiukan toisenlainen, kun siinä viitattiin valtion talousarvioon otettuihin avustuksiin ja määrärahoihin, mutta säännöksen yksityiskohtaiset perustelut ovat lähes identtiset hallituksen esityksen perustelujen kanssa.<sup>557</sup> Säännöksen tosiasiallista sisältöä ja tarkoitusta ei siten muutettu hallituksen esityksessä. Säännöksen täsmentämiseen lienee vaikuttanut valtiovarainministeriön saamelaistyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa esittämä korjausehdotus<sup>558</sup>, joka on sanatarkasti hallituksen esityksen ja sen mukaan toteutuneen muotoilun mukainen. Oikeusministeriön valtiosääntöoikeuden asiantuntijat puolestaan epäilivät omassa lausunnossaan sitä, että aiheuttaako kyseisen säännöksen muotoilu ongelmia siinä, milloin on kyse sellaisista avustuksista ja määrärahoista, joiden jakaminen on saamelaiskäräjien päätösvallassa. Saattaako säännös johtaa tulkintaan, ettei saamelaiskulttuuria edistäviin tarpeisiin voida enää antaa avustuksia muutoin kuin saamelaiskäräjien välityksellä.<sup>559</sup>

Saamelaiskäräjälain 8 §:n mukaisten avustusten lisäksi samaan ryhmään kuuluu kyseisen lain 2 §:n edellyttämä määräraha, joka on pykälän mukaan varattava valtion talousarviossa sanotussa laissa tarkoitettuja tehtäviä varten. Saamelaiskäräjillä on tämän määrärahan käyttämisessä täysi toimivalta.

#### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaiskäräjälain 8 §:n perusteluissa mainitulla saamelaisvaltuuskunnan päätettävänä olleella määrärahalla tarkoitetaan valtion talousarvion opetus- ja kulttuuriministeriön päaluokkaan jo 1980-luvulta lähtien sisältynyttä saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen toiminnan tukemiseen osoitettua nk. saamelaiskulttuurimäärärahaa. Opetusministeriö päätti tästä määrärahasta myönnettyistä valtionavustuksista saamelaistaiteilijoille ja saamelaisjärjestöille hakemusten perusteella ilman saamelaisvaltuuskunnan myötävaikutusta aina vuoteen 1993 asti. Tilanne muuttui vuonna 1993, jolloin opetusministeriö teki päätöksen määrärahasta myönnet-

<sup>557</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 70 ja 89.

<sup>558</sup> Valtiovarainministeriön lausunto saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, 3.3.1994.

<sup>559</sup> Muistio saamelaistyöryhmän mietinnöstä 1994, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, Veli-Pekka Viljanen ja Heikki Karapuu, 17.3.1994.

tävistä avustuksista saamelaisvaltuuskunnalta pyytämänsä ja saamansa lausunnon (jakoehdotuksen) mukaisesti. Tämän siirtymävaiheen jälkeen opetusministeriö myönsi vuonna 1994 kyseisen määrärahan suoraan saamelaisvaltuuskunnalle, joka sai tuolloin ensimmäisen kerran itsenäisesti päättää määrärahasta myönnettävistä avustuksista. Nykyisin tämä määräraha on yhdistetty toiseen saamelaiskulttuurin tukemiseen varattuun määrärahaan. Uusi määräraha on nimikkeeltään saamelaisen taiteen ja kulttuurin edistäminen (mom. 29.80.52). Se on vuonna 2016 suuruudeltaan 369 000 euroa (EK 28/2015 vp – HE 30/2015 vp, s. 483 ja HE 118/2015 vp).

Myös saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen tarkoitettu määräraha on ollut pitkään valtion talousarviossa. Vuoteen 1996 asti määrärahan käyttämisestä päätti Opetushallitus. Määrärahan hallinnointi siirrettiin sen jälkeen saamelaiskäräjien tehtäväksi. Määrärahan siirto käräjille oli osa saamelaisten kouluhallinnon uudistamishanketta, jonka päätavoitteena oli kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa saamelaisten koulutusasioiden käsittelyssä. Uudistusta valmistellut opetusministeriön työryhmä arvioi muistiossaan, että mainittua määrärahaa on pidettävä luonteeltaan saamelaiskäräjälain 8 §:ssä tarkoitettuna määrarahana.<sup>560</sup> Saamelaisten kouluhallinnon uudistamista itsehallinnon kehittämiseen liittyvänä hankkeena käsitellään tarkemmin tuonnempana. Määrärahan suuruus on valtion vuoden 2016 talousarviossa 500 000 euroa (mom. 29.01.02). (EK 28/2015 vp – HE 30/2015 vp, s. 394 ja HE 118/2015 vp).

Myöhemmin saamelaiskäräjät on saanut päätettäväkseen muitakin saamelaisten tarpeisiin tarkoitettuja valtion talousarvioon sisältyviä määrärahoja. Niistä merkittävimpiä ovat saamenkielisten sosiaali- ja terveystalousten tuottamiseen (mom. 33.60.36, käsitellään tarkemmin tuonnempana), saamenkielisten lasten varhaiskasvatuspalvelujen tuottamiseen (mom. 29.10.30) sekä saamelaisten kulttuuri- ja kielipesätoimintaan osoitettu määräraha (mom. 29.91.50 ja 29.91.52). Vuoden 2016 valtion talousarviossa ensin mainitun määrärahan suuruus on 480 000 euroa, toiseksi 120 000 ja viimeiseksi mainitun 900 000 euroa. (EK 28/2015 vp – HE 30/2015 vp, s. 417, 495 ja 497 ja HE 118/2015 vp).

Saamelaiskäräjälain 2 §:n edellyttämässä määrarahassa on kyse valtion talousarviossa oikeusministeriön pääluokassa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ylläpitämiseen varatusta valtionavustuksesta (mom. 25.01.50), josta suurin osa osoitetaan saamelaiskäräjien käyttöön sen itsenäisesti päätettäväksi. Valtionavustuksella katetaan saamelaiskäräjien yleisen toiminnan menot ja saamelaiskäräjien vaaleista aiheutuvat menot. Vuonna 2017 käräjien yleiseen toimintaan osoitettu valtionavustus on suuruudeltaan 1 581 000 euroa.<sup>561</sup> Saamelaiskäräjät voi suhteellisen vapaasti päättää yleiseen toimintaan saamansa valtionavustuksen käyttämisestä, kunhan se pysyy saamelaiskäräjälain 2 §:n asettamissa puitteissa ja noudattaa lisäksi valtionavustuslain (688/2001) ehtoja.

<sup>560</sup> Eräiden valtion saamelaiskoulutushallintotehtävien siirtäminen saamelaiskäräjille, OPM:n työryhmien muistioita 38:1995, s. 17 ja 20.

<sup>561</sup> Saamelaiskäräjien toimintasuunnitelma-talousarvio vuodeksi 2017, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 19.12.2016.

Saamelaiskäräjien kokonaisbudjetti on tätä nykyä yli 6,5 miljoonaa euroa.<sup>562</sup> Vaikka siihen sisältyvistä valtionavustuksista on valtion talousarvion määräyksiin osin tiukasti korvamerkitty tiettyihin tarkoituksiin, on saamelaiskäräjillä silti huomattavaa taloudellista päätäntävaltaa. Sen avulla se voi ainakin johonkin rajaan asti ohjata itsehallinnon kehittämistä ei-lainsäädännöllisin toimin, priorisoida kulttuuriaan koskevien asioiden edistämistä sekä hallita saamelaisten taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystä ILO 169 -yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Toisaalta on muistettava, että jo saamelaisvaltuuskunta saattoi aikanaan päättää muutaman vuoden ajan saamelaiskäräjälain 8 §:ssä mainitun nk. saamelaiskulttuurimäärärahan käytöstä ilman asiaa koskevaa sääntelyä saamelaisvaltuuskunta-asetuksessa. Päätösvallan siirtämisellä siltä osin saamelaisten edustajistolle saatettiin tosin ennakoita piakkoin mahdollisesti säädettäviä itsehallintolakeja. Joka tapauksessa määrärahojen jakaminen kuuluu itsehallinnon vahvimpaan tasoon, kun siinä saamelaiset voivat käyttää itsenäistä päätösvaltaa.

Vuoden 2014 hallituksen esityksessä (HE 167/2014 vp) saamelaiskäräjälain muuttamiseksi ei ehdotettu muutoksia kyseiseen pykälään.

#### 7.3.1.4. Neuvotteluelvoite

Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetty viranomaisia koskeva neuvotteluelvoite on merkittävin itsehallintoa konkretisoiva muoto kyseisessä laissa, kun on kyse sellaisista itsehallinnon piiriin kuuluvista asioista, jotka ovat saamelais(itse)hallinnon itsenäisen päätösvallan ulkopuolella. Pykälä velvoittaa viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella pykälässä mainittuja asiakokonaisuuksista. Pykälän sisältämä asialistaus sisältää kuusi kohtaa, joista kolme ensimmäistä koskevat maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöä, neljäs saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja viides saamelaisopetusta ja sosiaali- ja terveyspalveluja. Listauksen viimeisin kohta edellyttää lisäksi neuvotteluja muistakin vastaavista saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavista asioista. Neuvotteluelvoitetta koskevan pykälän 2 momentin mukaan veloitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.<sup>563</sup>

<sup>562</sup> Sama.

<sup>563</sup> Myös kuntalaissa (410/2015) säädetään neuvottelumenettelystä. Tätä koskevat säännökset sisältyvät lain 11 §:ään, joka on otsikoitu muotoon ”Valtion ja kuntien neuvottelumenettely”. Pykälän mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä siten kuin lain 12 ja 13 §:ssä säädetään. Kuntia neuvottelumenettelystä edustaa Suomen Kuntaliitto ry. Kuntalain 12 §:ssä säädetään kuntatalousohjelmasta ja 13 §:ssä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta. Harjulan ja Prättälän (2015, s. 212) mukaan kyseisessä neuvottelumenettelystä ei tehdä oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja kuntasektorin välillä. He toteavat lainsäädäntö- ja budjettivallan kuuluvan perustuslain mukaan eduskunnalle, eikä Suomen Kuntaliitolla ole toimivaltaa tehdä valtion kanssa sitovia sopimuksia perustuslain mukaista itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta.



Hallituksen esityksen yleisperusteluissa ei ole mainittu mitään neuvotteluelveloitteesta, mitä voidaan pitää erikoisena piirteenä, kun kyse on kuitenkin ehkäpä lain merkittävimmästä pykälästä itsehallinnon laajempaa toteuttamista ajatellen. Tämä voi johtua siitä, että pykälä lisättiin lakiehdotukseen hallituksen esityksen valmistelun viime vaiheessa. Mahdollisesti sen vuoksi neuvotteluelveloitteesta ei ehditty kirjoittaa mitään esityksen yleisperusteluihin. Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista sen sijaan ilmenee, että pykälä perustuu ILO 169 -yleissopimuksen 6 artiklan (1. a) määräykseen (HE 248/1994 vp, s. 25). Sen lisäksi perusteluissa viitataan siihen, että saamelaisvaltuuskuntaa kuullaan eduskunnan erikoisvaliokunnissa lähtökohtaisesti siltä perustalta, että he ovat ainoa alkuperäiskansa Suomessa. Siinä yhteydessä mainitaan perustuslakivaliokunnan mietintö 12/1990 vp, joka koskee hallituksen esitystä saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa (HE 219/1990 vp). Perusteluissa mainitaan myös perustuslakivaliokunnan lausunto 30/1993 vp, jossa valiokunta katsoi, ettei lainsäädäntöä saa kehittää ILO 169 -yleissopimuksen vastaisesti. Edelleen perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön 1/1994 vp, jossa valiokunta silloin voimassa olleeseen valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:ään nojautuen ilmoitti pitävänsä itsestään selvänä, että saamelaisille varataan tilaisuus tulla kuulluiksi heitä erityisesti koskevien asioiden valmistelussa.

ILO 169 -yleissopimuksen 6 artiklan mukaan sovellettaessa kyseisen sopimuksen määräyksiä hallitusten on neuvoteltava alkuperäiskansojen kanssa asianmukaisella tavalla ja erityisesti niiden edustuselinten kautta aina kun harkitaan lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla niihin välitön vaikutus. ILO:n asiantuntijakomitea antoi vuonna 2010 tulkintasuosituksen yleissopimuksen mukaisesta neuvotteluelveloitteesta. Suosituksen mukaan vastuu neuvotteluelvoitteen täyttämisestä kuuluu hallituksille. Neuvottelujen tulee olla säännöllistä menettelyä, jossa asia käsitellään kokonaan ja vilpittömässä mielessä. Neuvottelujen tulee olla aitoa viranomaisten ja alkuperäiskansojen väliseen mielipiteen vaihtoon ja ymmärtämykseen sekä keskinäiseen kunnioitukseen perustuvaa vuoropuhelua, jolla pyritään aidosti saavuttamaan yhteinen näkemys neuvottelujen kohteena olevasta asiakysymyksestä. Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi tulee perustaa asianmukaiset kansallisen tason menettelyt, jotka vastaavat vallitsevia olosuhteita. Neuvottelujen tavoitteena tulee olla yhteisymmärryksen pääseminen ehdotetuista toimenpiteistä tai alkuperäiskansan suostumus niihin. Vain muodon vuoksi käytävät neuvottelut tai pelkkä tiedonanto eivät ole yleissopimuksen kannalta riittäviä. Suosituksen mukaan neuvotteluelvoite ei kuitenkaan luo alkuperäiskansalle mahdollisuutta veto-oikeuteen neuvottelujen lopputuloksesta eikä neuvottelujen pidä välttämättä johtaa sopimukseen tai suostumukseen.<sup>564</sup>

Saamelaiskäräjät on hyväksynyt vuonna 2005 lähtökohdat saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisille viranomaisneuvotteluille. Tätä asiakirjaa on luonnehdittava jonkinlaiseksi sisäiseksi oppaaksi, joka on tarkoitettu lähinnä saamelaiskäräjiä neuvotteluissa edustavien henkilöiden käyttöön. Opas kuvastaa samalla myös saamelaiskäräjien omaa tulkintaa lain 9 §:n soveltamisesta. Oppaassa todetaan aluksi, että neuvotteluelvollisuuden piiriin eivät kuulu tilanteet, joissa saamelaisten edustaja on kuultavana eduskunnan jossakin valiokun-

<sup>564</sup> General Observation (CEACR)- adopted 2010, published 100th session (2011).

nassa tai käräjien edustajien keskustelut hallituksen iltakoulussa tai ministerin kanssa, joka on tarkoitettu poliittisen päätöksenteon taustaksi. Oppaan mukaan neuvotteluelvoite koskee vain Suomen oikeuspiiriä, joten esimerkiksi pohjoismaisissa neuvotteluissa ei voida vedota puheena olevaan lainkohtaan. Neuvotteluelvoite täyttyy, kun neuvotteluasias yksin täyttää 9 §:n yleiset ja erityiset edellytykset. Velvoite täyttyy myös silloin kun neuvotteluasias yhdessä muiden vastaavien asioiden kanssa täyttää neuvotteluedellytykset. Tässä kohtaa viitataan KHO:n vuosikirjaratkaisuun 1999:14. Oppaan mukaan viranomaisen velvollisuutena on esittää saamelaiskäräjille neuvotteluja, mutta käräjät voi aina itsekin vaatia neuvotteluja. Jotta saamelaiskäräjät voisi vaatia neuvotteluja, viranomaisten on riittävän ajoissa annettava käräjille tieto suunnittelusta ja valmistelusta, joka koskee 9 §:n mukaisia asioita. Käräjien asiana on arvioida, perustaako kyseinen neuvotteluasias yksin tai yhdessä muiden seikkojen kanssa neuvotteluelvoitteen. Neuvotteluelvoite sisältää sekä saamelaiskäräjien kirjallisen kannanoton että sen pohjalta käytävät suulliset neuvottelut viranomaisen edustajan kanssa.

Erittäin tärkeänä asiana pidetään sitä, missä asian käsittelyvaiheessa saamelaiskäräjien kanssa neuvotellaan. Oppaan mukaan usein on tarkoituksenmukaista, että suunnittelu tai valmistelu saataisiin jo alusta alkaen uralle, joka sisältää näkökulman myös saamelaisoikeuteen ja sen mukaiseen ratkaisuun. Esimerkiksi valmiista luonnoksesta on usein myöhäistä käydä ensimmäinen neuvottelukierros käräjien kanssa. Viranomaisten tulee sopia käräjien kanssa neuvottelujankohdasta siten, että käräjillä on aikaa perehtyä esimerkiksi muiden tahojen asiasta antamiin lausuntoihin. Perustuslakivaliokunnan edellyttämä kohtuullinen neuvottelutilanne tarkoittaa oppaan mukaan esimerkiksi sitä, että viranomaisen puolella neuvottelemassa on henkilö, joka esittelee asian tai voi muuten vaikuttaa sen ratkaisuun. Saamelaiskäräjien asemasta neuvotteluissa oppaassa todetaan, että käräjien asianosaisasema on monimerkityksellinen, mikä määräytyy sen mukaan, mistä hallinnonalasta ja hallintoasiasta on kyse. Vahvimmillaan sen asema on niissä tilanteissa, joissa lain tarkoituksena tai viranomaisen tehtävänä on saamelaisten kulttuurin turvaaminen taikka laissa edellytetään saamelaisten kuulemista. Näissä tapauksissa saamelaiskäräjillä saattaa olla myös hallinto-oikeudellinen muutoksenhakuoikeus kuten erämaiden hoito- ja käyttösuunnitelmista.

Oppaan mukaan saamelaiskäräjiä edustaa neuvotteluissa puheenjohtaja ja hänen päättämänsä avustajat tai hänen määräämänsä sijainen avustajineen. Muiden läsnäolosta neuvottelutilanteessa oppaassa lähdetään siitä, että kun neuvottelu koskee lain mukaan vain viranomaista ja saamelaiskäräjiä, ei neuvotteluissa yleensä saa olla mukana muita kuin näitä tahoja edustava neuvotteludelegaatio. Edelleen oppaassa kiinnitetään huomiota neuvottelutapahtumien kirjaamisen tärkeyteen. Neuvottelusta tulee laatia pöytäkirja tai muistio, jonka molemmat osapuolet allekirjoittavat. Muistiosta tulee ilmetä 1) neuvoteltava asia, 2) saamelaiskäräjien vaatimukset neuvotteluissa ja 3) ellei oikeudellisesti perusteltua vaatimusta ole hyväksytty se peruste, miksi vaatimus ei ole hyväksyttävissä. Lopuksi oppaassa käsitellään vielä neuvotteluelvöllisyyden laiminlyönnin oikeudellisia seurauksia. KHO:n päätökseen 8.9.2005 (taltio 2276) viitaten siinä todetaan, että jos viranomainen on laiminlyönyt neuvotteluelvoitteensa voi laiminlyönti hallintoasiassa olla saamelaiskäräjien asianosaisaseman vuoksi palautusperusteena hallinto-oikeudellisen valituksen johdosta. Jopa lakiesityksen käsittely eduskunnassa voidaan keskeyttää, jos saamelaiskäräjiä ei ole asian valmistelussa kuultu.<sup>565</sup>

<sup>565</sup> Saamelaiskäräjien lähtökohdat saamelaiskäräjalain mukaisille viranomaisneuvotteluille, 19.12.2005.

Oikeusministeriö on aivan äskettäin julkaissut muistion hyvistä käytännöistä saamelaiskäräjälain mukaisen neuvotteluvollisuuden toimeenpanemisessa. Muistio on suunnattu viranomaisille ja se on valmisteltu yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa. Siinä on paljon samoja asioita kuin edellä selostetussa saamelaiskäräjien oppaassa. Muistion mukaan neuvottelumenettelyn tulee mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yhteisymmärrykseen pyrkivien keskustelujen käyminen. Viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös sen arviointiin, mitkä asiat kuuluvat laissa tarkoitettun neuvotteluvollisuuden piiriin. Muistiossa todetaan, että neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä osallistumisen muoto eikä siinä ole kyse vain pelkästä kuulemisesta, vaan painotus on yhteistyössä. Muistiossa korostetaan aidon vuoropuhelun ja vaikuttamisen sekä molemminpuolisen arvostuksen merkitystä. Edelleen siinä pidetään tärkeänä pyrkimystä käydä neuvotteluja siinä hengessä, että niissä saavutettaisiin yhteisymmärrys neuvottelujen kohteena olevasta kysymyksestä. Muistion mukaan neuvottelut päättyvät joko yhteisymmärrykseen tai siihen, ettei yhteisymmärrystä ole mahdollista saavuttaa edes keskusteluja jatkamalla. Vielä todetaan, että neuvotteluvollisuus ei tarkoita veto-oikeutta.<sup>566</sup> Ministeriön muistiossa huomio kiinnittyy siihen, että siinä ei mainita mitään osapuolten välisen tasavertaisen kumppanuuden merkityksestä.

Oikeusministeriön muistiossa viitataan lisäksi hyviin käytäntöihin Norjan puolella. Norjassa neuvotteluvollisuudesta ei ole suoraan laissa säädetty, vaan neuvotteluissa noudatettavista periaatteista on sovittu saamelaiskäräjien kanssa tehdyssä neuvottelusopimuksessa, joka vahvistettiin kuninkaan resoluutiolla 1.7.2005. Tässä sopimuksessa korostetaan samoja seikkoja kuin edellä selostetuissa asiakirjoissa. Ministeriön muistion mukaan sopimuksen tavoitteena on, että valtiolliset viranomaiset ja saamelaiskäräjät voisivat päästä yhteisymmärrykseen saamelaisia suoraan koskevista laki- ja muista hankkeista.

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lakiesityksen (HE 248/1994 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä kuullut asiantuntijat eivät lausunnoissaan juuri kiinnittäneet huomiota neuvotteluelvoitetta koskevaan pykälään. Asiasta lausui ainoastaan Martin Scheinin, joka totesi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, että useimmissa asioissa saamelaisten kulttuuri-itsehallinto toteutuisi kyseisen neuvotteluelvoitteen muodossa. Hänen mielestään saamelaisten kuulemisen ja itsehallinnollisen organisoitumisen kannalta ehdotettu järjestely on paikallaan, kun sillä voi olla reaalista merkitystä esimerkiksi monissa maankäyttöön ja siten saamelaisten kulttuurimuodon kannalta olennaisiin elinkeinoihin liittyvissä kysymyksissä.<sup>567</sup>

Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta muutti neuvotteluelvoitetta koskevaa saamelaiskäräjälain 9 §:ää kahdella tavalla. Esityksessä ehdotetun pykälän alkuosan ilmaisu ”*Viranomaisilla on velvollisuus neuvotella...*” muutettiin muotoon ”*Viranomaiset neuvottelevat...*”. Tämän muutoksen ohella valiokunta lisäsi pykälään edellä todetun 2 momentin neuvotteluelvoitteen täyttämi-

<sup>566</sup> Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017. Ks. myös Allard 2017, s. 328–330 ja HE 167/2014 vp, s. 19.

<sup>567</sup> Martin Scheininin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 248/1994 vp, 4.1.1995.

sestä. Valiokunta katsoi, että neuvotteluvollisuus ei voi merkitä pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nyk. hallintolaki) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan.<sup>568</sup> Siten neuvotteluvollisuuden oikeudellinen vaikuttavuus rajoittuu valiokunnan kannan mukaan siihen, että viranomaisten on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta. Kuulemisen osalta kyse on saamelaiskäräjille varattavasta tilaisuudesta lausua käsityksensä esimerkiksi kirjallisesti jostakin ehdotuksesta, jonka toteuttaminen vaikuttaisi saamelaisten asemaan. Neuvottelumahdollisuus tarkoittaa puolestaan suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan viranomaisen neuvotteluvollisuuden täyttäminen hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti edellyttää, että saamelaiskäräjille varataan riittävästi aikaa perehtyä neuvottelujen kohteena olevaan asiaan ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaiskäräjien kannalta kohtuulliseksi. Toisaalta tarjotun neuvottelumahdollisuuden käyttämättä jättäminen ei voi muodostua lopulliseksi esteeksi sille, että asianomainen viranomainen etenee asiassa vaikkapa omaan päätöksentekoonsa asti. (PeVM 17/1994 vp, s. 2)

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaistyöryhmän ehdottamaan saamelaiskäräjälakiin ei sisältynyt neuvotteluvollisuutta koskevaa pykälää. Myntin käsityksen mukaan työryhmän ehdottama eduskuntaan ulottuvaksi ajateltu aloiteoikeus korvattiin hallituksen esityksessä puheena olevalla neuvotteluvollisuudella.<sup>569</sup> Saamelaistyöryhmän mietinnön jälkeen valmistuneista

<sup>568</sup> Myntti (1997, s. 90) tosin huomauttaa, ettei perustuslakivaliokunta mainitussa yhteydessä suoranaisesti vertaa saamelaiskäräjiä hallintomenettelylaissa tarkoitettuun asianosaiseen. Hallintolain (434/2003) 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asianosaisia voivat olla luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Julkisyhteisö tai sen toimielin, viranomainen, voi olla myös hallintoasian käsittelyssä asianosaisena, kun asia koskee sen oikeutta 11 §:n tarkoittamalla tavalla tai kun sen asianosaisasema perustuu erityissäännökseen (HE 72/2002 vp, s. 69, ks. myös Kulla 2012, s. 136 ja Mäenpää 2016, s. 153). Kullan (2012, s. 244) mukaan viranomaisten kuulemista koskevilla erityissäännöksillä on asiallisesti ottaen usein kyse pikemminkin lakimääräisestä selvityspyynnöstä (HL 32 §) kuin asianosaisen kuulemisesta. Kulla katsoo, että sanotun mukaisesti esimerkiksi kunnat voivat olla kuultavia tahoja.

Saamelaiskäräjillä on katsottava olevan edellä todetun perusteella asianosaisen asema oikeushenkilönä ainakin niissä hallinnollisissa asioissa, jotka kuuluvat saamelaiskäräjälain 9 §:n piiriin ja joista viranomaisten on siten kuultava saamelaiskäräjiä ja neuvoteltava sen kanssa. Viranomaisia velvoittava vaatimus hyvän hallinnon takeista on ankkuroitu perustuslain 21 §:n 2 momenttiin, joka sisältää perustuslaillisen toimeksiannon turvata nämä takeet lailla. Hyvän hallinnon takeista säädetään ensisijaisesti hallintolaissa, joka on luonteeltaan yleislaki. Hallintolakiin sisältyvät menettelysäännökset samoin kuin sen hyvän hallinnon perusteita koskevat 2 luvun säännökset suojaavat saamelaiskäräjien asemaa kuulemis- ja neuvottelumenettelyssä ja siihen liittyvässä viranomaisen hallintomenettelyssä. Erityisen merkityksellisiä ovat hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet, joita on vakiintuneesti kutsuttu hallinto-oikeuden yleisiksi periaatteiksi (ks. esim. Kulla 2012, s. 94). Tähän liittyen voidaan viitata valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin erääseen päätökseen, jota on käsitelty tarkemmin tämän tutkimuksen alaviitteessä 572. Saamelaiskäräjillä on oikeus odottaa, että viranomaiset toimivat hyvän hallinnon ja hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti asianmukaisesti ja laillisesti ja että sille ja sen edustamalle yhteisölle kuuluvat oikeudet toteutuvat täysimääräisesti (vrt. Niemi-vuo – Keravuori 2003, s. 88 ja Mäenpää 2016, s. 67).

<sup>569</sup> Myntti 1997, s. 91.

lainvalmisteluasiakirjoista ei kuitenkaan löydy mitään sellaista mainintaa, josta ilmeneisi hallituksen tietoisesti harkinnan näiden vaihtoehtojen väliltä ja päätyneen sitten neuvotteluelvoitteen kannalle. Myntti näyttää käsittäneen kyseisiä saamelaiskäräjille kaavailtuja oikeuksia ikään kuin vaihtoehtoisina ratkaisuina todeten, että hallituksen esittämä ja sittemmin säädetyssä saamelaiskäräjälaisissa toteutunut viranomaisten neuvotteluelvoite poikkeaa huomattavasti saamelaistyöryhmän ehdotuksesta. Tällä ehdotuksella hän viittaa työryhmän ehdottamaan aloiteoikeuteen. Tilanne lienee ollut paremminkin niin, että aloiteoikeuden hylkäämisen jälkeen sen tilalle oli tarpeen saada lakiin jokin järjestely, joka edes jollakin tavalla loisi saamelaisille edellytyksiä itsehallintonsa toteuttamiseen ja kehittämiseen.

Aloiteoikeus ja neuvotteluelvoite vaikuttamisen keinoina eivät ole rinnastettavissa toisiinsa. Saamelaistyöryhmän yhtenä johtoajatuksena oli se, että saamelaisten itsehallinnon tulisi olla luonteeltaan dynaaminen niin, että saamelaiset voisivat itse omista lähtökohdistaan ohjata sen tulevaa kehitystä. Ehdotettu aloiteoikeus oli erinomaisella tavalla linjassa aktiiviseen toimintaperiaatteeseen nojaavan ajatuksen kanssa, sillä se olisi turvannut saamelaisille neuvottelumenettelyä ratkaisevasti paremmat mahdollisuudet pitää itsehallinnon kehittämisessä ohjaket käsisään; asian jatkovalmisteluun liittyvissä neuvotteluissa aloitteen tekijä on yleensä etulyöntiasemassa.

Saamelaiskäräjälain mukaisessa neuvottelumenettelyssä asetelma on päinvastainen, kun siinä saamelaiset joutuvat turvautumaan reagoivaan ja oikeuksia puolustavaan toimintaan. Asetelmassa saamelaiset nähdään passiivisena, vastaanottavana osapuolena, joka väistämättä joutuu ota tai jätä valintatilanteen eteen. Useimmat tuon lainkohdan mukaiset neuvottelut noudattavat kaavaa, jossa jokin viranomainen on valmistellut omassa hallinnossaan ja omista lähtökohdistaan jonkin lakiehdotuksen, hallinnollisen päätöksen tai suunnitelman, josta se pyytää lausunnon eri tahoilta, muiden ohella saamelaiskäräjiltä. Kun saamelaiskäräjät on antanut asiasta kirjallisen lausuntonsa, viranomainen järjestää asiasta lain mukaiset neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa. Neuvottelut käydään säännönmukaisesti viranomaisen valmisteleman laki- tai suunnitelmaluonnoksen pohjalta, mihin saamelaiskäräjät yrittää saada muutoksia oman lausuntonsa pohjalta, harvemmin siinä kuitenkaan merkittävämmän onnistumatta. Näin saamelaisten perusoikeuksien toteuttamiseen itsehallinnon perustalta liittyvää toimintaa suunnittelevat ja ohjaavat muut kuin saamelaiset itse, mikä on saamelaisten perustuslain säännösten tarkoitusperien ja hengen vastaista ja mitä voi kutsua saamelaisten holhoamiseksi.<sup>570</sup>

Neuvotteluelvoitetta koskeva pykälä ei tarkemmin määrittele sitä, minkä luonteisia toimenpiteitä velvoite koskee. Kun pykälä perustuu ILO 169 -sopimuksen 6 artiklaan, voidaan tulkinnoin esittää päätelmä, että velvoite koskee sekä hallinnollisia että lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Myntin mukaan hallituksen esitys antaa kokonaisuutena tarkasteltuna sellaisen vaikutelman, että neuvotteluelvoitteen ensisijaisena tarkoituksena on parantaa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heitä koskevissa

<sup>570</sup> Vrt. Valkosen (2009, s. 154) analyysiin saamelaisten alkuperäiskansa-aseman vaikutuksista suhteessa Suomen valtiovaltaan (referoitu lyhyesti tämän tutkimuksen alaviitteessä 203).

lainsäädännöllisissä asioissa.<sup>571</sup> Pykälä ei myöskään määrittele velvoitteen laiminlyömisestä viranomaiselle aiheutuvia oikeudellisia seuraamuksia. Sitä vastoin korkein hallinto-oikeus on päätöksessään vuodelta 2003 linjannut, että saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvottelujen käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 2003:11.3.2003, taltio 516).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitteli mietinnössään 1/1994 vp laajasti lainvalmistelun heikkoa tasoa. Siinä yhteydessä se lausui muun muassa, että eduskunnan ja hallituksen työnjaon kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että lainvalmistelussa sivuutettu lausuntokierros käydään asiallisesti ottaen eduskunnassa valiokuntakäsittelyn aikana. Tätä seikkaa koskevana tärkeänä yksityiskohtana valiokunta otti esille saamelaisten kuulemisen heitä erityisesti koskevissa asioissa, josta tuolloin säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:ssä ja lisäksi tarkemmin eduskunnan työjärjestyksen 16 §:n 2 momentissa. Valtiopäiväjärjestyksestä lähtevän sääntelyn huomioon ottaen valiokunta piti itsestään selvänä, että saamelaisia tulee kuulla jo valmisteltaessa tällaisia asioita. Valiokunta totesi kuitenkin muutaman kerran joutuneen huomauttamaan asianomaista ministeriötä kuulemisen laiminlyönnistä (PeVL 8/1993 vp ja 30/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi näiden kannanottojen jälkeen 2000-luvullakin joutunut korostamaan sitä, että kun kyse on kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin liittyvästä lakiesityksestä saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa tulee varmistaa alusta lähtien (PeVL 21/2007 vp, PeVL 40/2009 vp ja PeVL 5/2017 vp<sup>572</sup>).

Saamelaistyöryhmän ehdottamaan saamelaiskäräjälakiin sisältyi saamelaiskäräjien muita tehtäviä koskeva pykälä (9), jota hallituksen esityksessä ei enää ollut. Pykälän 1 momentissa ehdotettiin, että saamelaiskäräjät osallistuu saamelaisten kielellistä ja kulttuurista asemaa tukevien aloitteiden tekoon. Momentin yksityiskohtaisten perustelujen aloitteilla tarkoitettiin sekä työryhmän tarkoittamia aloitteita eduskunnalle että mah-

<sup>571</sup> Myntti 1997, s. 89.

<sup>572</sup> Tenojoen kalastussopimuksen uusimista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 239/2016 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että sen saaman selvityksen mukaan sopimusta koskevien neuvottelujen ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä on tietyiltä osin laiminlyöty saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen noudattamista. Myös saamelaisten oikeuksien vaikutusarviointi on toteutettu osin puutteellisesti. Sen vuoksi valiokunta joutui huomauttamaan, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta. (PeVL 5/2017 vp, s. 10) Myös valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri joutui ottamaan kantaa puheena olevaan kysymykseen saamelaiskäräjien tehtyä sille kantelun maa- ja metsätalousministeriön menettelystä. Kantelussaan saamelaiskäräjät totesi, että maa- ja metsätalousministeriö ei järjestänyt asiassa saamelaiskäräjälain mukaisia neuvotteluja asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ministeriö kiisti saamelaiskäräjien väitteet. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi edellä selostettuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoon viitaten ja siihen yhtyen, että maa- ja metsätalousministeriö on tietyiltä osin laiminlyönyt saamelaiskäräjälain mukaisen neuvotteluelvoitteen noudattamisen. Oikea-aikaiset neuvottelut itse sopimuksesta ja sen sisällöstä olisi tullut pitää ennen Suomen ja Norjan välisten neuvottelujen päättymistä, jotta saamelaiskäräjille lailla taattu vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittely ollut tältä osin myöskään perustuslaissa ja hallintolaissa turvattu hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista. Päätöksensä lopuksi hän kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota saamelaiskäräjälaisissa asetettuihin velvoitteisiin asianmukaisista neuvotteluista sekä hallintolain säännöksiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteista. (Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipaleen päätös 23.3.2017, Dnro OKV/12/21/2016)

dollisia pohjoismaisia aloitteita ja Euroopan yhdentymiskehitykseen liittyviä aloitteita.

Toisessa momentissa puolestaan ehdotettiin säädettäväksi, että saamelaiskäräjät osallistuu saamelaisten kotiseutualueutta koskevaan yhdyskuntasuunnitteluun, valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden käytön suunnitteluun sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevaan suunnitteluun. Perustelujen mukaan momenttiin sisältyy esimerkkiluettelo asioista, joiden valmisteluun saamelaisvaltuuskunta on jo osallistunut, mitä toimintaa saamelaiskäräjät voisi edelleen kehittää. Pykälän 3 momentissa ehdotettiin lisäksi saamelaiskäräjille päätösvaltaa edellä mainituissa asioissa siten kuin siitä erikseen säädettäisiin.<sup>573</sup>

Työryhmän ehdottamalla muita tehtäviä sääntelevällä saamelaiskäräjälain 9 §:llä tavoiteltiin samaa asiointilaa kuin sittemmin toteutuneella neuvotteluelvoitetta koskevalla saamelaiskäräjälain pykälällä. Molempien tavoitteena oli itsehallinnon periaatteen mukaisesti lisätä saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia itseään koskevissa asioissa. Työryhmän ehdottaman 9.2 §:stä ei tosin ilmene, miten ja missä laajuudessa saamelaiskäräjillä olisi ollut oikeus osallistua siinä mainittujen asioiden suunnitteluun. Säännös ei myöskään sisältänyt mitään viranomaisia velvoittavia elementtejä.

Saamelaisvaltuuskunta-asetuksen 2 §:n 2 momenttiin sisältyvä listaus niistä asioista, joista saamelaisvaltuuskunnan erityisesti tulee tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja on hyvin samankaltainen saamelaiskäräjien neuvotteluelvoitetta koskevaan pykälään sisältyvän asialuettelon kanssa. Molempien pykälien muotoilusta ilmenee, että niihin otettu listaus asioista ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi, vaan paremminkin asioiden etusijaa määrittäväksi ilmaisuksi. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista listausta on perusteltua tulkita myös niin, että se ilmaisee osaltaan ne asiaryhmit, jotka ainakin kuuluvat saamelaisten itsehallinnon piiriin.

Neuvottelumenettelyllä on osittain sitä koskevan vallitsevan tulkintakäytännön vuoksi itsehallinnon aktiivisen ja dynaamisen luonteen ja siihen olennaisesti liittyvän saamelaisten ohjauksen<sup>574</sup> kannalta kaksi vakavaa heikkoutta. Ensimmäiseen niistä viitattiin jo edellä ja se liittyy oikeuteen ohjata ja johtaa asioiden valmistelua tai osallistua sellaiseen toimintaan. Neuvottelumenettelyssä saamelaiset pääsevät näennäisen muodollisesti osallistumaan edustuselimensä kautta itselleen tärkeiden asioiden valmisteluun, mutta eivät juuri koskaan voi ohjata ja johtaa valmistelua tai edes osallistua siihen puhumattakaan tosiasiallisesta osallistumisesta päätöksentekoprosesseihin. Valmistelulta on säännönmukaisesti valtaväestön viranomaisten käsissä. Tällä seikalla on sekä hallinnossa että lainsäädäntötyössä suuri merkitys erilaisten hankkeiden lopputulosta ajatellen.

<sup>573</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 70–71 ja 89–90.

<sup>574</sup> Heuru ym. (2008, s. 230–232) mukaan nykyaikaisen kunnallishallinnon toiminta voidaan jakaa hallinnollisten tehtävien osalta neljään toiminnalliseen kokonaisuuteen, joita ovat 1) ohjaus, 2) hallintomenettely (käsittäen valmistelun ja itse päätöksenteon), 3) täytäntöönpano ja 4) valvonta. Heidän mukaansa kunnan hallintoa ohjataan sekä kuntaorganisaation sisältä että sen ulkoa valtion suunnalta lainsäädännön avulla. Sisäisen ohjauksen muotoja ovat esimerkiksi käskyohjaus, sääntöohjaus, tavoite- ja ohjelmaohjaus, muoto-ohjaus ja määrärahaohjaus. Ohjauksen toteuttajat – erityisesti kunnalliset toimielimet ja johtavat viranhaltijat – voivat asettaa tavoitteita valmistelulle, hallintomenettelylle kuin myös täytäntöönpanolle.

Toinen heikkous liittyy edellä kuvattuun valmistelun ohjausvallan puutteeseen. Saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitetta koskeva pykälä on tiukan oikeudellisesti katsoen pelkkä menettelytapaa koskeva vaatimus. Tämä ilmenee selvästi mainitusta eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöstä (PeVM 17/1994 vp), jossa valiokunta toteaa muun muassa, ettei neuvotteluvollisuus voi merkitä pidemmälle menevää suojaa kuin mitä hallintomenettelylaissa (nyk. hallintolaki) säädetään asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi omassa asiassa.<sup>575</sup> Neuvotteluvollisuuden oikeudellinen vaikuttavuus rajoittuu siis valiokunnan kannan mukaan siihen, että viranomaisten on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto ja siihen liittyvä ehdotus 2 momentin lisäämiseksi 9 §:ään merkitsi selvää heikennystä neuvotteluelvoitteen oikeudelliseen vaikuttavuuteen suhteessa hallituksen esityksen mukaiseen ehdotukseen, johon ei sisällynyt neuvotteluelvoitteen täyttämistä koskevaa 2 momenttia. Valiokunnan lausuma on mitä ilmeisemmin osaltaan tarjonnut viranomaisille perusteen tulkita neuvotteluelvoitetta lähinnä muodollisena, hallintomenettelyyn kuuluvana edellytyksenä. Myntti katsoo viitaten perustuslakivaliokunnan mietinnön tähän kohtaan, että hallintomenettely ei ole ensisijaisesti yhteiskunnallista vaikuttamista, vaan julkisen vallan käyttöä. Toisin jotkut intressitahot voivat Myntin mielestä joskus pyrkiä vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin myös hallintomenettelyn kautta.<sup>576</sup> Myös Åhrén on toisin sanoin samoilla linjoilla katsoen, että alkuperäiskansoille ILO 169 -sopimuksessa turvattu neuvotteluoikeus tarjoaa näille kansoille oikeuden osallistua päätöksentekoprosessiin, mutta se ei kuitenkaan ole aitoa itsemääräämisoikeuden käyttämistä.<sup>577</sup>

Saamelaiskäräjät on samoin kiinnittänyt huomiota samaan heikkouteen. Keväällä 2002 Suomen hallituksen iltakoulua varten laatimassaan muistiossa se toteaa, että neuvottelumenettely ei ole itsehallintoa eikä ensisijaisesti yhteiskunnallista vaikuttamista, vaan hallintomenettelyyn liittyvää julkisen vallan käyttöä.<sup>578</sup> Saamelaiskäräjien kannanoton mukaan viranomaisten harkintaan jää, missä määrin se ottaa huomioon

---

<sup>575</sup> Hallintolain 6 luku sisältää säännökset asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Sen 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisen kuulemiseen liittyy erinäisiä oikeusvaikutuksia. Asianosaisen kuulematta jättäminen on menettelyvirhe, joka voi johtaa oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta päätöksen kumoamiseen kokonaan tai siltä osin kuin asianosaista ei ole kuultu. Myös päätöksen korjaaminen on hallintolain 50 §:n nojalla mahdollista, jos asianosaista ei ole kuultu. Kuulemisvelvollisuuden laiminlyönti on lisäksi peruste hakea muutosta päätökseen ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Lainvoimainen hallintopäätös on hallintolainkäyttölain (586/1996) nojalla mahdollista poistaa (59 §) tai purkaa (63 §) kuulemisvirheen vuoksi. (Mäenpää 2016, s. 261)

<sup>576</sup> Myntti 1997, s. 89–90.

<sup>577</sup> Åhrén 2016, s. 134.

<sup>578</sup> Heikki Kullan (2012, s. 1–3) mukaan hallintotoiminta on pääosin muutosidonnaista, joka yhdessä koko hallintomenettelyoikeuden kanssa on lähtökohdiltaan sidoksissa oikeusvaltion ideaan. Siinä säänneltävänä on pääosin julkisen vallan käyttö, toisin sanoen se osa julkisen vallan toiminnasta, joka päätöksinä ja muilla tavoin kohdistuu yksityisen henkilön oikeusasemaan. Suomen oikeusjärjestys on tältä osin korostetun legaalinen. Se sisältää olettaman hallintotoiminnan muutosidonnaisuudesta.



käräjien esittämät näkökohdat. Kun sektorikohtainen lainsäädäntö ei vielä yleisesti velvoita viranomaisia ottamaan erikseen huomiota saamelaiden asemaa, ei saamelaiskäräjillä ole keinoja edistää saamelaiden perustuslaillisia oikeuksia alkuperäiskansana.<sup>579</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitea otti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyvässä päätöslauselmassaan vuodelta 2007 kantaa saamelaiskäräjien huolenaiheeseen. Päätöslauselmassaan ministerikomitea totesi, että saamelaiskäräjät ei ole toistuvista kuulemisista huolimatta tyytyväinen tapaan, jolla viranomaiset toteuttavat neuvotteluelvoitettaan. Komitea suositteli viranomaisia noudattamaan laillista velvoitettaan neuvotella saamelaiskäräjien kanssa sille kuuluvissa asioissa.<sup>580</sup>

Neuvotteluelvoitteen oikeudellisesta velvoittavuudesta voidaan todeta, että saamelaiskäräjillä on puheena olevan pykälän ehtojen täytyessä oikeus vaatia viranomaisilta neuvotteluja. Pykälässä mainitut ehdot ovat varsin vaativat. Siinä lueteltujen toimenpiteiden pitää olla 1) laajakantoisia ja 2) merkittäviä ja lisäksi niiden tulee vaikuttaa 3) välittömästi ja 4) erityisellä tavalla saamelaiden asemaan alkuperäiskansana. Viranomaisen harkintavallassa on ratkaista se, onko käsillä asia, joka täyttää nämä neljä ehtoa ja josta sen on lain mukaan kuultava saamelaiskäräjiä ja neuvoteltava sen kanssa. Viranomaisten kannalta on tietenkin järkevää tulkita pykälää tältä osin laeasti ainakin hallintoasioissa, koska siten ne välttyvät syylistymästä menettelytapavirheeseen, mikä saattaisi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin hallinto-oikeudellisen valituksen takia (vrt. KHO:n päätös 11.3.2003). Kuullessaan saamelaisia esimerkiksi kirjallisesti ja järjestäessään sen jälkeen neuvottelut viranomaisen on täyttänyt lain kirjaimen; muuta laki ei viranomaiselta vaadi.<sup>581</sup> Saamelaiskäräjälain 9 § ei edellytä yhteisymmärryksen saavuttamista neuvotteluissa eikä saamelaiskäräjien esittämän viranomaisen näkökannasta poikkeavan kannan hyväksymistä neuvottelujen lopputulokseksi ja samalla asiaa koskevaksi lopulliseksi hallinnolliseksi päätökseksi. Viranomaisen voi vapaasti päättää

---

<sup>579</sup> Saamelaiskäräjien (lisä)muistio ajankohtaisista saamelaisasioista hallituksen 22.5.2002 iltakoulua varten (2.5.2002).

<sup>580</sup> ResCMN(2007)1 (31.1.2007).

<sup>581</sup> Pekka Vihervuori toteaa oikeusministeriölle tekemässään selvityksessä, että saamelaiskäräjälain mukainen neuvotteluelvoite ei nykyisessä muodossaan ole aina toteutunut tarkoitetulla tavalla, vaan sitä on käytännössä saatettu tulkita varsin suppeasti. Tällä hän viittasi lähinnä siihen, että neuvotteluja ei ole käyty joidenkin lakiesitysten osalta lainkaan, vaikka ne olisivatkin kuuluneet neuvotteluelvoitteen piiriin. Suppea tulkinta ei hänen mielestä vastaa ILO 169 -sopimuksen tavoitteita. Sen vuoksi saamelaiskäräjälain 9 §:n sanamuotoa olisi tarkistettava. Hän ehdotti muun muassa ”välittömästi ja erityisellä tavalla” sanojen poistamista pykälästä. (Selvitysmies Pekka Vihervuori, oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999, s. 98) Saamelaiskäräjät totesi puolestaan muistiossaan saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon sisällöksi ja korostaa vain sitä säädetty neuvotteluelvoite on riittämätön saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon sisällöksi ja korostaa vain sitä seikkaa, että saamelaiskäräjille ei muista vaaleilla valituista edustajistoista poiketen ole haluttu antaa mitään vallankäyttöä, vaan pysyttää heidät pääväestön viranomaisten täydessä holhouksessa. Käräjien mielestä itse neuvotteluelvoite on useassa suhteessa kelvoton (saamelaiskäräjien perustelumistio 31.3.2000). Vihervuoren selvitys ja saamelaiskäräjien siihen liittyvä kannanotto valmistuivat tosin vain muutama vuosi saamelaiskäräjälain voimaantulon jälkeen, jolloin tietoisuus neuvotteluelvoitteesta ei ollut vielä kovin laajasti levinnyt viranomaisten keskuudessa. Tilanne on tältä osin vähitellen muuttunut parempaan suuntaan. Tämä koskee kuitenkin vain neuvotteluelvoitteen huomioon ottamista, ei veloitteen tosiasiallista merkitystä saamelaiden itsehallinnon ja muun oikeusaseman kehittämisessä.

siitä, että ottaako se huomioon saamelaiskäräjien esittämät näkemykset sellaisenaan tai vain joiltakin osin vai ratkaiseeko se asian sivuuttaen kokonaan saamelaisten näkökannat. Jos viranomaiset päätyvät ratkaisutoiminnassaan – kuten usein tekevätkin – viimeksi mainittuun vaihtoehtoon, ei siitä koidu niille mitään oikeudellisia seuraamuksia.

Neuvotteluelvoitetta voi myös peilata saamelaisvaltuuskunnan aikaiseen oikeudelliseen tilaan ja yleiseen käytäntöön. Tästä näkökulmasta voidaan kysyä, onko saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön toteutuminen tosiasiallisesti lisännyt saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa? Saamelaisvaltuuskunnasta annettuun asetukseen ei sisällynyt säännöstä neuvotteluelvoitteesta eikä mitään muutakaan sen tapaista säännöstä. Sillä oli asetuksensa 2 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja tuossa pykälässä mainituissa asioissa. Asetuksessa ei ollut säännöksiä viranomaisiin kohdistuvista velvoitteista. Saamelaiskäräjälain 9 § sen sijaan kohdistaa viranomaisiin sekä kuulemisvelvoitteen esimerkiksi kirjallisessa muodossa että neuvotteluelvoitteen. Velvoittavien säännösten puuttumisesta huolimatta viranomaiset kuulivat saamelaisvaltuuskuntaa ja neuvottelivat sen kanssa saamelaisille tärkeistä asioista samaan tapaan kuin saamelaiskäräjienkin toimintahistorian aikana on menetelty.

Edellä esitettyyn kysymykseen vastaaminen edellyttää sen määrittelemistä, mitä vaikuttamisella lopulta tarkoitetaan. Onko vaikuttamisesta kyse silloin, kun jokin taho voi ottaa lakiin perustuvasti osaa asioiden valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin ja esittää siinä yhteydessä omat näkemyksensä ilman oikeudellista edellytystä sille, että esitettyjen näkökantojen tulee myös jotenkin ilmetä prosessin lopputuloksesta eli päätöksestä? Vai onko vaikuttaminen sitä, että samaiseen prosessiin vaikutetaan tehokkaasti joko laissa säädetyn kuulemis- ja neuvotteluaseman turvin tai ilman sitä saavuttaen asetetut neuvottelutavoitteet kokonaan tai osittain prosessin lopputuloksessa? Ensin mainittua vaikuttamista voidaan kutsua näennäiseksi muodollis-oikeudelliseksi ja jälkimmäistä tosiasialliseksi vaikuttamiseksi. Vastaus esitettyyn kysymykseen on siten se, että saamelaiskäräjälain 9 § paransi saamelaisvaltuuskuntaan verrattuna saamelaisten muodollisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia kyseinen pykälä ei kuitenkaan sanottavammin lisännyt juuri sen vuoksi, että sen viranomaisille langettama velvoite kuulemisesta ja neuvottelujen järjestämisestä koskee tiukan oikeudellisesti katsoen ja vallitsevaa, minimaalista tulkintaa noudattaen vain menettelyä hallinnollisten ja lainsäädännöllisten asioiden käsittelyssä.

Puutteistaan huolimatta saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelumenettely turvaa saamelaiskäräjille mahdollisuuden keskustella viranomaisten kanssa kasvotusten saman neuvottelupöydän äärellä. Se on enemmän kuin mahdollisuus antaa pelkkä kirjallinen lausunto asiasta. Neuvotteluissa saamelaiskäräjien edustajat voivat tarkemmin perustella lausunnossaan esittämiä näkökantoja ja yrittää siten saada viranomaisen taholta ymmärrystä asialleen ja lopulta suostumaan, jos ei kokonaan niin ainakin osittain käräjien vaatimuksiin. Taivuttelun ja suostuttelun onnistuminen on paljon kiinni myös neuvottelijoiden neuvottelukyvyyistä ja -taidoista varsinkin asioissa, joissa neuvottelutilanne on aidosti avoin, viranomaisella on laveasti harkintavaltaa, mahdollisia ratkai-

suvaihtoehtoja on useita eikä viranomaisen ole jo ennen neuvotteluja asettunut tietyn ratkaisuvaihtoehdon kannalle.

Neuvotteluelvoite näyttää ylikorostavan saamelaiskäräjien asemaa yksinomaisena saamelaisten itsehallintoa hoitavana elimenä. Pykälä velvoittaa neuvottelemaan vain saamelaiskäräjien kanssa, vaikka joissakin asioissa tämä neuvotteluasema voisi kuulua paremmin jollekin toiselle saamelaisorganisaatiolle esimerkiksi sen vuoksi, että asia koskettaa erityisellä tavalla sen toimintakenttää. Tällaisia organisaatioita ovat erityisesti saamelaisten kotiseutualueella poronhoitoelinkeinon alalla toimivat nk. saamelaispaliskunnat.<sup>582</sup> ILO 169 -sopimuksen 6 artiklan sanamuoto ”*neuvoteltava kyseisten kansojen kanssa asianmukaista menettelyä noudattaen ja erityisesti niiden edustuselinten kautta...*” ei rajaa neuvottelumenettelyn koskemaan pelkästään edustuksellista saamelaistoimielintä, vaan myös muut saamelaisia edustavat tahot ovat sen mukaan oikeutettuja pääsemään tämän menettelyn piiriin. Tämä seikka on otettu huomioon myös parafoidussa pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa, jonka 18 artikla käsittelee neuvotteluja muiden saamelaisia edustavien tahojen kanssa. Sen mukaan säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä muille saamelaistahoille kuin saamelaiskäräjille kuten saamelaiskylille, siidoille, paliskunnille, kolttasaamelaisten kyläkokouksille<sup>583</sup> tai muille saamelaisjärjestöille, valtio neuvottelee, jos siihen on syytä, myös näiden tahojen edustajien kanssa. Toisaalta saamelaiskäräjälain 9 § ei estä viranomaisia kuulemasta ja neuvottelemasta muidenkin saamelaistahojen kanssa, jos ne pitävät sitä tarpeellisena. Saamelaiskäräjien aseman osalta on tietysti otettava huomioon, että se on edustuksellisen luonteensa vuoksi ainoa toimielin, joka voi ilmaista saamelaisten virallisen näkemyksen heitä koskeissa asioissa.

Saamelaiskäräjälain mukainen muodollinen kuulemis- ja neuvottelumenettely tarjoaa saamelaisille viranomaisten omaksuman tulkintalinjan vuoksi melko tehottoman keinon huolehtia perusoikeuksiensa toteuttamisesta sekä ohjata ja kehittää itsehallintoaan haluamallaan tavalla. Sen vuoksi järjestely ei tue itsehallinnon aktiivisen ja dynaamisen luonteen toteutumista, vaan pikemminkin edesauttaa itsehallinnon pysymistä staattisena järjestelmänä. Siinä tarkoituksessa se turvaa saamelaisille jonkinlaiset mahdollisuudet reagoivaan ja puolustavaan vaikuttamiseen itsehallintoon kuuluvien asioiden hoitamisessa kuten esimerkiksi maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Muodolliselta vahvuudeltaan neuvottelumenettely sijoittuu kertomuksen tavoin

---

<sup>582</sup> Laila Susanna Vars totesi Altassa vuonna 2008 pidetyssä kansainvälisessä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta käsitelleessä konferenssissa, että vaikka saamelaiskäräjille kuuluukin oikeus toteuttaa saamelaisten poliittista itsemääräämisoikeutta, niin se ei kuitenkaan merkitse sitä, että itsemääräämisoikeuden perinteisiä toteuttamismuotoja pitäisi jotenkin heikentää tai tehdä merkityksettömiksi. Tällä hän viittasi perinteisten elinkeinojen alalla toimivien organisaatioiden kuten paliskuntien asemaan itsemääräämisoikeuden toteuttajina. Varsin puheenvuoro sisältyy julkaisuun Sámi iešmearrideapmi – sisdoallu ja čadaheapmi. Toimittanut John B. Henriksen. Gáldu Čála, álgoálbmotvuoigatvuođaid áigečála Nr. 2/2008, s. 75.

<sup>583</sup> Kolttalakiin (253/1995) sisältyy säännös, jonka mukaan valtion ja kuntien viranomaisen on kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskeissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa varattava kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostolle tilaisuus lausunnon antamiseen (56.1 §). Säännös velvoittaa kuitenkin vain kuulemiseen. Neuvottelujen järjestämistä se ei edellytä.

itsehallinnon heikoimpaan tasoon. Se on vaikuttamista ilman oikeutta päättää asioista itsenäisesti tai edes osallistua varsinaiseen päätöksentekoon. Asialliselta kannalta se tarjoaa kuitenkin kertomusmenettelyä paremmat vaikutusmahdollisuudet siihen liittyvän vuorovaikutusnäkökulman vuoksi. Kuulemis- ja neuvottelumenettelyn todellista vaikuttavuutta ja tehokkuutta ei ole laajemmin tutkittu.<sup>584</sup> Tässä tutkimuksessa tarkasteltujen lakihankkeiden osalta voidaan kuitenkin todeta, että saamelaiskäräjien niiden yhteydessä ajamat tavoitteet toteutuivat heikosti tai eivät ollenkaan<sup>585</sup> joitakin poikkeuksia<sup>586</sup> lukuun ottamatta. Sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö muissa lakihankkeissa tai hallinnollisissa päätöksissä olisi otettu huomioon saamelaiskäräjien neuvotteluissa esille nostamia vaatimuksia.<sup>587</sup>

*Ennakkosuostumusta (FPIC) koskevat määräykset alkuperäiskansajulistuksessa ja parafoidussa saamelaisoppimuksessa*

YK:n yleiskokouksen vuonna 2007 hyväksymään alkuperäiskansajulistukseen sisältyy useita kuulemis- ja neuvotteluvetoja koskevia määräyksiä. Kaksi niistä sääntelee ennakkosuostumuksen saamista alkuperäiskansoilta ennen kuin artikloissa mainittuihin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä. Julistuksen 19 artiklan mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Vastaavan sisältöinen ennakkosuostumusta edellyttävä määräys sisältyy julistuksen 32 artiklan 2 kohtaan, jossa suostumusmenettelyn piiriin luetaan myös sellaiset hankkeet, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivarjoja tai muita luonnonvaroja.

Parafoidun saamelaisoppimuksen 17 artiklassa on alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklaan sisältyvän määräyksen kaltainen määräys. Sen mukaan valtiot neuvottelevat saa-

<sup>584</sup> Saamelaiskäräjien tuoreimman, vuotta 2017 koskevan toimintakertomuksen mukaan kyseisenä vuotena käytiin ennätysmäärä, peräti 23 kappaletta saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamia neuvotteluja (Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 2017, s. 3).

<sup>585</sup> Tästä parhaimpina esimerkkinä voidaan mainita laaja aluehallintouudistus vuodelta 2010, jossa nimenomaisesti oli kyse hallinnollisten olojen muuttamisesta (ks. asiasta tarkemmin jäljempänä luvusta 7.5.2.1.).

<sup>586</sup> Kirkkolain muutoksessa vuodelta 1999 saamelaiskäräjät saavutti kaikki tavoitteensa, vaikka tosin ei neuvottelujen kautta, kun käräjät yhtyi muutosta valmistelleen toimikunnan ehdotukseen varauksetta (ks. jäljempänä luku 7.4.3.1.). Myös Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointia koskevassa laissa samoin vuodelta 1999 saamelaiskäräjät sai melko hyvin tavoitteensa läpi (ks. luku 7.4.2.2.).

<sup>587</sup> Kysymystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen seikkaan, minkä luonteisissa asioissa neuvottelutavoitteet on saavutettu hyvin. Oman, pitkään työkokemukseeni perustuvan käsitykseni mukaan nämä tapaukset liittyvät lähinnä sellaisiin hankkeisiin, joissa paikallisella tai saamelaisalueen suomalaisyhteisöllä ei ole ollut mitään intressiä tai se on ollut hyvin vähäinen. Tilanne on aivan toinen silloin, kun paikallisella suomalaisväestöllä on omat etunsa valvottavana. Nämä tapaukset koskevat erityisesti alueen maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen käyttöä sekä perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamista. Niissä kysymyksissä saamelaiskäräjien on hyvin vaikea saada vähäistä suuremmat pyrkimyksensä läpi. Myös hallinnonalalla näyttää olevan merkitystä neuvottelutavoitteiden saavuttamisessa.

melaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtiot ilmoittavat saamelaiskäräjille mitä pikimmin aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa. Samantapainen määräys sisältyy myös sopimuksen luonnonvarojen hallinnointia koskevaan 32 artiklaan. Siinä määrätään, että valtiot ja muut valtion omaisuutta hallinnoivat neuvottelevat niin pitkälle kuin mahdollista saamelaisten kanssa kysymyksistä, jotka liittyvät saamelaisia koskevien luonnonvarojen hallinnointiin ja joihin 17 artiklan vaatimuksia ei sovelleta, tai osallistavat muulla tavalla aktiivisesti saamelaisia näihin kysymyksiin. Lisäksi 18 artikla käsittelee neuvotteluja muiden saamelaisia edustavien tahojen kanssa.<sup>588</sup>

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen läheisesti liittyvä vaatimus ennakkosuostumuksen saamisesta FPIC (free, prior and informed consent) herätti alkuperäiskansajulistuksen valmistelun ja hyväksymisprosessin aikana hyvin voimakasta vastustusta. Heinämäen mukaan julistuksen sanamuoto antaa mahdollisuuden tulkita tätä vaatimusta ”parhaaksi pyrkimykseksi” eikä ehdottomaksi oikeudeksi.<sup>589</sup> Suomen valtiovallan taholta on kiirehditty korostamaan sitä seikkaa, etteivät julistuksen määräykset luo saamelaiskäräjille veto-oikeutta julistuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.<sup>590</sup> ILO 169 -sopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen mukaan alkuperäiskansajulistuksessa omaksuttua ennakkosuostumusta tulkitaan kansainvälisessä oikeudessa niin, että valtioiden tulee vähintään vilpittömin mielin konsultoida alkuperäiskansoja ennen hankkeisiin ja toimenpiteisiin ryhtymistä (HE 264/2014 vp, s. 14). Saamelaiskäräjät voi toki olla antamatta suostumustaan, mutta sillä ei ole kuitenkaan suoranaisia oikeudellisia seuraamuksia.<sup>591</sup> Heinämäki ja Kirchner toteavat FPIC periaatetta käsittelevässä yhteisessä kirjoituksessaan, että kyseinen periaate pitäisi nähdä mahdollisuutena rakentaa aitoon dialogiaan, kumppanuuteen ja luottamukseen perustuva yhteistyösuhde saamelaisten ja valtion välillä.<sup>592</sup>

YK:n ihmisoikeuskomitea teki kuitenkin puheena olevaan kysymykseen liittyen vuonna 2009 merkittävän linjauksen erään oikeustapauksen yhteydessä. Antamassaan ratkaisussa toimikunta toteaa, että sellaisilla toimilla, jotka toteutetaan alkuperäiskansojen perinteisillä alueilla ja joista koituu alkuperäiskansojen perinteiselle elinkeinolle huomattavaa haittaa niin, että se ei enää säilyisi elinkelpoisena, ei pelkkä neuvotteluvaihte riitä, vaan on saatava alkuperäiskansayhteisön jäsenten suostumus (*Poma Poma v. Peru*).<sup>593</sup> Heinämäki katsoo, että vaikka ihmisoikeuskomitea ei kyseisessä päätöksessään suoraan viittaakaan alkuperäiskansajulistukseen on selvää, että julistuksella on ollut voimakas vaikutus tähän merkittävään muutokseen toimikunnan linjassa.<sup>594</sup> Ihmiso-

<sup>588</sup> Saamelaisopimus 2017.

<sup>589</sup> Heinämäki 2013, s. 23.

<sup>590</sup> Ks. esim. oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:18, s. 37.

<sup>591</sup> Heinämäki 2013, s. 23.

<sup>592</sup> Heinämäki ja Kirchner 2017, s. 265–266.

<sup>593</sup> CCPR/C/95/D/1457/2006, 27.4.2009.

<sup>594</sup> Heinämäki 2013, s. 24.

keuskomitean päätökset eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä on, kuten Heinämäki toteaa vahvaa poliittis-oikeudellista painoarvoa.

Alkuperäiskansajulistuksen edellä selostettuihin konsultaatiomääräyksiin liittyy samoja heikkouksia kuin saamelaiskäräjälain neuvottelumenettelyä koskeviin säännöksiin. Julistuksen 19 ja 32 artikloiden muotoilu ennakkosuostumuksesta johdattaa käsitykseen, jonka mukaan niissä mainittuja asiakokonaisuuksia koskeva valmisteluvalta siihen liittyvine johtamis- ja ohjausresursseineen kuuluu aina julkista valtaa edustaville toimivaltaisille viranomaisille. Siitä lähtökohdasta nämä viranomaiset tarjoavat saamelaisille asiallisesti kannalta valmiiksi muotoiltuja hankkeita periaatteella ota tai jätä. Tämä lähtökohta-asetelma on omiaan sysäämään saamelaiset puolustavaan, aina kaikkia ”hyviä hankkeita” vastustavaan ”valittajan” rooliin. Samoin kyseisiä määräyksiä voidaan niin haluttaessa tulkita pelkkänä menettely<sup>595</sup> koskevana vaatimuksena ilman, että ne turvaavat saamelaisille tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua tehokkaasti ja vaikuttavasti itseään koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Tässä suhteessa alkuperäiskansajulistus menee tosin hiukan pidemmälle kuin saamelaiskäräjälaki. Samat heikkoudet liittyvät myös parafoidun saamelaissopimuksen vastaaviin määräyksiin (17, 18 ja 32 artiklat).

#### *Hallituksen esitys neuvotteluelvoitteen kehittämiseksi*

Syksyllä 2014 eduskunnalle annetun saamelaiskäräjälain muutosesityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Tavoitteena oli myös vahvistaa saamelaiskäräjien tehtävän dynaamisuutta ja sen aktiivista toimintavelvoitetta edistää saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana (HE 167/2014 vp, s. 23).

Itsehallinnon kehittämisen kannalta konkreettisin muutosehdotus sisältyi neuvotteluelvoitetta koskevaan pykälään. Muutoksen lähtökohtana oli viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyön kehittäminen ja syventäminen saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa. Pykälän otsikkoa ehdotettiin muutettavaksi muotoon ”yhteistoimintavelvoite” kuvaamaan paremmin sanottua lähtökohtaa. Muutosehdotuksen mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat yhteisymmärrykseen pyrkien saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavista ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvista sekä muista erityisesti saamen kieleen tai kulttuuriin taikka saamelaisten asemaan ja oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttavista laajakant-

<sup>595</sup> Valtiovalta näyttää tulkitsevan neuvotteluelvoitetta pelkästään menettelyinä. Tämä ilmenee tuoreesta hallituksen esityksestä Tenojoen kalastussopimuksen hyväksymisestä. Esityksen perusteluissa käsitellään laajasti monenkeskisiä ihmisoikeusasiakirjoja kuten YK:n alkuperäiskansajulistusta. Siinä yhteydessä todetaan muun muassa, että alkuperäiskansajulistuksen myötä kansainväliseen oikeuteen on vakiintunut vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) käsite, joka pohjautuu julistuksessa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. FPIC:ssä on kyse alkuperäiskansojen ja valtioiden välisestä neuvottelumenettelystä. Suostumus edellyttää, että alkuperäiskansalle annetaan mahdollisuus puoltaa tai vastustaa asiaa, johon suostumusta pyydetään. Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus suostumuksen ilmaisemiseen tulee nähdä menettelyinä eikä sitä tule tulkita veto-oikeudeksi, vaan lähinnä keinoksi varmistaa alkuperäiskansojen osallistuminen päätöksentekoon sellaisissa asioissa, joilla on suora vaikutus niiden asemaan ja oikeuteen. (HE 239/2016 vp, s. 21)

toisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Muutoksen tarkoituksena oli kansainvälisten toimielinten suositusten mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa. Tarkoitusta oli korostaa sitä, että neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä muoto osallistua asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. (HE 167/2014 vp, s. 25)

Voimassa olevaan pykälään verrattuna uutta olisi ollut ensinnäkin se, että neuvottelujen piiriin olisivat kuuluneet myös sellaiset laajankantoiset ja merkittävät hankkeet, joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle, vaikka ne sinänsä toimeenpantaisiinkin kotiseutualueen ulkopuolella. Neuvotteluja olisi ehdotuksen mukaan pitänyt käydä maantieteellisestä kriteeristä riippumatta myös muista erityisesti saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista laajankantoisista ja merkittävistä toimista kuten esimerkiksi saamen kielen opetukseen liittyvistä toimenpiteistä saamelaisalueen ulkopuolella. Toisekseen pykälään ei ehdotettu otettavaksi enää luetteloa neuvotteluvetvöllisyyden piiriin kuuluvista asioista. Pykälä olisi ollut soveltamisalaltaan nykyistä pykälää laajempi rinnastuen lähinnä sen 1 momentin 6 kohtaan. (HE 167/2014 vp, s. 32)

Ehdotuksen perusteluissa korostetaan, että neuvottelumenettelyn tulisi mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yhteisymmärrykseen pyrkivien keskustelujen käymisen asiasta. Neuvottelut päättyvät joko yhteisymmärryksen saavuttamiseen tai siihen, ettei yhteisymmärrystä ole keskusteluja jatkamallakaan mahdollista saavuttaa. Vaatimus pyrkimisestä yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan ehdotuksen perustelujen mukaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai esimerkiksi jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä toimivaltaansa kuuluvista asioista. (HE 167/2014 vp, s. 33–34)

Kuten todettua kyseinen hallituksen esitys raukesi eduskunnassa keväällä 2015. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ehti kuitenkin antaa mietintönsä (PeVM 12/2014 vp) asiasta, jonka liitteenä on eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVL 40/2014 vp) sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVL 12/2014 vp) sille antamat lausunnot esityksestä. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tärkeinä ja tarpeellisina saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon kehittämiseksi. Valiokunta puolsi lakiehdotusten hyväksymistä eräine huomautuksin ja muutosehdotuksin (PeVM 12/2014 vp, s. 3).

Yhteistoimintavelvoitetta koskevaan saamelaiskäräjälain 9 §:n 1 momenttia valiokunta ehdotti täydennettäväksi niin, että siihen lisätään voimassa olevaan lakiin sisältyvä esimerkkiluettelo yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista. Tällä muutosesityksellään valiokunta halusi konkretisoida velvoitteen kattamia asiaryhmiä. Valiokunta korosti kuitenkin, että muutoksella ei miltään osin rajoiteta velvoitteen soveltamisalaa. Saamelaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valiokunta piti tärkeänä, että saamelaiset otetaan mukaan heidän asemaansa ja oikeuksiinsa merkittävästi vaikuttavien asioiden valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valiokunta korosti erityisesti yhteistoimintavelvoitteen huomioimista ministeriöissä valmisteltaessa lainsäädäntöä viitaten siinä kohtaa Saamelaisalueen koulutuskeskusta

koskevasta lakiesityksestä (HE 108/2009 vp) antamaansa lausuntoon (PeVL 40/2009 vp). Siinä se kiinnitti huomiota saamelaiskäräjien edustuksen varmistamiseen lainvalmistelun alusta lähtien asioissa, jotka liittyvät kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin. Perustuslakivaliokunta korosti sitä, että yhteistoimintavelvoitetta koskevan pykälän säännökset eivät edellytä yhteisymmärryksen tai neuvottelutuloksen saavuttamista, vaan neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää viime kädessä edelleen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla. Valiokunnan kannan mukaan saamelaiskäräjillä ei siis ole neuvotteluissa ns. veto-oikeutta. (PeVM 12/2014 vp, s. 6–7)

Perustuslakivaliokunta yhtyi mietinnössään maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossaan (MmVL 40/2014 vp, s. 4–5) esille nostamaan kysymyksen yhteistoimintavelvoitetta koskevan pykälän säännösten ja erityislaeissa kuten poronhoitolaissa ja kaivoslaissa jo olevien yhteistoimintaa saamelaiskäräjien kanssa koskevien säännösten välisestä suhteesta sekä mahdollisesta tarpeesta tarkistaa näitä erityislakeja. Valiokunta yhtyi myös siihen maa- ja metsätalousvaliokunnan esittämään huolenaiheeseen, että hankkeiden eteneminen ei saisi viivästyä saamelaiskäräjien rajallisten voimavarojen vuoksi. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä sitä, että hallitus selvittää erityislakien tarkistamistarpeet ja huolehtii saamelaiskäräjien resurssien riittävydestä (PeVM 12/2014 vp, s. 7).

Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tuki lakiesityksestä antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjien osallistumismahdollisuuksien vahvistamista saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä asioissa. Valiokunta korosti, että vähemmistöjen edustajien myötämääräisoikeutta tuetaan ja että heillä on käytettävissään paljon erilaisia osallistumismuotoja (TyVL 12/2014 vp, s. 4). Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa esille myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausumat muutamat muut kannanotot, jotka eivät suoraan koske yhteistoimintavelvoitetta. Lausunnossaan valiokunta ilmoitti tukevansa saamelaisten perustuslaissa turvatun kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytysten edelleen kehittämistä pitäen tärkeänä, että saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan vahvistetaan. Valiokunta piti tärkeänä myös saamelaisen alkuperäiskansan kulttuurisen monimuotoisuuden nykyistä parempaa huomioon ottamista. Se korosti tukevansa toimenpiteitä, jotka vahvistavat saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen säilymistä elinvoimaisena. Valiokunta alleviivasi Suomen hyväksymiä kansainvälisiä sitoumuksia toimeenpanna ja valvoa aktiivisesti saamelaisten oikeuksien toteutumista lainsäädännössä, hallinnossa ja käytännön toiminnassa. Sen mielestä tällaiset toimet omalta osaltaan myötävaikuttavat pääsyä hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen ratifioida ILO 169 -yleissopimus. Valiokunnan käsityksen mukaan sopimuksen ratifiointi vahvistaisi kansallista sitoutumista alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen ja se voisi lisäksi tuoda paikalliselle tasolle uusia saamelaisten oikeusasemaa vahvistavia tekijöitä. (TyVL 12/2014 vp, s. 2)



### *Neuvottelumenettely tasavertaisena yhteistoimintana*

ILO 169 -yleissopimuksen 6 artikla kuuluu sopimuksen avainmääräyksiin muodostaen perustan sopimuksen muiden artiklojen soveltamiselle. Tämän sopimuksen edeltäjä, alkuasukas- ja heimoasteella olevia väestöryhmiä koskeva yleissopimus nro 107 pyrki sulauttamaan kyseiset kansat muuhun väestöön. Sitä vastoin 169 -yleissopimuksen lähtökohta on päinvastainen, kun sillä pyritään poistamaan aiemmat sulauttamispyrkimykset ja estämään alkuperäiskansojen kulttuurien ja kielten kuoleminen. Siinä tarkoituksessa sopimuksella turvataan näille kansoille muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertainen kohtelu tunnustaen näiden kansojen pyrkimykset hallita omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. Näiden pyrkimysten saavuttamiseksi yleissopimus edellyttää valtioiden ryhtyvän erityistoimiin yhteistyössä sopimuksessa tarkoitettujen kansojen kanssa. ILO 169 -yleissopimus rakentuu sille periaatteelle, että hallitukset toimivat yhdessä alkuperäiskansojen kanssa käsitellessään niitä erityisesti koskevia asioita. Saamelaisten itsehallintoa koskevan hallituksen esityksen mukaan yleissopimuksessa alkuperäiskansan ja valtion välisen suhteen perustaksi on katsottu molemminpuolisen kunnioituksen ja tasa-arvon periaate (HE 248/1994 vp, s. 9).

Neuvotteluelvoitetta sääntelevän saamelaiskäräjälain pykälän tulkinna on ILO 169 -sopimuksen ohella otettava huomioon lain voimaantulon jälkeen hyväksytyt tai valmistelussa olevat saamelaisten asemaan alkuperäiskansana vaikuttavat kansainvälisen oikeuden asiakirjat. Niitä ovat alkuperäiskansajulistus sekä parafoitu saamelaisopimus, joka on vielä lopullisesti hyväksymättä. Suomen hallituksen edustajat ovat kuitenkin vahvistaneet saavutetun neuvottelutuloksen. Tämä huomioon ottaen saamelaisopimusta voidaan käyttää tulkinta-aineistona, jos ei velvoittavana oikeuslähteenä niin ainakin jonnekin heikosti velvoittavien ja sallittujen oikeuslähteiden välimaastoon sijoittavana aineistona. Joka tapauksessa molemmissa mainituissa asiakirjoissa tasavertaiseen kumppanuuteen ja molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuva periaate korostuu vielä paljon selvemmin kuin ILO 169 -yleissopimuksessa, joka sekään ei ole Suomessa sitovaa oikeutta, mutta kuitenkin eduskunnan sosiaalivaliokunnan (SoVL 11/1990 vp) ja ulkoasiainvaliokunnan (UaVM 26/1990 vp) kannanottojen vuoksi ainakin heikosti velvoittava oikeuslähde.

Neuvottelumenettely on voimassa olevan oikeuden mukaan yksi keskeisimmistä keinoista pyrkiä lisäämään saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia<sup>596</sup> itseään koskevilla asioilla ja siten toteuttaa heidän perustuslaillista itsehallintoaan oman hallintonsa ulkopuolella. Neuvotteluelvoite ei varsinaisesti ole tarkoitettu koskemaan asioita, joissa saamelaisilla on itsehallintonsa puitteissa täysi määräysvalta saamelaiskäräjillä tai jossakin muussa saamelaishallinnon toimielimessä. Tämä seikka ilmenee myös parafoidun saamelaisopimuksen itsemääräämisoikeutta koskeva 4 artiklan 2 kappaleen muotoilusta.<sup>597</sup> Suurin osa itsehallintoon kuuluvista asioista ja asiakokonaisuuksista on kuitenkin saamelaisten itsenäisen määräysvallan ulkopuolella pääväestön päätök-

<sup>596</sup> Heinämäki (2017, s. 28) katsoo neuvotteluelvoitteen olevan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tärkein kulmakivi.

<sup>597</sup> Sopimuskohdan määräyksen mukaan itsemääräämisoikeus toteutuu itsehallintona sisäisissä asioissa ja neuvottelujen kautta asioissa, joilla voi osoittautua olevan erityistä merkitystä saamelaisille (s. 3).

sentekokoneiston toimivallan piirissä. Itsenäisen päätösvallan ulkopuolella on myös saamelaisyhteisön sisäisiä, yksinomaan saamelaisia koskevia asioita kuten omakieliset ja oman kulttuurin mukaiset yhteiskunnalliset palvelut. Näissä asioissa itsehallinnollinen periaate toteutuu – jos ylipäätään toteutuu – lähinnä kuulemis- ja neuvottelumenettelyn kautta. Tällä menettelyllä on keskeinen merkitys itsehallinnon toteutumisessa niin kauan kuin saamelaisten itsenäinen päätösvalta on varsin rajoitettua tai kun muuta vaikuttavampaa keinoa ei ole käytettävissä. Saamelaisten sisäisissä ja yksinomaan heitä koskevissa asioissa tavoitteena pitäisi kuitenkin olla itsenäinen ratkaisovalta.<sup>598</sup>

Neuvotteluelvoituksen käsittäminen pelkkänä päätöksenteon muodollisena edellytyksenä voidaan pitää alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden vastaisena. Uusin kansainvälisoikeudellinen kehitys mahdollistaa ja suorastaan edellyttää neuvottelumenettelyn ymmärtämistä tavalla, joka perustuu osapuolten välistä tasavertaista asemaa, molemminpuolista kunnioitusta ja keskinäistä luottamusta korostavaan kumppanuuteen. Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna neuvottelujen keskeisimpänä vaatimuksena pitäisi olla, että niiden pohjana olevien asiakirjojen valmistelutehtävä ja siihen liittyvä ohjaus- ja johdolta jaetaan osapuolten kesken niin, että saamelaisille tarjoutuu tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa aidosti ja tehokkaasti neuvottelujen kohteena olevaan asiakysymykseen ja saavuttaa ainakin osittain asettamansa neuvottelutavoitteet ilman ota tai jätä tilannetta.

Tutkimuksen tämän luvun alussa todettiin, että saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien voimakkuuden astetta itsehallintoonsa kuuluvissa asioissa voitaisiin porrastaa sen mukaan, missä määrin tai miten kiinteästi asia liittyy saamelaiseen elämänmuotoon. Mitä kiinteämmin asia liittyy saamelaisten asemaan alkuperäiskansana tai mitä erityisempi merkitys ja vaikutus asialla on mainittuun asemaan, sitä vahvemmat tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet saamelaisilla tulisi olla asian valmistelussa ja päätöksenteossa. Tätä periaatetta voitaisiin soveltaa myös neuvottelumenettelyssä voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n puitteissa ymmärtämällä, että neuvotteluelvoituksen ensisijaisena tarkoituksena ei ole jonkin asian hallinnolliseen käsittelyyn liittyvän pelkän muodollisen menettelyvaateen täyttäminen, vaan sen perimmäisenä pyrkimyksenä on osaltaan turvata saamelaisille oikeus hallita ja ohjata omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään itsehallintonsa perustalta. Oli neuvottelujen kohteena minkälainen asia tahansa, niiden lähtökohtana ja samalla tavoitteena pitäisi olla molempia osapuolia tyydyttävän yhteisymmärryksen saavuttaminen keskinäisen kunnioituksen ja tasavertaisen kumppanuuden hengessä. Se on luonnollisesti ideaalitalanne. Kokeemukset osoittavat kuitenkin, että täydellisen yhteisymmärryksen saavuttaminen on

---

<sup>598</sup> YK:n alkuperäiskansaoikeuksien erityisraporttoijana aiemmin toiminut James Anaya kiinnitti Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisväestön ihmisoikeustilannetta käsittelevässä raportissaan vuodelta 2011 huomiota muun muassa saamelaisten itsemääräämisoikeuteen YK:n alkuperäiskansajulistukseen viitaten. Anaya suositteli raportissaan, että Pohjoismaat jatkavat ja tehostavat ponnistelujaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden sekä aiempaa aidompien vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiseksi heitä koskevan päätöksenteon osalta. Lisäksi valtioiden tulisi harkita yhdessä saamelaiskäräjien kanssa määrättyjen alueiden rajaamista siten, että saamelaiskäräjät toimisivat niiden puitteissa ensisijaisena tai yksinomaisena päätöksentekijänä etenkin saamelaisia koskevissa kysymyksissä, myös saamelaisten maa-alueisiin, kieliin, perinteisiin elinkeinoihin ja kulttuureihin liittyvissä asioissa. Anaya suositteli Pohjoismaita tekemään tarvittavat uudistukset, joilla varmistetaan saamelaiskäräjien aiempaa itsenäisempi asema suhteessa valtion laitoksiin ja viranomaisiin.

enemmänkin poikkeus kuin pääsääntö. Niitä tilanteita varten, ettei yhteistä näkemystä löydy pitäisi olla vakiintunut hyvä käytäntö asian ratkaisemiseksi.

Edellä kuvatun periaatteen mukaisesti saamelaiden vaikutusvalta puheena olevissa neuvotteluissa voitaisiin porrastaa kahdelle tasolle. Vahvimpaan tasoon kuuluisivat ne asiat, jotka koskevat lähinnä vain saamelaisia tai ovat saamelaisyhteisön sisäisiä asioita. Niissä asioissa viranomaisten tulisi kunnioittaa saamelaisosapuolen tahtoa ja hyväksyä se myös neuvottelujen lopputulokseksi sekä pyrkiä omassa lopullisessa päätöksenteossään ratkaisemaan asian tämän mukaisesti, ellei viranomaisella ole erityisen painavia syitä päättää toisin. Toiseen kategoriaan luettaisiin kuuluvaksi ne asiat, jotka liittyvät olennaisesti saamelaiseen kulttuuriin ja joilla on erityinen merkitys ja vaikutus heidän asemaansa alkuperäiskansana, mutta jotka ovat tärkeitä ja merkityksellisiä myös alueen muulle väestölle. Näissä tilanteissa molempien osapuolten tulisi joustaa ja tinkiä neuvottelutavoitteistaan tarvittavan yhteisymmärryksen saavuttamiseksi. Sen pitäisi tapahtua kuitenkin tasapuolisesti ja reilun pelin hengessä niin, ettei kumpikaan osapuoli koe joutuneensa epäoikeudenmukaisesti kohdelluksi.

Selostetun järjestelyn ongelmaksi muodostuu kysymys viranomaisen toimivallasta<sup>599</sup>, mikä on hallinto-oikeudessa keskeisimpiä asioita. Saamelaiskäräjille siitä annetussa laissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattu neuvottelu-oikeus ja siihen liittyvä ennakkosuostumuksen periaate ei muuta tai rajoita kansallisten viranomaisten laissa määriteltyä toimivaltaa eikä oikeuta saamelaisia osallistumaan tämän toimivallan käyttämiseen. Viranomaisilla on neuvotteluelvoituksen piiriinkin kuuluvissa asioissa

---

<sup>599</sup> Viranomaisen toimivaltaisuus kuuluu keskeisesti hallintomenettelyn edellytyksiin. Se kiinnittyy viime kädessä perustuslain 2 §:n 3 momentin sääntöön, jonka mukaan ”*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*” Heikki Kullan (2012, s. 126–130) mukaan lähtökohtaisesti kunkin viranomaisen toimivalta perustuu lakiin. Viranomainen voi ottaa asian käsiteltäväkseen vain lainmukaisesti toimivaltaisena. Toimivallalla käsitetään yleensä samaa kuin viranomaisen tehtäväpiiri. Kulla toteaa, että tästä huolimatta toimivallasta on säädettävä laissa selvästi ja täsmällisesti silloin kun tehtävänä on julkisen vallan käyttäminen. Kulla kutsuu tätä oikeusvaltiolliseksi lakivaraukseksi. Toimivaltaa on vakiintuneesti tarkasteltu asteellisesta, asiallisesta ja alueellisesta näkökulmasta. Mäenpään (2017, s. 232) mukaan viranomaisten väliset toimivaltarajat on perinteisesti ymmärretty melko jäykiksi. Toimivaltarajat ovat suhteellisen tiukat ja joustamattomat. Mäenpää toteaa, että käytännössä hallintokoneiston rakenteen jäykkyys ilmenee erityisesti asiallisten ja asteellisten toimivaltarajojen yhteydessä.

Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta on määritelty sitä koskevan lain 5 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaiden omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Toisessa momentissa puolestaan säädetään, että tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Saamelaiskäräjät on näin ollen tämän pykälän perustalta lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen (tai ainakin julkisoikeudellinen toimielin) saamelaisia koskevilla asioilla sekä asteellisessa, asiallisessa että alueellisessa mielessä. Saamelaiskäräjälain 5 §:n 2 momentti rajoittaa tämän toimivallan kuitenkin vain aloitteiden ja esitysten tekemiseen sekä lausuntojen antamiseen, ellei laissa ole toisin säädetty. Saamelaiskäräjille on toistaiseksi varsin suppeasti turvattu laissa itsenäistä päätösvaltaa. Niinpä päätösvaltaa saamelaiden kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevista asioista käyttävät julkishallinnon eri viranomaiset lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla. Niiden tekemien päätösten oikeudelliset vaikutukset kohdistuvat saamelaiden jokapäiväiseen elämään ja heidän edellytyksiinsä ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämäänsä. Tilanne on pahassa ristiriidassa saamelaisille kansana ja alkuperäiskansana kuuluvan täyden itsemääräämisoikeuden kanssa. Markku Suksen (2017, s. 80) väitteeseen, että Pohjoismaat ovat olleet hyvin varovaisia päätösvallan siirtämisessä saamelaiden edustajille on hyvin helppo yhtyä.

täysi toimivalta. Kun neuvottelut on käyty viranomaisen voi toimivaltansa ja asiaa koskevien säädösten sallimissa rajoissa päättää kuten haluaa. Neuvottelumenettely on nykyisessä muodossaan ja sääntelyineen viranomaisen varsinaisen päätöksentekoprosessin ulkopuolinen järjestely. Järjestelyn vakiintuminen käytäntöön edellyttäisi, että viranomaiset läpi hallintorakenteen omaksuisivat sen osaksi tosiasiallista päätöksentekoprosessiaan, jolloin siitä kehittyisi aikaa myöten velvoittavaa tavanomaista oikeutta. Kuvattu järjestely tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia haluttaisiin vahvistaa yksinomaan neuvottelumenettelyä kehittämällä eikä lisäämällä saamelaishallinnon määräysvaltaa ja ottamalla käyttöön saamelaishallinnon ja valtion tai (ja) kuntien välisiä yhteishallintomuotoja.

## **7.4. Itsehallintoa kehitetään (1996–2003)**

### **7.4.1. Saamelaiskäräjien hallinto**

#### **7.4.1.1. Saamelaisten kouluhallinnon uudistaminen**

Opetusministeriö asetti elokuussa 1995 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus saamelaisten koulutusasioiden käsittelyä koskevista menettelytavoista ottaen huomioon opetuksen järjestelyä koskevat säännökset, perustuslain säännökset saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan kulttuuri-itsehallinnon perustalta sekä saamelaiskäräjälain mukaiset säännökset. Työryhmän tuli tehtävää suorittaessaan laatia myös ehdotukset säädösmuutoksista ja henkilöstöjärjestelyistä.<sup>600</sup> Työryhmä tarkasteli muistiossaan saamelaiskouluhallinnon nykytilaa, saamelaisten uutta perustuslaillista kulttuuri-itsehallintoa, sen suhdetta tuolloin olemassa olleeseen saamelaiskouluhallintoon ja itsehallinnon vaikutuksia siihen sekä teki selvityksensä pohjalta ehdotukset saamelaisten koulutuksen hallinnon uudelleenorganisoinniseksi. Työryhmässä oli mukana myös saamelaisvaltuuskunnan nimeämä edustaja.

Saamelaisten kouluhallinnon erityisiä tehtäviä hoidettiin aiemmin Lapin lääninhallituksen koulutus- ja sivistisosastossa, jonka yhteydessä toimi erillinen saamelaisopetuksen vastuualue. Sen palveluksessa oli ennen saamelaiskouluhallinnon uudistamista kolme päätoimista virkamiestä. Saamelaisten erityiseen kouluhallintoon kuului lisäksi opetusministeriön alaisuudessa ja hallinnollisesti lääninhallituksen koulutus- ja sivistysosaston yhteydessä toiminut saamelaisten koulutusasianneuvosto. Neuvoston perustaminen pohjautui vuonna 1985 mietintönsä valmiiksi saaneen saamelaisten koulutushallintotyöryhmän ehdotukseen. Työryhmä katsoi tuolloin, että saamelaisille olisi luotava mahdollisuudet osallistua yhdessä kuntien ja valtion opetushallinnon virkamiesten kanssa saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen kehittämiseen. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi työryhmä esitti erityisen saamelaisten koulutusasianneuvoston perustamista.<sup>601</sup>

<sup>600</sup> Eräiden valtion saamelaiskouluhallintotehtävien siirtäminen saamelaiskäräjille. Opetusministeriön työryhmien muistioita (38:1995), s. 1–2, (jäljempänä saamelaiskouluhallintotyöryhmä 1995).

<sup>601</sup> Saamelaisten koulutushallintotyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita (22:1985).

Neuvosto perustettiin asetuksella vuonna 1986 (321/1986, muut. 617/1987 ja 1294/1991). Asetuksen mukaan neuvoston tehtävänä oli opetusministeriön apuna käsitellä saamelaisten koulutuksen kehittämiseen kuuluvia periaatteellisia kysymyksiä sekä tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja näissä asioissa (1 §). Asetuksen 2 §:ssä puolestaan määrättiin, että opetusministeriön ja Opetushallituksen tuli ennen asian ratkaisemista pyytää neuvostolta lausunto asioista, jotka koskevat saamelaisväestön koulutuksen yleistä kehittämistä, tähän koulutukseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä ja vuotuisia tulo- ja menoarvioesityksiä. Neuvosto koostui kymmenestä (10) jäsenestä, joista vähintään kuuden (6) piti edustaa saamelaisväestöä. Saamelaisedustajat nimitettiin saamelaisvaltuuskunnan esityksestä niin, että kustakin saamelaisalueen kunnasta valittiin vähintään yksi saamelaisedustaja. Neuvostolla oli päätoiminen sihteeri.

Vuoden 1996 saamelaiskouluhallintotyöryhmän tavoitteena oli sopusoinnussa Suomen Hallitusmuodon, saamelaiskäräjistä annetun lain ja koululainsäädännön kanssa kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa saamelaisten koulutusasioiden käsittelyssä. Lisäksi tavoitteena oli yhtenäistää ja rationalisoida kyseisten asioiden käsittelyä. Työryhmä piti kuitenkin tärkeänä, että sen tekemät ehdotukset saamelaiskoulutuksen hallinnon uudelleenjärjestämiseksi eivät huononna saamelaisten kouluasioiden hoitoa tuolloin vallinneesta tilanteesta eivätkä johda siihen, että samoja asioita hoideta tarpeettomasti eri toimielimissä.<sup>602</sup>

Tavoitteiden saavuttamiseksi työryhmä ehdotti saamelaiskouluhallinnon uudelleenorganisointia siten, että 1) Opetushallituksen aiemmin hallinnoima valtion talousarviossa vuosittain opetusministeriön pääluokassa varattu määräraha saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen siirretään saamelaiskäräjien hallinnoitavaksi ja jaettavaksi, 2) Lapin lääninhallituksen koulutus- ja sivistysosaston saamelaisopetuksen vastuualueen ja saamelaisten koulutusasiainneuvoston henkilöstön (kolme virkaa) palkkaukseen osoitetut määrärahat sisäasiainministeriön pääluokassa siirretään oikeusministeriön pääluokkaan ja sieltä edelleen saamelaiskäräjien käyttöön sekä 3) saamelaisten koulutusasiainneuvosto lakkautetaan ja sitä koskeva asetukset kumotaan. Oppimateriaalimäärärahan työryhmä katsoi olevan luonteeltaan saamelaiskäräjälain 8 §:ssä tarkoitettu määräraha, josta saamelaiskäräjät voisi itsenäisesti päättää, mutta kuitenkin niin, että Opetushallitukselle kuuluisi edelleen valvoa, että määräraha käytetään osoitettuun tarkoitukseen. Niin ikään lääninhallituksen saamelaisopetuksen koulutoimentarkastajan tehtävän työryhmä piti tärkeänä pysyttää lääninhallituksen sivistys- ja kouluosaston yhteydessä.<sup>603</sup>

Työryhmä edellytti saamelaiskäräjiä perustamaan vastaavat virat samoja tehtäviä varten omaan hallintoonsa. Lisäksi työryhmä näki tärkeäksi ylläpitää sitä hyväksi ja tarpeelliseksi osoittautunutta yhteistyötä, jota saamelaisten edustuksellisen elimen, saamelaisalueen kuntien ja valtionhallinnon edustajat ovat saamelaisten koulutusasiainneuvostossa harjoittaneet. Tämän yhteistyön ja siihen kuuluvien tehtävien hoidon jatkamiseksi työryhmä toivoi saamelaiskäräjien asettavan hallintonsa yhteyteen

<sup>602</sup> Saamelaiskouluhallintotyöryhmä 1995, s. 20.

<sup>603</sup> Sama, s. 17 ja 26–27.

yhteistyöelimen, joka koostuisi valtion, saamelaisalueen kuntien, saamelaiskäräjien ja saamelaisopettajien edustajista.<sup>604</sup>

Saamelaisten kouluhallinnon uudelleenorganisointi saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämiseksi toteutettiin työryhmän ehdotusten mukaisesti vuoden 1996 huhtikuun alusta lukien. Saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen varatut resurssit valtion talousarviossa ja sitä koskeva hallinnointi siirrettiin saamelaiskäräjille, joka perusti lisäksi hallintoonsa mainitut kolme virkaa ja asetti koulutusasiain yhteistyöelimen. Saamelaiskäräjät asetti myös koulutus- ja oppimateriaalilautakunnan, jonka tapainen toimielin toimi jo saamelaisvaltuuskunnan aikana. Näitä koskevat määräykset sisältyvät nykyisinkin saamelaiskäräjien työjärjestykseen.<sup>605</sup>

### *Arviointia ja päätelmiä*

Kun saamelaisvaltuuskunta nimesi helmikuussa 1993 edustajansa saamelaisten koulutusasiainneuvostoon sen seuraavaksi kolmivuotiskaudeksi, se määräsi samassa yhteydessä selvitettäväksi, miten saamelaisten koulutuksen nykyinen hallinto suhteutuu saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämiseen. Tämä selvitys toimenpide-esityksineen valmistui kesällä 1994 ja se sisälsi myös ehdotuksen kulttuurihallinnon uudelleenorganisoinnista.<sup>606</sup> Saamelaisvaltuuskunta oli jo sitä ennen tammikuussa 1994 hyväksynyt kannanoton saamelaisten opetus- ja koulutushallinnon sekä saamenkielisen oppimateriaalituotannon järjestämisestä tulevaisuudessa, missä se muun muassa saamelaiskonferenssin hyväksymään opetus- ja koulutuspoliittiseen ohjelman tavoitteisiin viitaten katsoi, että kulttuuri-itsehallinnon kehittämiseksi saamelaisten opetus- ja koulutusasioiden käsittely ja päätöksenteko oppimateriaalituotanto mukaan lukien tulisi keskittää saamelaisvaltuuskunnan yhteyteen.<sup>607</sup> Tavoitteena oli myös yhtenäistää kyseisten asioiden käsittelyä sekä saattaa käsittely yhtenäisen saamelaispoliittisen ohjauksen alaiseksi.<sup>608</sup>

Saamelaisten kouluhallintotyöryhmän ehdotukset perustuivat saamelaisvaltuuskunnan edellä mainittuihin asiakirjoihin ja noudattivat hyvin pitkälle niihin sisältyviä ehdotuksia. Saamelaisten opetus- ja koulutushallinnon uudistaminen kuvatulla tavalla toteutettiin siten pääosin saamelaisvaltuuskunnan tahdon mukaisesti. Mutta mikä lopulta muuttui ja miten saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia opetus- ja koulutusasioiden käsittelyssä lisättiin uudistuksen myötä? Saamelaisvaltuuskunta totesi aiemmin mainitussa selvityksessään vuodelta 1994, että saamelaisten koulutukseen liittyviä kysymyksiä käsitellään nykyisin kaikissa julkisoikeudellisissa saamelaishallintoelimissä; saamelaisvaltuuskunnan lisäksi saamelaisten koulutusasiainneuvostossa, saamelaisasiain neuvottelukunnassa sekä Lapin lääninhallituksen koulutus- ja sivistysyksikön

<sup>604</sup> Sama, s. 22 ja 26–27.

<sup>605</sup> Saamelaiskäräjien työjärjestys, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 28.2.2006 (muutokset hyväksytty 21.6.2006, 10.3.2009, 11.3.2010, 19.6.2013, 18.12.2013 ja 21.12.2015)

<sup>606</sup> Saamelaisten koulutus- ja kulttuurihallinto: nykytila ja esitys uudelleenorganisoinnista. Hyväksytty saamelaisvaltuuskunnan kokouksessa 11.6.1994.

<sup>607</sup> Saamelaisvaltuuskunnan kannanotto saamelaisten opetus- ja koulutushallinnon sekä saamenkielisen oppimateriaalituotannon järjestämisestä tulevaisuudessa, 7.1.1994.

<sup>608</sup> Saamelaisten koulutus- ja kulttuurihallinto: nykytila ja esitys uudelleenorganisoinnista. Hyväksytty saamelaisvaltuuskunnan kokouksessa 11.6.1994, s. 8.

saamelaisopetuksen jaoksessa. Näitä asioiden hoitaminen on niin ollen hajallaan ilman sanottavampaa koordinoitua ja saamelaispoliittista ohjausta. Toimielinten tehtävät ovat myös osittain päällekkäisiä ja niiden väliset toimivaltasuhteet ovat muutenkin epäselvät. Lisäksi selvityksessä todettiin, että nykyinen hallintojärjestelmä on ristiriidassa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien pyrkimysten kanssa.<sup>609</sup>

Saamelaiskouluhallintotyöryhmä arvioi muistiossaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon vaikutuksia saamelaisten koulutusasioiden hallintaan ja tarkasteli siinä yhteydessä muun muassa perustettavan saamelaiskäräjien suhdetta muihin saamelaishallintoelimiin. Arviossaan saamelaiskäräjien ja saamelaisten koulutusasiainneuvoston keskinäisestä suhteesta työryhmä esitti saamelaisvaltuuskunnan selvityksen kaltaisen päätelmän, että näiden elinten tehtävät ovat saamelaisten opetukseen ja koulutukseen liittyvissä asioissa pitkälti päällekkäiset. Ne erosivat toisistaan eniten kokoonpanon- ja asettamistapansa osalta. Koulutusasiainneuvosto oli opetusministeriön apuna toiminut valtionhallinnon neuvottelukunta, joka koostui opetusministeriön, Opetushallituksen, saamelaisväestön (saamelaisvaltuuskunnan) ja saamelaisalueen kuntien edustajista, mikä oli samalla sen etu, koska se mahdollisti hyvän tiedonkulun sekä yhteistyön ja sen koordinoinnin näiden tahojen välillä. Saamelaiskäräjät on puolestaan edustuksellinen, saamelaisten keskuudestaan suoralla kansanvaalilla valitsema edustajisto<sup>610</sup>, jolla ei siksi ole koulutusasiainneuvoston kokoonpanosta johtuvaa etua. Tämän edun säilyttämiseksi saamelaiskäräjät perusti kuitenkin hallintoonsa samoja tahoja edustavan saamelaisten koulutusasiain yhteistyöelimen.

Uudistuksen seurauksena saamelaiskäräjät asetti hallintoonsa mainitun yhteistyöelimen lisäksi erityisen koulutus- ja oppimateriaalilautakunnan ja sen tueksi samannimisen toimiston, jotka jatkoivat saamelaisten koulutusasiainneuvostolta ja Lapin lääninhallitukselta saamelaiskäräjille siirtyneiden tehtävien hoitoa.<sup>611</sup> Saamelaiskäräjien edeltäjän saamelaisvaltuuskunnan tehtävänä oli kuitenkin myös sitä koskevan asetuksen 2 §:n mukaan muun ohessa edistää saamelaisten sivistyksellisiä oloja sekä tehdä aloitteita ja esityksiä ja antaa lausuntoja viranomaisille, jotka koskevat saamelaisten esi-, perus-, keskiasteen- sekä aikuiskoulutuksen toimeenpanemista.<sup>612</sup>

Saamelaiskäräjien tultua asetetuksi saamelaisvaltuuskunnan tilalle nämä tehtävät siirtyivät sille oikeudelliselta kannalta samantasoisilla valtuuksilla kuitenkin sillä erotuksella, että saamelaiskäräjälaissa edellytetään viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa muun muassa saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen liittyvissä asioissa. Saamelaisvaltuuskunta-asetuksessa ei ollut vastaavaa säännöstä kuulemis- ja neuvotteluvaihtoiteesta, mutta ilman sitäkin viranomaiset kuuluivat saamelaisvaltuuskuntaa ja neuvottelivat sen kanssa koulutusta ja opetusta koskevista asioista. Toisaalta on huomattava, että saamelaisten koulutusasiainneuvostoa koskevan asetuksen 2 §:n

<sup>609</sup> Sama, s. 6–7.

<sup>610</sup> Saamelaiskouluhallintotyöryhmä 1995, s. 17–18.

<sup>611</sup> Näin toteaa myös Aikio-Puoskari 2001, s. 176–177.

<sup>612</sup> Myös toisen valtionhallintoon kytketyn saamelaishallintoelimen, saamelaisasiain neuvottelukunnan yhtenä tehtävänä oli seurata saamelaisten sivistyksellisten olojen kehitystä ja tehdä niihin liittyen aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja viranomaisille (VNp 367/1987, 3 §).

mukaan opetusministeriön ja Opetushallituksen tuli ennen asian ratkaisua pyytää koulutusasiainneuvostolta lausunto pykälässä mainituista asioista, minkä vuoksi neuvoston lausunnoilla oli oletettavasti korostettu asema päätöksenteossa. Neuvotteluvollisuudesta pykälässä ei määrätty, mutta neuvotteluja käytiin ilman asetuksen vaatimustakin.

Saamelaisten koulutusasiainneuvostolla oli tehtävää hoitaessaan neuvoa-antava asema. Sen toimivalta rajoittui esitysten ja aloitteiden tekemiseen ja lausuntojen antamiseen. Näillä asiakirjoilla ei ollut viranomaisia oikeudellista sitovaa merkitystä. Saamelaiskäräjillä on tässä suhteessa sama asema. Silläkin on näissä kuten muissakin tehtäviinsä kuuluvissa asioissa ainoastaan neuvoa-antava asema. Vaikutusmahdollisuuksien osalta erona on saamelaiskäräjien oikeus vaatia viranomaisilta lakinsa nojalla neuvotteluja, mutta tätä neuvotteluvuoroa voi kutsua lähinnä muodolliseksi, julkisen vallan käyttöön kuuluvaksi hallintomenettelyksi ainakin, jos sitä tulkitaan kuten julkinen valta on tähän mennessä menetellyt. Uudistuksessa ei muutettu alan lainsäädäntöä, joten viranomaisten kuten lääninhallituksen tai saamelaisalueen kuntien toimivalta saamelaisopetuksen ja -koulutuksen järjestämiseen, ohjaukseen ja kehittämiseen sekä valvontaan ja seurantaan liittyvissä asioissa pysyi ennallaan. Saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia ei siten oikeudellisesti lisätty uudistuksen myötä.

Saamelaiskäräjät sai kuitenkin uudistuksessa lisää henkilöstöresursseja, kun saamelaisten koulutusasiainneuvoston toimintaan varatut määrärahat siirrettiin sen käyttöön. Näiden resurssien turvin saamelaiskäräjät saattoi palkata opetus- ja kouluhallinnon tehtävien hoitamista varten kaksi päätoimista virkamiestä. Kun samanaikaisesti näiden tehtävien hoitaminen neuvoa-antavissa saamelaishallintoelimissä saamelaisasiain neuvottelukunta mukaan lukien keskitettiin tosiasiallisesti saamelaiskäräjien yhteyteen (vaikka tosin Lapin lääninhallitukseen jäi edelleen saamelaisalueen koulutoimentarkastaja) vahvasti järjestely saamelaisten mahdollisuuksia toteuttaa omaehtoiselta pohjalta yhtenäistä saamelaispoliittista ohjausta viranomaisten suuntaan saamelaisopetusta ja -koulutusta koskevilla asioilla.

Sen sijaan uudistukseen sisältyneessä toisessa kokonaisuudessa, saamenkielisen oppimateriaalin tuottamisessa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia lisättiin tuntuvasti sekä muodollisesti että asiallisesti. Ennen uudistusta valtion talousarviossa saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen osoitetun määrärahan käyttö ja hallinnointi perustui Opetushallituksen ja Lapin lääninhallituksen väliseen tulossopimukseen, jolla Opetushallitus antoi lääninhallitukselle oikeuden päättää määrärahan käyttämisestä. Lääninhallitus oli puolestaan sisäisellä määräyksellään antanut saamelaisopetuksen jaoksen saamelaiskoulutuksen suunnittelijalle (myöhemmin koulutoimentarkastaja) oikeuden päättää määrärahan käytöstä. Käytännössä määrärahan hallinnointi oli kuitenkin järjestetty niin, että saamelaisopetuksen jaoksen oppimateriaalisuunnittelija valmisteli oppimateriaalin tuotantosuunnitelman, jonka saamelaisten koulutusasiainneuvoston oppimateriaalijaosto käsitteli ja hyväksyi. Sen jälkeen muodollisen päätöksen määrärahan käyttämisestä teki mainittu suunnittelija.<sup>613</sup>

---

<sup>613</sup> Saamelaisten koulutus- ja kulttuurihallinto: nykytila ja esitys uudelleenorganisoinniseksi. Hyväksytty saamelaisvaltuuskunnan kokouksessa 11.6.1994, s. 5.



Uudistuksen tuloksena oppimateriaalimäärärahan hallinnointi ja siitä päättäminen siirtyi kokonaan saamelaiskäräjille, joka saattoi ottaa määrärahan päätettäväkseen siitä annetun lain 8 §:n nojalla. Tehtäväkokonaisuuden hoitamista varten saamelaiskäräjille siirrettiin aiemmin lääninhallituksen käytössä olleet palkkaus- ja toimintaresurssit oppimateriaalisuunnittelijan tehtävää varten. Niiden avulla saamelaiskäräjät perusti hallintoonsa vastaavan viran. Tämä järjestely merkitsi, että saamelaisten edustuksellinen elin otti vastuulleen käytännössä lähes kaiken saamenkielisen oppimateriaalin tuotannon ja levittämisen sekä siihen liittyvän kehittämistyön esiasteelta aina keskiasteelle asti. Opetushallituksen tehtäväksi jäi ainoastaan valvoa, että määräraha käytetään valtion talousarviossa hyvin väljällä tavalla määriteltyn tarkoitukseen. Lääninhallitukselle ei jäänyt enää mitään asemaa saamenkielisessä oppimateriaalityössä. Lääninhallitukset lakkautettiin 2010 toteutetun aluehallintouudistuksen yhteydessä. Suuri osa niiden tehtävistä annettiin uudistuksen myötä perustetuille aluehallintoviranomaisille (AVI). Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (906/2009) on säädetty kunkin viraston erityistehtävistä yleisten tehtävien lisäksi. Asetuksen 13 §:n mukaan Lapin aluehallintovirasto hoitaa koko maan alueella muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) tarkoitetut saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvät tehtävät.

Kokoavasti voidaan perustellusti todeta, että uudistus oli hyvä ja lupaava alku saamelaisten itsehallinnon kehittämistyölle. Sen valmisteluun ryhdyttiin hetimiten itsehallintoa koskevan lainsäädännön tultua hyväksytyksi eduskunnassa ja uudistus myös toteutettiin ripeästi lähes samanaikaisesti mainitun lainsäädännön voimaantulon kanssa. Se toteutettiin joustavasti taloudellis-hallinnollisin toimenpitein ilman varsinaisia lainsäädäntötoimia, ellei sellaiseksi lueta saamelaisten koulutusasiainneuvostosta annetun asetuksen kumoamista. Uudistus oli samalla myös hyvä osoitus siitä, että itsehallintoa voidaan kehittää myös taloudellisin tai hallinnollisin keinoin tai niitä yhdistämällä muuttamatta voimassa olevaa lainsäädäntöä.

ILO 169 -yleissopimuksen VI osa sisältää määräykset koulutus- ja viestintävälineistä. Sen 27 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäiskansoille tarkoitetut koulutusohjelmat ja -palvelut tulee kehittää ja toteuttaa yhteistyössä näiden kansojen kanssa, jotta niiden erityistarpeet täytetään. Artiklan toisessa kohdassa puolestaan määrätään, että toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava näiden kansojen jäsenten koulutuksesta sekä osallistumisesta koulutusohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen, tarkoituksena siirtää näille kansoille tarpeen mukaan vaihteittain vastuuta ohjelmien toteuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ILO 169 -yleissopimuksen hyväksymisestä vuodelta 2014 esitellään sopimuksen VI osan artikloiden toteutumiseen liittyen laajasti Suomen perusopetuslainsäädännön saamelaisille turvaamaa oikeutta saada omakielistä opetusta ja opetusta omassa kielessään. Siinä yhteydessä mainitaan myös valtion velvollisuudesta osoittaa valtionavustusta kunnille ja muille opetuksen järjestäjille tätä opetusta varten. Edelleen esityksessä viitataan Opetushallituksen vuonna 2004 hyväksymiin perus-

opetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin, joiden mukaan opetuksessa on otettava huomioon saamelaiset alkuperäiskansana. (HE 264/2014 vp, s. 53–55) Esityksessä ei kuitenkaan mainita sanallakaan saamelaisten mahdollisuuksista osallistua perus- ja lukioasteen saamenkielistä ja saamen kielen koulutusta ja opetusta koskevien ILO 169 -yleissopimuksen 27 artiklan tarkoittamien ohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen. Esityksestä ei myöskään ilmene, onko valtiolla olemassa jonkinlainen suunnitelma siitä, miten ja millä aikataululla vastuu näiden ohjelmien toteuttamisesta aiotaan mahdollisesti siirtää saamelaisille itselleen. Silti esityksessä päädytään toteamaan, että Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän kyseisen 27 artiklan kuten myös 28 ja 29 artiklan velvoitteet (HE 264/2014 vp, s. 55).

Tosiasiaa saamelaisten osallistumismahdollisuudet esi-, ja perus- ja lukioasteen saamelaisopetuksen suunnitteluun ja järjestämiseen ovat varsin heikot. Saamelaiskäräjät on useissa eri yhteyksissä vaatinut, että sen vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia saamelaisten itsehallinnon mukaisesti vahvistettaisiin saamelaisopetuksen suunnitteluun ja järjestämistä koskevassa päätöksenteossa.<sup>614</sup> Myös Rauna Rahko-Ravanti arvioi väitöstutkimuksessaan samansuuntaisesti. Hänen mielestään saamelaisopetuksen kontekstissa osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen tarkoittaa sitä, että saamelaiset voisivat olla osallisia ja vaikuttaa opetuksen suunnitteluun aina perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista paikallisen tason suunnitelmiin saakka. Lisäksi tämä merkitsee sitä, että saamen kieli ja saamelaiskulttuuri ja sille ominaiset tietämisen ja tiedon tuottamisen tavat tulisivat huomioiduiksi kouluissa ja opetussuunnitelman tasolla. Osallisuus tarkoittaisi hänen mukaansa myös saamelaisopetuksen laajempaa itsemääräämisoikeutta ja parempaa resursointia.<sup>615</sup>

Saamelaisten kouluhallinnon uudistaminen vuonna 1996 oli hyvä alku saamelaisten itsehallinnon kehittämiseksi opetushallinnossa. Pelkäksi aluksi se näyttää kuitenkin jääneen. Saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia ei tuon jälkeen ole enää lisätty lainkaan, ei lainsäädännössä eikä myöskään hallinnollisin tai muilla keinoin. Saamelaiskäräjien asema on tältäkin osin pysynyt samana kuin se oli sen aloittaessa toimintansa vuonna 1996. Se voi antaa vain lausuntoja ja tehdä esityksiä opetushallinnon päättävälle viranomaisille taikka yrittää vaikuttaa asioihin omissa yhteydessään toimivan saamelaisten koulutusasiain yhteistyöelimen kautta.

#### **7.4.1.2. Saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen**

Valtion talousarvioon sen sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan on vuodesta 2002 lähtien sisältynyt erillinen, kiinteä määräraha saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Tämä valtionavustus on nykyisin momentilla 33.60.36. Talousarvioon otetun määräyksen mukaan määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjälain 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Selvitysosan mukaan toiminnan tavoitteena on turvata saamenkielisten

<sup>614</sup> Ks. esimerkiksi saamelaiskäräjien koulutusraportti 1/2009, s. 31 ja 35.

<sup>615</sup> Rahko-Ravanti 2016, s. 119.

sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus. Vuoden 2017 talousarviossa määräraha on suu- ruudeltaan 480 000 euroa.<sup>616</sup> (EK 28/2016 vp – HE 134/2016 vp, s.778)

Saamelaiskäräjien asiakirjojen mukaan vuosina 2002–2006 kyseisen määrärahan käyttö perustui saamelaiskäräjien ja kuntien välillä sovittuun menettelyyn, jonka mukaan kunnat tekivät ensin saamelaiskäräjille esityksensä kunakin vuonna määrärahalta tuotettavista palveluista. Sen jälkeen esityksistä neuvoteltiin käräjien ja kuntien välillä. Lopuksi käräjien sosiaali- ja terveyslautakunta<sup>617</sup> hyväksyi neuvottelujen tulosten pohjalta määrärahan käyttösuunnitelman, jonka Lapin lääninhallitus valtionapuviranomaisena sittemmin vahvisti.<sup>618</sup> Saamelaiskäräjät muutti tätä menettelyä vuonna 2007 Lapin lääninhallituksen Inarin kunnan oikaisuvaatimuksesta antaman ratkaisun johdosta käräjien ja kuntien väliseen yksityisoikeudelliseen sopimusjärjestelyyn perustuvaksi menettelyksi.<sup>619</sup>

Inarin kunnan oikaisuvaatimus ei itse asiassa koskenut lainkaan määrärahan hallinnointiin liittyvää menettelyä. Kunta haki oikaisua lääninhallituksen helmikuussa 2007 antamaan päätökseen valtionavustuksen myöntämisestä saamelaiskäräjien kautta saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi näissä kunnissa vuonna 2007. Päätös pohjautui sosiaali- ja terveystministeriön päätökseen myöntää saamelaiskäräjille kyseinen valtionavustus<sup>620</sup> ja saamelaiskäräjien sosiaali- ja terveyslautakunnan sen nojalla hyväksymään valtionavustuksen käyttösuunnitelmaan. Kunta vaati lääninhallituksen päätöksen kumoamista ja muuttamista niin, että 1) hankkeet rahoitetaan täysimääräisesti kunnan esityksen mukaisesti, 2) avustuksen jakautuminen kunnille perustuu nykyistä paremmin kunnan kirjoilla olevien saamelaisten määrään, ja että 3) Inarin kunnan osalta otetaan huomioon se, että poiketen muista kunnista siellä avustuksella tulee tuottaa palveluja kaikilla kolmella saamen kielellä.

Lääninhallitus jätti oikaisuvaatimuksen tutkimatta sillä perusteella, että Inarin kunnalla ei ollut oikeutta tehdä asiassa oikaisuvaatimusta. Lääninhallituksen päätöksen perusteluista ilmenee kuitenkin se syy, mikä johti saamelaiskäräjien ratkaisuun muuttaa avustuksen hallinnointiin liittyvää menettelyä. Lääninhallitus viittasi perusteluissaan valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 2 momenttiin ja totesi, että sen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemä päätös perustuu siihen, että saamelaiskäräjien ja saamelaisalueen kuntien yhdessä valmisteleman määrärahan käyttösuunnitelman on katsottu syntyneen saamelaiskäräjien ja kuntien välisenä sopimusjärjestelynä. Valtionavustuslain 7.2 §:n mukaan valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi

<sup>616</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp). Eduskunnan kirjelmä 28/2016 vp.

<sup>617</sup> Saamelaiskäräjät on omassa työjärjestyksessään delegoinut määrärahan käyttöä koskevan päätösvallan sosiaali- ja terveyslautakunnalleen (saamelaiskäräjien työjärjestys, 17 §:n 3 kohta).

<sup>618</sup> Ennen vuotta 2007 noudatettua ja sen jälkeen Lapin lääninhallituksen uuden laintulkinnan vuoksi muutettua menettelyä on selostettu muun muassa saamelaiskäräjien sosiaali- ja terveystministeriön virkamiehille jättämässä muistiossa vuodelta 2009 (muistio 18.12.2009).

<sup>619</sup> Lapin lääninhallituksen päätös Inarin kunnan oikaisuvaatimuksesta saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi tarkoitetun vuoden 2007 valtionavustuksen myöntämistä koskevaan päätökseen (11.7.2007, LLH-2007-00066/So-62).

<sup>620</sup> Sosiaali- ja terveystministeriön päätös valtionavustuksen myöntämisestä saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi vuonna 2007, 19.1.2007, Dnro: STM/386/2007.

valtioavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Edelleen siinä todetaan, jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi avustuspäätöstä käyttötarkoitusta varten muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, avustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (HE 63/2001 vp, s. 40–41) mukaan momentin tarkoituksena on varmistaa, että valtionavustuksen saaja huolehtii asianmukaisesti valtionavustuksen valtionavustuspäätöksen mukaisesta käyttämisestä niissä tapauksissa, joissa avustus asiallisesti siirretään käytettäväksi toisen tahon hankkeessa tai toiminnassa. Momentissa edellytetty sopimus on hallituksen esityksen mukaan yksityisoikeudellinen sopimus. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että avustuksen siirtämistä muun kuin saajan käytettäväksi koskeva ehto tulee ottaa avustuspäätökseen aina silloin, kun eduskunnan talousarviopäätöksessä on tätä edellytetty. Valtionavustuspäätöksen mukainen saaja on valtioapuviranomaiseen nähden julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Edelleen lääninhallitus viittasi hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan avustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen avustusta on avustuspäätöksessä sallittu käyttää, välinen suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Avustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa valtioapuviranomaisena eikä sillä siten ole valtioapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Varojen siirtäminen on ymmärrettävä sopimusoikeudellisenä järjestelyinä.

On myös tarpeen kiinnittää huomiota siihen, mitä eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi valtionavustuslakiesityksestä (HE 63/2001 vp) antamassaan mietinnössä mainitun lainkohdan osalta, vaikka lääninhallitus ei päätöksessään siihen viitannut. Valiokunta totesi ensinäkin, että pääsääntöisesti valtionavustus tulee myöntää jatkossakin suoraan saajalle sen omaan toimintaan. Eräissä tapauksissa on kuitenkin toiminnallisesti perusteltua myöntää avustus käytettäväksi jonkin muun tahon toimintaan tai hankkeeseen. Valtionavustuksen saaja, esimerkiksi asianomaisen alan valtakunnallinen keskusjärjestö, toimii tällöin yleensä avustettavan hankkeen tai toiminnan koordinaattorina ja siirtää avustuksen edelleen käytettäväksi avustuspäätöksessä tarkoitettuun toimintaan tai hankkeeseen. Tällaisissa tapauksissa on yhtäältä tarpeen sallia joustava käytäntö samalla, kun pyritään turvaamaan avustuksen käytön valvonnan tehokkuus samalla tasolla kuin jos valtionavustus olisi myönnetty perinteiseen tapaan suoraan hankkeen tai toiminnan varsinaiselle toteuttajalle. Valiokunta korosti, että järjestely on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja siitä ei saa tulla valtionavustuksen myöntämisen pääsääntöistä menettelytapaa. Valtion talousarvion asianmukainen toteuttaminen sekä varojen saajan oikeusaseman selkeys edellyttävät, että tällaisissa hankkeissa on selkeästi osoitettu rahoituksen alkuperä valtionavustuksena sekä sen käyttöä koskevat määräykset. Myös valtionavustuksen käytön valvonta edellyttää tätä. Sen vuoksi on valiokunnan mielestä perusteltua, että valtionavustuksen saaja ja hanketta tai toimintaa toteuttava taho tekevät asiasta dokumentoidun sopimuksen. Kyseessä on tällöin vapaamuotoinen, yksityisoikeudellinen sopimus. (VaVM 9/2001 vp, s. 4–5)

Päätelmänään lääninhallitus katsoi ratkaisussaan, että sen käsityksen mukaan kyseisessä valtionavustuksessa on kyse lähinnä edellä selostetusta valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisesta tilanteesta, jossa valtionavustus on myönnetty saajalle eli saamelaiskäräjille käytettäväksi valtion talousarviopäätöksen edellyttämällä tavalla saamelaisalueen kuntien toimintaan tai hankkeisiin. Näin ollen lääninhallituksen ja saamelaiskäräjien välinen oike-

ussuhde on julkisoikeudellinen, kun taas kuntien ja saamelaiskäräjien oikeussuhde on yksityisoikeudellinen eli saamelaiskäräjien ja kuntien väliseen sopimusjärjestelyyn perustuva.

Lääninhallitus ei päätöksessään suoranaisesti kehottanut saamelaiskäräjiä ja kuntia tarkistamaan käytäntöään, vaan ainoastaan esitti oman tulkintansa kyseisestä järjestelystä valtiovastuun säännösten perustalta. Toisaalta Inarin kunta ei oikaisuvaatimuksessaan edes vaatinut lääninhallituksen kannanottoa puheena olevaan kysymykseen avustuksen hallinnoinnista. Joka tapauksessa sopimusperusteinen menettelytapa on edelleen voimassa, kuitenkin sillä muutoksella, että valtiovastuviranomaisena toimii Lapin aluehallintovirasto aluehallintouudistuksen myötä lakkautetun lääninhallituksen sijasta.

### *Määrärahan taustasta ja valmistelusta*

Saamenkielisten ja saamelaiseen kulttuuritaustaan mukautettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja niitä varten tarvittavan erillisen korvamerkityn määrärahan saaminen valtion talousarvioon oli yhtenä keskeisenä tavoitteena jo saamelaisvaltuuskunnan toiminnassa erityisesti 1990-luvun alkupuoliskolla. Tuolloin saamelaisvaltuuskunta piti ensisijaisena tavoitteena saada palvelujen erillisrahoitus turvattua, mutta jo siinä yhteydessä valtuuskunta viittasi myös siihen, että saamelaisten tulisi voida itse päättää omakielisten ja omaan kulttuuriin pohjautuvien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä.<sup>621</sup> Saamelaiskäräjien aloitettua toimintansa vuonna 1996 tämä asiakokonaisuus pysyi edelleen toiminnan keskeisenä painopistealueena.<sup>622</sup>

Myös sosiaali- ja terveysministeriössä alettiin kiinnittää huomiota kielellisten vähemmistöjen mahdollisuuksiin saada omakielisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Ministeriö asetti syyskuussa 1999 selvitysmiehen (Margita Lukkarinen), jonka tehtävänä oli selvittää kielellisten vähemmistöjen mahdollisuudet saada hoitoa omalla kielellään.<sup>623</sup> Vuonna 2001 valmistuneessa selvityksessään<sup>624</sup> Lukkarinen totesi muun ohella, että saamenkielisten palvelujen turvaaminen vaatii erityisolosuhteiden takia korvamerkittyä valtionosuutta saamelaisten kotiseutualueen kuntien ja saamelaiskäräjien yhteisen esityksen pohjalta.

Saamelaiskäräjät jätti vuoden 2000 alussa selvitysmies Lukkariselle muistion saamelaisten tarpeiden huomioimisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Muistiossaan käräjät katsoi viitaten saamelaisia koskeviin perustuslain säännöksiin, että saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet eivät vielä toteudu itsehallinnon perustalta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannossa. Käräjät totesi, että omakielisten ja omaan kulttuuriin pohjautuvien palvelujen turvaaminen edellyttää palvelujen rahoitusta ja hallinnointia koskevien lainsäädännöllisten

<sup>621</sup> Tämä lähtökohta ilmenee muun muassa saamelaisvaltuuskunnan muistiosta sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntuselle saamelaisten asemasta sosiaali- ja terveydenhuollossa, 16.11.1995.

<sup>622</sup> Asiaan kiinnitettiin huomiota esimerkiksi saamelaiskäräjälain 7 §:n mukaisessa kertomuksessa vuodelta 1988 (hyväksytty 3.2.1999 saamelaiskäräjien kokouksessa).

<sup>623</sup> Ennen tätä selvitystyötä toimi vuosina 1996–1997 sosiaali- ja terveysministeriön asettama saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen nykytilannetta ja tarvetta selvittänyt projekti, jonka loppuraportti julkaistiin vuonna 1997 (STM:n monisteita 1997:25).

<sup>624</sup> Lukkarinen Margita. Omakielisten palveluiden turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. STM:n julkaisuja 2001:1.

muutosten tekemistä, mikä merkitsee edellytysten luomista saamenkieliselle palvelutuotannolle. Toimenpide-ehdotuksena palvelujen rahoituksen turvaamiseksi saamelaiskäräjät esitti, että saamelaisalueen kunnille ja kuntayhtymille osoitettaisiin täysimääräinen valtionavustus saamenkielisten palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin vastaavilla perusteilla ja soveltuvilla tavoilla kuin opetus- ja sivistystoimen alalla. Hallinnon kehittämiseksi käräjät esitti selvityksen tekemistä siitä, miten saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset perusoikeudet tulisi toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollossa kulttuuri-itsehallinnon perustalta. Siinä yhteydessä käräjät esitti tarkemman selvityksen ja ehdotusten tekemistä siitä, miten saamelaisille voitaisiin järjestää omakielisiä ja omaan kulttuuriin pohjautuvia sosiaali- ja terveyspalveluja ja miten saamelaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia voitaisiin parantaa näitä palveluja koskevassa suunnittelussa, päätöksenteossa ja toteuttamisessa.<sup>625</sup>

Saamelaiskäräjät ja saamelaisalueen kunnat jättivät maaliskuussa 2001 selvitysmies Lukkarisen selvityksessään mainitseman yhteisen muistion peruspalveluministeri Osmo Soininvaaralle saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksesta.

Saamelaiskäräjien ja saamelaisalueen kuntien yhteiseen muistioon sisältyi kaksi ehdotusta. Ensimmäisen ehdotuksen mukaan saamelaisalueen kunnille ja kuntayhtymille sekä tarpeen mukaan myös saamelaiskäräjille myönnettäisiin vuosittain täysimääräinen valtionosuus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä aiheutuviin käyttökustannuksiin valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti. Lisäksi ehdotettiin, että tämä uusi valtionosuus kytkettäisiin saamelaiskäräjien ja saamelaisalueen kuntien/kuntayhtymien yhdessä laatimaan saamenkielisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaan tavoite- ja toimintaohjelmaan siten, että kunnan ja kuntayhtymät voisivat käyttää kyseistä valtionosuutta vain niihin saamenkielisiin palveluihin, jotka on sisällytetty tähän tavoite- ja toimintaohjelmaan. Ohjelman valmistelun johtaminen ja koordinointi ehdotettiin annettavaksi saamelaiskäräjien tehtäväksi.<sup>626</sup>

Saamelaiskäräjien ja saamelaisalueen kuntien ponnistelut tuottivat tulosta, kun sosiaali- ja terveysministeriö esitti vuoden 2002 talousarvioehdotuksessaan 400 000 euron kiinteän määrärahan varaamista valtionavustuksiin saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi niin, että määräraha osoitetaan saamelaiskäräjien kautta palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta vastaaville saamelaisalueen kunnille. Ministeriö perusteli saamelaiskäräjien asemaa valtionavustuksen hallinnoinnissa viittaamalla saamelaiskäräjien tehtäviin sitä koskevan lain 5 §:ssä. Ministeriö arvioi myös, että saamelaiskäräjät

<sup>625</sup> Saamelaiskäräjien muistio selvitysmies Margita Lukkariselle saamelaisten tarpeiden huomioimisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, 3.2.2000.

<sup>626</sup> Saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen kuntien yhteinen muistio peruspalveluministeri Osmo Soininvaaralle saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksesta, 14.3.2001. Saamelaiskäräjät ja saamelaisalueen kunnat ovat myöhemminkin ottaneet yhteisesti kantaa saamelaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen puolesta. Tuorein kannanotto on vuodelta 2016 ja se liittyy sote- ja maakuntauudistukseen. Siinä nämä tahot ilmaisevat huolensa siitä, miten saamelaisten palvelutarpeet tulevat yhdenvertaisesti huomioituksi uudessa maakunnassa päätäntävällän siirtyessä pois saamelaisalueelta. Saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamiseksi käräjät ja kunnat katsovat kannanotossaan, että valtion talousarviossa tulisi varata riittävä ja pysyvä korvamerkitty erillisrahoitus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi (kannanotto 9.11.2016).

tuntee parhaiten saamelaisväestön sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeet ja menettelytavat palvelujen aikaansaamiseksi tälle väestölle. Edelleen ministeriö totesi saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta olevan perusteltua erityiselle valtionavustukselle, koska se on tarpeen saamelaisen alkuperäiskansan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi perustuslain mukaisesti.<sup>627</sup> Valtiovarainministeriön valmistelussa määrärahavaraus kuitenkin poistettiin talousarviosta eikä se sisältynyt myöskään hallituksen esitykseen valtion vuoden 2002 talousarvioksi (HE 115/2001 vp).

Saatuun tiedon valtiovarainministeriön ratkaisusta poistaa määrärahavaraus talousarviosta saamelaiskäräjät kirjelmöi oikeusministeri Johannes Koskiselle ja lisäksi kaikille kansanedustajille. Kirjelmät ovat asiallisesti ottaen samansisältöiset. Niissä saamelaiskäräjät vetosi ministeriin ja kansanedustajille, että määräraha palautettaisiin valtion vuoden 2002 talousarvioon. Käräjät perusteli esitystään saamelaisia erityisesti koskevilla perustuslain säännöksillä ja toteamalla, että saamenkieliset sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat heikosti saamelaisalueen kunnissa. Tämän käräjät katsoi johtuvan siitä, että saamelaisalueen kunnat eivät saa näiden palvelujen järjestämistä varten erityistä valtionavustusta. Käräjät viittasi esityksensä tueksi myös pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelman saamelaisia koskevaan kirjaukseen, jossa luvattiin huolehtia saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien toteuttamisesta. Kirjelmänsä lopuksi saamelaiskäräjät lausui kantanaan, että valtionavustus olisi tarkoituksenmukaista jakaa kunnille saamelaiskäräjien kautta, joka toteuttaa saamelaisten perustuslaillista itsehallintoa saamelaisalueella. Lisäksi käräjät korosti, että sen tarkoituksena ei ole esityksellään luoda rinnakkaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää, vaan kunnat vastaisivat edelleen pääsääntöisesti palvelujen tuottamisesta saamenkieliset palvelut mukaan lukien.<sup>628</sup>

Hallituksen esitystä valtion talousarvioksi vuodeksi 2002 käsitellessään eduskunnan valtiovarainvaliokunnan eri jaostot kuulivat muiden ohella saamelaiskäräjiä.

Valtiovarainvaliokunnan sosiaali- ja terveysjaostolle jättämässään lausunnossa saamelaiskäräjät toisti aiemmin oikeusministerille ja kansanedustajille toimittamaansa kirjelmään sisältyneet esityksensä samoine perusteluineen. Niiden lisäksi saamelaiskäräjät perusteli saamelaiskäräjien asemaa määrärahan käytössä sillä, että saamelaiskäräjien tehtävänä on siitä annetun lain 5 §:n mukaan hoitaa saamen kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Vielä käräjät huomautti lausunnossaan, että se tuntee parhaiten saamelaisväestön olosuhteet, myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen osalta.<sup>629</sup>

<sup>627</sup> Toissijainen lähde: Saamelaiskäräjien jättämä muistio tasavallan presidentti Sauli Niinistölle hänen Inarin vierailunsa yhteydessä saamelaisten kansallispäivänä 6.2.2017 (puheenjohtajan 5.2.2017 hyväksymä) sekä saamelaiskäräjien esitys oikeusministeri Tuija Braxille, peruspalveluministeri Paula Risikolle, sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälälle sekä hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta, 10.10.2008.

<sup>628</sup> Saamelaiskäräjien kirjelmä oikeusministeri Johannes Koskiselle erillisen määrärahan ottamisesta valtion vuoden 2002 talousarvioon saamenkielisten sosiaali- ja palvelujen turvaamiseksi, 8.8.2001, ja kirjelmä samasta asiasta kansanedustajille, 12.9.2001.

<sup>629</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sosiaali- ja terveysjaostolle hallituksen esityksestä 115/2001 vp valtion talousarvioksi vuodeksi 2002, 10.10.2001.

Sittemmin eduskunnan valtiovarainvaliokunta palautti puheena olevan määrärahan talousarvioesitykseen, vaikkakin puolitettuna siitä, mitä sosiaali- ja terveysministeriö oli alun pitäen esittänyt (VaVM 37/2001 vp, s. 120<sup>630</sup>). Eduskunta hyväksyi valtion vuoden 2002 talousarvion valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisena (EK 35/2001 vp). Siihen sisältyi siten ensimmäisen kerran erillinen määräraha, tuolloin 200 000 euroa<sup>631</sup> valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten kotiseutualueen kunnille saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Tähän momenttiin sisältyvä määräysteksti on pysynyt siitä lähtien muuttumattomana.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaiskäräjille turvattu asema saamenkielisten ja saamelaiseen kulttuuritaustaan mukautettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista varten varattujen taloudellisten resurssien hallinnoinnissa on vielä nykyisinkin merkittävimpiä saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon toteuttamismuotoja, vaikka siitä ei – paradoksaalista kyllä – ole varsinaisesti säädetty lain tasoisin säännöksin. Tämänkin muutos toteutettiin aikanaan saamelaisten kouluhallinnon uudistuksen tavoin hallinnollis-taloudellisiin järjestelyin ilman lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Näiden resurssien hallinnointiin osallistumalla saamelaiset voivat vaikuttaa siihen, minkälaisia sosiaali- ja terveyspalveluja heille tarjotaan ja miten ne käytännössä järjestetään ja tuotetaan. Menettelyn kautta saamelaiset voivat aiempaa paremmin hallita ja ohjata omaa sosiaalista, kielellistä ja kulttuurista kehitystään (vrt. HE 248/1994 vp, s. 14). Määräraha ja sen käyttöä koskevat hallinnolliset järjestelyt edistävät saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien toteutumista itsehallinnon perustalta sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tämä on ainoa tosiasiallinen itsehallinnollinen vaikuttamiskeino kunnallisen itsehallinnon suuntaan. Asia voidaan tällä tavoin nähdä myös itsehallinnon kehittämisenä kunnallisen itsehallinnon piirissä (vrt. HE 248/1994 vp, s. 16 ja 20–21)

Saamenkielisten ja saamelaiskulttuurin mukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen voidaan lukea kuuluvaksi alkuperäiskansajulistuksen 4 artiklassa tarkoitettuihin alkuperäiskansojen, tässä tapauksessa saamelaisten sisäisiin asioihin, koska ne on tarkoitettu tyydyttämään lähinnä saamelaisten tarpeita. Näiden palvelujen hallinnointi kuuluu siten julistuksen tarkoittaman itsehallinnon piiriin. Tässä yhteydessä voidaan toisaalta kysyä, onko saamelaishallinnolla kyseisessä asiakokonaisuudessa täysi toimivalta ja sisältyykö se siten tämän tutkimuksen 7 luvun alussa hahmotellun asiaryhmittelyn ensimmäiseen ja vahvimpaan tasoon. Vuosina 2002–2006 määrärahan käyttö perustui saamelaiskäräjien sosiaali- ja terveyslautakunnan hyväksymään

<sup>630</sup> Kyseisen määrärahan lisäämiseksi valtion vuoden 2002 talousarvioon tehtiin eduskunnassa myös kolme talousarvioaloitetta; Maria Kaisa Aula /kesk ym. (TAA 418/2001 vp), Matti Huutola /vas (TAA 489/2001 vp) ja Henrik Lax /r ym. (TAA 770/2001 vp). Niissä kaikissa määrärahan suuruudeksi esitettiin 400 000 euroa.

<sup>631</sup> Määräraha oli aluksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa momentilla 33.32.36, nyttemmin se on momentilla 33.60.36.



käyttösuunnitelmaan. Menettely turvasi saamelaiskäräjille lopullisen ratkaisuvallan ja mahdollisti myös saamelaisten omien näkemysten ja tarvemäärittelyn paremman huomioon ottamisen. Palvelujen järjestäjien eli kuntien näkökantoja ei tässäkin järjestelyssä voinut kokonaan sivuuttaa. Itsehallinto toteutui kuitenkin käyttösuunnitelmaan perustuneessa menettelyssä lähes maksimitasossaan, sikäli kun itsehallinnolla tarkoitetaan yksinomaan asioiden valmisteluun ja itse päätöksentekoon osallistumista.

Määrärahan hallinnointia koskevan menettelyn muuttaminen sopimus pohjaiseksi Lapin lääninhallituksen vuonna 2007 tekemän ratkaisun johdosta merkitsi selvää heikennystä saamelaiskäräjien asemaan ja siten myös saamelaisten itsehallintoon. Yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa osapuolet ovat periaatteessa keskenään tasavertaisessa asemassa, mitä kunnat ovat pyrkineet käyttämään hyväkseen. Tämä on käytännössä ilmennyt siten, että sopimukseen pääsemiseksi saamelaiskäräjien sosiaali- ja terveyslautakunta on joutunut tinkimään omasta tarvemäärittelystään ja ottamaan kunkin kunnan näkökannat ja vaatimukset aiempaa enemmän huomioon määrärahan kohdentamisessa.<sup>632</sup> Kun mitään sopimuspakkoa ei ole, kunnat tai jokin niistä voi niin halutessaan kieltäytyä hyväksymästä sopimusta, jolloin saamelaiset voivat jäädä kyseisessä kunnassa ainakin joiltakin osin ilman omakielisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Tosin tällaista tilannetta ei tiettävästi ole koskaan päässyt syntymään.

Toisaalta sekä aiempi käytäntö että varsinkin nykyinen sopimus pohjainen käytäntö on pakottanut saamelaiskäräjät ja saamelaisalueen kunnat neuvotteluteitse tasavertaiseen yhteistyöhön, mikä on ollut tarpeen sen vuoksi, että molemmilla on määrärahalta järjestettävien palvelujen toteuttamisessa oma roolinsa. Nämä roolit on perusteltua mieltää niin, että saamelaiskäräjät saamelaisten itsehallinnon keskeisenä toteuttajana määrittelee ja priorisoi palvelutarpeet ja muotoilee ne konkreettisiksi palveluiksi. Kuntien tehtävänä on taas toteuttaa käytännössä saamelaiskäräjien tahdonmuodostuksen mukaiset palvelut alueellaan ja sovittaa ne muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmäänsä. On huomattava, että saamelaiskäräjät ei ole tavoitellut rinnakkaista palvelujärjestelmää. Käräjät on pitänyt tarkoituksenmukaisena sitä, että kunnat vastaisivat pääsääntöisesti myös saamenkielisten palvelujen tuottamisesta.

Kuvattu yhteistyöasetelma saamelaiskäräjien ja kuntien välillä tosin lakkaa olemasta lähitulevaisuudessa, mikäli parhaillaan valmisteltavana oleva sote- ja maakuntauudistus toteutuu tämänhetkisten ehdotusten mukaisesti. Uudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä siirtyy maakuntien itsehallinnolle, jolloin saamelaiskäräjien yhteistyökumppani on Lapin maakuntahallinto, ellei olemassa olevaan järjestelmään tehdä hallinnollis-rakenteellisia muutoksia. Saamelaisten perustuslailliseen itsehallintoon ja siitä nousevaan vaatimukseen turvata saamelaisten

---

<sup>632</sup> Saamelaisalueen kunnista ainakin Inarin kunta on eri yhteyksissä vaatinut määrärahan osoittamista suoraan kunnille itselleen ilman saamelaiskäräjien välikätenä olemista. Tuorein tätä koskeva kannanotto sisältyy Inarin kunnanhallituksen 25.11.2013 tekemään päätökseen (517 §). Saamelaiskäräjät on puolestaan johdonmukaisesti korostanut sitä, että nykyinen rahoitusmenettely olisi tarkoituksenmukaista vakiinnuttaa osaksi saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. Nämä asiat ilmenevät esimerkiksi saamelaiskäräjien muistiossa peruspalveluministeri Paula Risikolle saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta ja kehittämisestä, 4.9.2008.

mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua kieltään ja kulttuuriaan sekä asemaansa alkupe-  
räiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon tällä uudistuksella ei  
kuitenkaan pitäisi olla ainakaan heikentäviä vaikutuksia.

Saamelaiskäräjät on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota määrärahaan liittyviin  
erilaisiin epäkohtiin. Perusongelmana käräjät näkee määrärahan riittämättömyyden  
suhteessa laajaan palvelutarpeeseen. Keskeisenä epävarmuutta ylläpitävänä epäkohtana  
pidetään puolestaan sitä, että määrärahalta puuttuu selkeä säädöspohja. Sen olemassaolo  
on pelkän budjettikirjan määräyksen varassa, aina vuodeksi kerrallaan. Valtionavustus on  
siten katkolla vuosittain.<sup>633</sup> Saamelaiskäräjät on katsonut, että avustuksen määräaikaisuus  
vaikeuttaa palvelujen pitkäjänteistä suunnittelua heikentäen samalla saamelaisten kulttuu-  
ri-itsehallinnon kehittämisedellytyksiä. Käräjien mielestä valtionavustuksen määräaika-  
isuus on ristiriidassa saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen ja kansalaisten yhdenver-  
taisuusperiaatteen kanssa. Saamelaiskäräjät on moittinut myös valtionavustuksen käytön  
perustana olevaa yksityisoikeudellista sopimusmenettelyä katsoen sen olevan ristiriidassa  
saamelaisten perusoikeuksien ja itsemääräämisoikeuden kanssa.<sup>634</sup>

Saamelaiskäräjät on myös pitänyt Lapin lääninhallituksen, nyttemmin Lapin aluehallin-  
toviraston toimimista avustuksen valtionapuviranomaisena epätarkoituksenmukaisena  
ratkaisuna. Käräjien käsityksen mukaan menettely on lisännyt byrokratiaa ja viivästyttänyt  
palvelujen käynnistämistä, kun valtionapuviranomaisen sopimusta vahvistavaa päätöstä on  
saanut usein odottaa.<sup>635</sup>

Näiden epäkohtien korjaamiseksi saamelaiskäräjät on esittänyt avustuksen riittävän tason  
turvaamisen lisäksi, että avustuksesta säädetään lailla ja että avustukseen liittyvät valtiona-  
puviranomaisen tehtävät siirretään saamelaiskäräjille.<sup>636</sup> Edelleen saamelaiskäräjät on vielä  
aivan viimeaikaisissakin kannanotoissa katsonut, että saamelaiskäräjillä tulisi olla oikeus  
päättää itsehallintonsa perustalta kyseisen valtionavustuksen käyttämisestä.<sup>637</sup>

Saamelaiskäräjien toimivaltaa valtionavustuksen hallinnoinnissa on saamelaisten  
perustuslaillisen itsehallinnollisen aseman lisäksi seikkaperäisemmin perusteltu saame-  
laiskäräjälain 5 §:ään ja erityisesti 8 §:ään sisältyvillä säännöksillä. Ensin mainittu py-  
kälä sisältää yleissäännökset saamelaiskäräjien toimivallasta ja tehtävistä. Jälkimmäisen

<sup>633</sup> Tähän epäkohtaan kiinnitti huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunta tuoreessa lausunnossaan  
sote- ja maakuntauudistukseen kuuluvasta hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp). Lausunnossaan valio-  
kunta viittasi esitykseen liittyvään rahoituslakiin, joka ei sisällä säännöksiä Lapin maakunnalle osoitettavasta  
rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielis-  
ten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään. Valiokunnan mielestä ei voi pitää tyydyttävänä  
tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin vuodesta 2002 lukien osoittama erillisrahoitus on vastai-  
suudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta (PeVL 26/2017 vp, s. 61).

<sup>634</sup> Saamelaiskäräjät luetteli nämä epäkohdat muun muassa muistiossaan peruspalveluministeri Paula Risi-  
kolle saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksesta ja kehittämisestä, 4.9.2008.

<sup>635</sup> Sama.

<sup>636</sup> Saamelaiskäräjien muistio peruspalveluministeri Paula Risikolle saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelu-  
jen rahoituksesta ja kehittämisestä, 4.9.2008. Saamelaiskäräjät on viitannut puheena olevaan asiaan myös  
muistiossaan tasavallan presidentti Sauli Niinistölle saamelaisten oikeuksien toteuttamisesta, 6.2.2017.

<sup>637</sup> Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja tervey-  
denhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, 9.11.2016.

pykälän 1 momentin mukaan saamelaiskäräjät päättää saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jaosta. Saamelaiskäräjät on tulkinnut tätä säännöstä niin, että sen piiriin kuuluu myös tässä tarkasteltavana oleva valtionavustus. Pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi, että saamelaiskäräjien 1 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Mainitun 8 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan saamelaiskäräjät päättää saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen jaosta saamelaisjärjestöille, -yhteisöille ja yksityisille saamelaisille. Lisäksi perusteluissa viitataan valtion vuoden 1994 talousarviossa saamelaisvaltuuskunnalle sen päätettäväksi jo myönnettyyn määrärahaan ja todetaan, että tältä osin kyse on vain jo olemassa olevan päätösvalan siirtämisestä saamelaisvaltuuskunnalta saamelaiskäräjille ja siitä, että asiasta säädettäisiin laissa (HE 248/1994 vp, s. 25). Tässä yhteydessä mainitulla määrärahalla tarkoitettiin saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen toiminnan tukemiseen valtion talousarviossa osoitettua nk. saamelaiskulttuurimäärärahaa, josta myönnetään avustuksia saamelaistaiteilijoille sekä saamelaisjärjestöille ja muille -yhteisöille. Edelleen säännöksen perusteluissa todetaan, että saamelaisten kotiseutualueen kunnille vastaavanlaisiin tarkoituksiin myönnettyjä määrärahoja ehdotettu säännös ei koske. Vielä todetaan, että saamelaiskäräjien päätös varojen jakamisesta perustuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja on osa saamelaiskäräjien harjoittamaa kulttuuri-itsehallintoa eikä siten kenelläkään olisi henkilökohtaista oikeutta saada osaansa määrärahasta. Näistä lähtökohdista saamelaiskäräjien päätös on lopullinen eikä päätöksestä ole valitusoikeutta.

Edellä selostetuista perusteluista ilmenee, että kyseistä pykälää laadittaessa on ajateltu ensisijaisesti sellaisia valtion talousarviosta myönnettäviä varoja, joista saamelaiskäräjät omaehtoisesti jakaa erilaisia avustuksia saamelaisyhteisön eri toimijoille. On myös huomattava, että perusteluissa on nimenomaisesti rajattu kunnille vastaaviin tarkoituksiin myönnetyt määrarahat säännöksen soveltamispiiriin ulkopuolelle.<sup>638</sup> Siinä yhteydessä mainituilla ”määrärahoilla” tarkoitettaneen saamelaisalueen kunnille normaalin valtionapujärjestelmän kautta myönnettäviä avustuksia esimerkiksi saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen kustannuksiin. Toisaalta voidaan katsoa, että puheena oleva valtionavustus on selvästi tarkoitettu saamelaisten yhteiseen käyttöön eikä kyse ole sellaisesta avustuksesta, joka osoitettaisiin kunnille niiden normaalin valtionapujärjestelmän kautta. Tähän jälkimmäiseen seikkaan viittasi myös sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaessaan ensimmäisen kerran määrärahan varaamista valtion talousarviossa (2002). Arvioinnissa on lisäksi kiinnitettävä huomiota säännöksen perusteluihin sisältyvään mainintaan siitä, että saamelaiskäräjien päätös varojen jakamisesta olisi osa saamelaiskäräjien harjoittamaa kulttuuri-itsehallintoa. Asiassa on toisaalta otettava huomioon määrärahaa koskeva valtion talousarvion määräys, jonka mukaan määrärahaa saa käyttää ”*valtionavustuksen maksamiseksi saamelaiskäräjien kautta...saamelaisten kotiseutualueen kunnille...*”. Määräyksestä voi saada käsityksen, että määräraha on viime kädessä tarkoitettu kuntien päätettäväksi. Toisaalta kunnill-

<sup>638</sup> Tähän viitataan myös edellä mainitussa Lapin lääninhallituksen päätöksessä (s. 6).

lakaan ei ole esittää selvää lain säännöstä, joka antaisi niille toimivallan päättää yksin tämän valtionavustuksen käyttämisestä.

Esitetty analyysi osoittaa, että kyseisen määrärahan hallinnointia koskeva säädöspohja on epäselvä. Ottaen kuitenkin saamelaiskäräjälain 5 §:n ja 8 §:n säännösten ohella huomioon sosiaali- ja terveysministeriön ilmoittamat määrärahan tarkoitukset, saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteet sekä lisäksi ILO 169 -yleissopimuksen 25 artiklan<sup>639</sup> ja alkuperäiskansajulistuksen 23 artiklan<sup>640</sup> määräykset on perusteltua päätyä tulkintaratkaisuun, jonka mukaan tässä tarkoitettun valtionavustuksen hallinnointi kuuluu saamelaiskäräjien toimivallan piiriin. Ratkaisematta jää silti saamelaiskäräjälain ja valtionavustuslain välinen ongelmallinen suhde. Sosiaali- ja terveysministeriön myöntöpäätöksessä on selvästi määrätty, että valtionavustuksen hallinnointi tapahtuu valtionavustuslain mukaisesti. Sen lain säännökset johtavat Lapin lääninhallituksen omaksumaan tulkintaan. Ongelma olisi ratkaistavissa esimerkiksi ottamalla avustuksen käyttämisestä saamelaiskäräjälakiin tarkentavat säännökset, jotka syrjäyttäisivät valtionavustuslain säännökset tarpeellisilta osin ja joita perusteltaisiin tarpeella edistää saamelaisten perustuslaillista itsehallintoa. Asia voitaisiin luontevasti hoitaa sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä ilman erillistä lainsäädäntöhanketta.

#### 7.4.1.3. Eräät muutokset saamelaiskäräjälakiin

Saamelaiskäräjistä annettua lakia on muutettu neljä kertaa ja niiden yhteydessä on kullakin kerralla tarkistettu useita säännöksiä. Muutokset koskevat saamelaiskäräjien henkilöstön asemaa sekä käräjien kirjanpitoa ja tilintarkastusta (L 1725/1995), saamelaiskäräjävaalien toimeenpanoa (L 1279/2002), hallinto-oikeudellisten säädösten soveltamista ja esteellisyyttä (L 1026/2003) sekä neuvotteluvollisuutta kaivosmineraaleja sisältävien esiintymän etsintää ja hyödyntämistä koskevissa asioissa (L 626/2011). Yksikään näistä muutoksista ei liity itsehallinnon sisällön kehittämiseen eikä siten saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen heitä koskevissa asioissa. Viimeksi mainittu muutos koskee neuvotteluvollisuutta sääntelevää 9 §:ää, mutta siinä on kyse tämän säännöksen tarkistamisesta vastaamaan uudessa kaivoslaissa käytettyjä käsitteitä (ks. HE 273/2009 vp, s. 182).

<sup>639</sup> ILO 169 -sopimuksen 25 artikla käsittää neljä eri kohtaa, joista varsinkin ensimmäinen liittyy välittömästi tähän asiaan. Sen mukaan hallitusten tulee huolehtia asianmukaisten terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä kyseisille kansoille ja myönnettävä niille varoja, joiden avulla ne voivat itse kehittää ja tarjota tällaisia palveluita omalla vastuullaan ja omassa valvonnassaan näiden kansojen fyysisen ja henkisen terveyden tason ylläpitämiseksi mahdollisimman hyvänä.

<sup>640</sup> Alkuperäiskansajulistuksen 23 artiklassa puolestaan määrätään, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita, jotka koskevat niiden kehittämisoikeuden käyttöä. Alkuperäiskansoilla on erityisesti oikeus osallistua aktiivisesti niihin vaikuttavien terveydenhuolto- ja asunto-ohjelmien sekä muiden taloudellisten ja sosiaalisten ohjelmien kehittämiseen ja niistä päättämiseen sekä oikeus mahdollisuuksien mukaan hallinnoida näitä ohjelmia omien toimielintensä kautta.

## 7.4.2. Kunnallinen itsehallinto

### 7.4.2.1. Yleistä

Useissa kuntien niin kutsuttua erityistoimialaa koskevissa säädöksissä on säännöksiä saamelaisten asemasta. Ne koskevat kuitenkin lähinnä saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Niissä ei ole säännöksiä, jotka liittyvät jotenkin saamelaisten itsehallintoon. Kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä sisältyy ainakin perusopetuslakiin (628/1998), lukiolakiin (629/1998), lasten päivähoidosta annettuun lakiin (36/1973, lain nimike nykyisin varhaiskasvatuslaki) ja terveydenhuoltolakiin (1326/2010).

Alueiden kehittämistä ja siihen liittyvää Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointia sekä maankäytön suunnittelua sääntelevä lainsäädäntö koskee lakisääteisiä kuntayhtymiä maakuntien liittoja sekä valtion alue- ja keskushallintoviranomaisia. Tätä asiakokonaisuutta koskevaa lainsäädäntöä käsitellään tässä tutkimuksessa kunnallisen itsehallinnon yhteydessä, kun varsinkin aluekehitystehtävät ovat pääasiassa maakuntien liittojen vastuulla, vaikka toisaalta yhtä hyvin sitä voitaisiin tarkastella valtion hallintoon kuuluvana lainsäädäntönä.

### 7.4.2.2. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi – vuoden 1999 rakennerahastolaki

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1994 se pääsi samalla yhteisön käytössä olevien rakennerahastojen, Euroopan aluekehitysrahaston ja sosiaalirahaston tukimahdollisuuksien piiriin. Vuosina 1995–1999 sovellettu rakennerahastojen hallinnointimalli mainittujen rahastojen osalta sovitettiin olemassa olevaan kansalliseen hallinnointi- ja budjetointijärjestelmään ilman uuden lainsäädännön luomista. Sittemmin hallinnoinnista otettiin säännökset vuoden 1993 alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (1135/1993, lisäys L 232/1997) ja asetukseen (302/1996). Hallinnointimallin sovittaminen olemassa olevaan kansalliseen järjestelmään johti kuitenkin monimutkaiseen ja laajalle hajautuneeseen hallintomalliin. Tätä oikeustilaa ei pidetty tyydyttävänä ja tämän epäkohdan korjaamiseksi päädyttiin säätämään yleislaki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista (HE 140/1999 vp, s. 5–7, L 1353/1999). Rakennerahastolaki koski rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa sekä rakennerahastovarojen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnointia, valvontaa ja tarkastusta. Laki sisälsi muun muassa säännökset rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista keskus- ja aluetasolla sekä maakunnan yhteistyöryhmän asemasta ja tehtävistä.

#### *Lain valmistelu*

Lakiesitystä valmisteltiin sisäasiainministeriössä pääasiassa virkatyönä. Luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista sisältyi muun ohessa maakunnan yhteistyöryhmää koskeva 17 §, jonka mukaan kussakin maakunnassa on rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa ja alueen kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä, jonka maakunnan liiton hallitus asettaa maakunnan valtuuston toimikaudeksi. Tähän pykälään ehdotettiin otettavaksi saamelaisten etujen huomioon ottamisen turvaami-

seksi säännös, jonka mukaan Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä on maakunnan liiton ja sen jäsenkuntien lisäksi edustettuna saamelaiskäräjät.<sup>641</sup>

Sisäasiainministeriö pyysi aikanaan lausunnon mainitusta lakiluonnoksesta muun muassa saamelaiskäräjiltä.

Saamelaiskäräjät katsoi launnossaan saamelaisten uuden perustuslaillisen aseman edellyttävän sitä, että saamelaiskäräjille taataan oikeus valmistella saamelaisten oma EU-rakennerahasto-ohjelma, jota sillä olisi oikeus itsenäisesti hallinnoida. Käräjät viittasi siinä yhteydessä laatimaansa saamelaisia koskevaan EU-ohjelmaan, tavoite 1 – Sápmi vuosille 2000–2006. Saamelaiskäräjien esityksen mukaan käräjät päättäisi yksittäisistä hankkeista ja niiden rahoituksesta sekä vastaisi valvonnasta ja seurannasta. Näissä asioissa se toimisi yhtenä rakennerahasto-ohjelmia hallinnoivana rahoitus- ja vastuuviranomaisena. Saamelaiskäräjien mielestä asiasta voitaisiin ottaa säännös ehdotetun lain 13 §:ään, minkä mahdollistaisi saamelaiskäräjalain 5 §:ään sisältyvä valtuutus säätää käräjille päätösvaltaa joko sen omassa laissa tai muualla laissa. Tällainen ratkaisu toteuttaisi käräjien mielestä saamelaisten perustuslaillista kulttuuri-itsehallintoa.<sup>642</sup>

Kuukautta myöhemmin saamelaiskäräjät kirjelmöi samasta lakiluonnoksesta silloiselle alue- ja kuntaministeri Martti Korhoselle. Kannanotoksi otsikoidussa kirjeessään saamelaiskäräjät viittasi aiempaan lausuntoonsa ilmoittaen sen antamisen jälkeen käyneen ilmi, että käräjien launnossaan esittämän itsenäisen hallintomallin toteuttamiseen tässä vaiheessa liittyy monenlaisia vaikeuksia, erityisesti kansallisen rahoituksen kanavoimiseen asianomaisilta ministeriöltä saamelaiskäräjien käyttöön. Ortaen huomioon nämä ilmi tulleet vaikeudet ja kuultuaan hallinnointikysymyksestä eri asiantuntijoita saamelaiskäräjät ilmoitti kannanotossaan päätyneensä saamelaisten oman EU-ohjelman hallinnoinnissa ns. kevyemmän hallinnointimallin kannalle. Sen mukaan kaikki viranomaisille saapuvat saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja koskevat hankehakemukset toimitettaisiin saamelaiskäräjille, joka arvioisi ja valitsisi hankkeet antamalla niistä sitovan lausunnon asianomaiselle rahoittavalle ja varsinaisen hankepäätöksen tekeväälle viranomaisille. Saamelaiskäräjät esitti, että sanotusta menettelystä otettaisiin säännös valmisteilla olevaan lakiin. Saamelaiskäräjät viittasi kantansa tueksi Suomen hallituksen hieman aiemmin hyväksymään Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on edistää saamelaisten mahdollisuuksia omaehtoisesti kehittää kieltään, kulttuuriaan, elämänmuotoaan, elinkeinojaan ja identiteettiään, minkä lisäksi ohjelman mukaan saamelaisten kulttuuria kehittämissä hankkeissa saamelaiskäräjät nimetään itsenäiseksi toimijaksi. Lisäksi saamelaiskäräjät piti tarpeellisena varata Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelman täydennysosassa saamelaishankkeille erillinen korvamerkitty raha, jota käytettäisiin lähtökohtaisesti vain saamelaiskäräjien puoltamiin hankkeisiin.<sup>643</sup>

Sisäasiainministeriö jatkoi lakiluonnoksen valmistelua siitä saatujen lausuntojen pohjalta yhdessä eri ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Hallituksen esitys laiksi

<sup>641</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista (7.9.1999).

<sup>642</sup> Saamelaiskäräjien lausunto sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista, 20.9.1999.

<sup>643</sup> Saamelaiskäräjien kannanotto alue- ja kuntaministeri Martti Korhoselle luonnoksesta laiksi rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista, 20.10.1999.

rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista annettiin eduskunnalle marraskuussa 1999 (HE 140/1999 vp). Lakiesitykseen sisältyi kaksi saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä. Toinen säännös sisältyi esityksen 17 §:ään, joka koskee maakunnan yhteistyöryhmää, sen tarkoitusta ja kokoonpanoa. Sen mukaan saamelaiskäräjät on edustettuna Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä (HE 140/1999 vp, s. 56). Säännös on täsmälleen edellä selostetun luonnosvaiheen esityksen mukainen. Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole ehdotusta sen enempää perusteltu, vaan ainoastaan toistettu säännöksen sisältö (HE 140/1999 vp, s. 25).

Saamelaisia erityisesti koskeva toinen säännös ehdotettiin otettavaksi lain 22 §:n 3 momenttiin. Se ei sisältynyt luonnosvaiheen ehdotukseen. Säännöksen mukaan ”*Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelmassa saamelaiskäräjät arvioivat viranomaisten pyynnöstä saamen kieleen ja kulttuuriin kuuluvat hankkeet ja esittävät niitä rahoitettavaksi antamalla niistä lausunnon rahoituksen myöntävälle viranomaiselle.*” (HE 140/1999 vp, s. 58) Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena oli edistää saamelaisten mahdollisuuksia omaehtoisesti kehittää kieltään, kulttuuriaan, elämänmuotoaan, elinkeinojaan ja identiteettiään. Tämän vuoksi saamelaiskäräjille annettaisiin oikeus arvioida ja esittää rahoitettavaksi hankkeita hallitusmuodon 14 §:n 3 momentissa tarkoitetun saamelaisten kielen ja kulttuurin edistämiseksi. Perustuslakivaliokunnan saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevasta lakiesityksestä antamaan lausuntoon (PeVL 17/1994 vp) viitaten säännöksen perusteluissa todetaan, että saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot. (HE 140/1999 vp, s. 32)

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan edelleen, että kukin rahoittava viranomainen pyytäisi säännöksessä mainituista hankkeista saamelaiskäräjien lausunnon, jonka perusteella rahoituspäätös tehtäisiin. Tällä tavoin saamelaiskäräjillä olisi kulttuuri-itsehallintoon kuuluvien hankkeiden osalta maakunnan yhteistyöryhmää laajempi toimivalta, koska se voisi käsitellä yksittäisiä hankkeita. Perustelujen päätteeksi mainitaan vielä, että Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä sovittaisiin siitä, miten saamelaiskäräjät voisi myös muilta osin osallistua ohjelman toteuttamiseen. (HE 140/1999 vp, s. 32)

### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa lakiesityksen valmistava käsittely annettiin hallintovaliokunnan tehtäväksi. Lisäksi eduskunta päätti antaa esityksen perustuslakivaliokunnalle sekä maa- ja metsätalousvaliokunnalle lausunnon antamista varten. Hallintovaliokunta kuuli asiaa käsitellessään laajasti eri asiantuntijoita ja pyysi esityksestä kirjallisen lausunnon muun muassa saamelaiskäräjiltä.

Saamelaiskäräjät viittasi lausunnossaan aiemmin sisäasiainministeriölle toimittamiin kannanottoihin toistaen siinä yhteydessä tekemänsä esityksen saamelaisia koskevien hankkeiden hallinnointia koskevan säännöksen ottamisesta lakiesitykseen siinä muodossa kuin se käräjien jälkimmäisessä ministeriölle toimittamassa kannanotossa (20.10.1999) esitettiin. Sen mukaan ”*Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelmassa saamelaiskäräjät arvioi saamelaisten omaan kieleen, kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin kuuluvat hankkeet ja esittää niitä ra-*

*boitettaviksi lausunnossaan rahoituksen myöntävälle viranomaiselle. Annetusta lausunnosta viranomainen ei saa poiketa ilman erityistä syytä.”*

Käräjät viittasi hallituksen esitykseen sisältyvään 22 §:n 2 momentin säännökseen todeten, että se on käräjien ehdottamaan säännökseen nähden samankaltainen, mutta ei kuitenkaan samansisältöinen. Käräjien mielestä säännös poikkesi sen ehdottamasta säännöksestä kahdessa olennaisessa suhteessa: säännös ei anna käräjien lausunnoille sitovaa merkitystä ja toisaalta viranomainen voi vapaasti harkita, pyytääkö se jostakin hankehakemuksesta käräjiltä lausuntoa vai ei. Näiden heikkouksien vuoksi säännös ei hallituksen esityksen mukaisessa muodossa tarjoa saamelaisille parempia vaikuttamismahdollisuuksia kuin mitä saamelaiskäräjälaki tekee, sillä jo sen mukaan käräjillä on oikeus antaa lausuntoja saamen kieleen ja kulttuuriin kuuluvissa asioissa. Tässä yhteydessä saamelaiskäräjät korosti, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön tavoitteena on kuitenkin lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia heitä erityisesti koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Todetun pohjalta saamelaiskäräjät esitti hallintovaliokunnalle, että mainittu säännös muutettaisiin käräjien esittämään muotoon. Jos itse säännöstekstin muuttamista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, toivoi käräjät hallintovaliokunnan ottavan mietintöönsä lausuman siitä, että saamelaisten tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi kulttuuri-itsehallintolainsäädännön tarkoittamalla tavalla käräjien antamalla lausunnoilla tulisi olla lähtökohtaisesti sitova merkitys.

Lausuntonsa lopuksi saamelaiskäräjät korosti sitä, että hallituksen esityksen mukainen lausunnonantomalli saamelaisten osallistumisesta saamen kieltä ja kulttuuria koskevien hankkeiden valmisteluun ja päätöksentekoon on käräjien mielestä siirtymävaiheen malli. Käräjät ilmoitti tavoitteenaan olevan päästä itsenäisesti päättämään puheena olevien hankkeiden rahoittamisesta kuten jo Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelman saamelaisia koskevassa luvussa asia ilmaistaan.<sup>644</sup>

Eduskunnan hallintovaliokunta ei ottanut mietinnössään lainkaan kantaa saamelaisten asemaan (HaVM 9/1999 vp) kuten ei myöskään perustuslakivaliokunta (PeVL 14/1999 vp) eikä maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 20/1999 vp). Kumpikaan lausunnon antaneista valiokunnista ei kuullut saamelaisten edustajaa asiaa käsitellessään. Eduskunta hyväksyi lain hallintovaliokunnan esittämien lukuisin muutoksin (EV 124/1999 vp). Saamelaisia erityisesti koskevat kaksi säännöstä, 17 §:n 3 momentin 1 kohta ja 22 §:n 2 momentti hyväksyttiin hallituksen esityksen mukaisessa muodossa.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien kansallista hallinnointia koskevan ensimmäisen, vuonna 1999 säädetyin lain valmistelun yhteydessä saamelaiskäräjät tavoitteli alun pitäen itsenäistä hallintomallia laatimansa saamelaisten EU-ohjelman, tavoite – 1 Sápmi vuosiksi 2000–2006 toimeenpanemiseksi. Käräjät olisi ehdotuksensa mukaan

<sup>644</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 140/1999 vp laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista, 18.11.1999.



toiminut yhtenä rakennerahasto-ohjelmia hallinnoivana rahoitus- ja vastuuviranomaisena päättäen yksittäisten hankkeiden rahoituksesta sekä siihen liittyvästä valvonnasta ja seurannasta. Kyseinen saamelaiskäräjien ehdottama malli oli itse asiassa jo ennen käräjien tekemää esitystä vahvistettu valtioneuvoston yleisistunnossa (7.10.1999) hyväksytyssä Pohjois-Suomen tavoite 1 – ohjelmassa (2000–2006), jossa saamelaiskäräjille taattiin itsenäisen toimijan asema saamelaisten kulttuuria kehittävässä hankkeissa. Saamelaiskäräjät kuitenkin perääntyivät omaehtoisesti itsenäistä hallinnointimallia koskevasta vaatimuksestaan ja esitti ratkaisuksi kevyempää hallinnointimallia, tosin tarkoittaen sitä vain väliaikaiseksi, jonkinlaiseksi siirtymävaiheen malliksi. Ratkaisuaan käräjät perusteli itsenäisen mallin hoitamiseen liittyvillä käytännön vaikeuksilla, jotka ilmenivät vasta sen tekemän alkuperäisen ehdotuksen jälkeen. Erityisesti saamelaiskäräjillä pelättiin itsenäisen hallinnointimallin tuomasta hallinnollisesta työtaakasta ottaen huomioon käräjien sen aikaiset vähäiset henkilöstöresurssit.

Ehdottamansa kevyemmänkin hallinnointimallin osalta saamelaiskäräjät edellytti, että rahoittavat viranomaiset toimittaisivat käräjille kaikki niille saapuneet saamen kieltä ja kulttuuria koskevat hankehakemukset ja että käräjien niistä antamalla lausunnoilla olisi lähtökohtaisesti viranomaisia oikeudellisesti sitova vaikutus. Toteutuessaan tämä menettelytapa olisi asiallisesti ottaen merkinnyt saamelaishankkeiden rahoittamista koskevan ratkaisuvallan pysymistä saamelaiskäräjien käsissä. Viranomaiset olisivat voineet poiketa käräjien kannanotosta vain erityisestä syystä. Hallituksen esityksessä ja sen mukaan eduskunnassa hyväksytyssä rakennerahastolaissa tultiin vielä tästäkin tasosta alemmaksi, kun lain mukaan viranomaiset saattoivat vapaasti harkita, pyytävätkö ne jostakin hankkeesta käräjien lausuntoa vai ei ja kun lausunnoille ei annettu oikeudellisesti sitovaa statusta. Saamelaiskäräjät jäi lopulta tässäkin asiassa neuvoa-antavan lausunnonantajan asemaan. Tosin tämä asema turvattiin sille suoraan asianomaisessa laissa. Suosituksen tapainen lausunnonanto-oikeus on heikkouksiaan huolimatta jotakin enemmän kuin mitä saamelaiskäräjälain viranomaisten kuulemisvelvoitetta koskeva 9 § turvaa saamelaiskäräjien oikeudeksi, sillä tuskin kaikki saamen kieltä ja kulttuuria koskevat EU-hankehakemukset kuuluvat mainitun pykälän soveltamisen piiriin sen vaativien kriteerien vuoksi.

Lausunnonanto-oikeutta suurempi merkitys saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen kannalta oli rakennerahastolakiin otetulla säännöksellä saamelaisten edustuksesta Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä. Sen mukaisesti saamelaiskäräjät saattoi nimetä yhden täysivaltaisen edustajan kyseiseen toimielimeen. Maakunnan yhteistyöryhmällä oli jo ensimmäisen rakennerahastolain mukaan merkittävä asema maakunnalle osoitettujen EU-rakennerahastovarojen suuntaamisessa. Rakennerahastot ovat Euroopan yhteisön käytössä olevia rahoituksellisia välineitä, joiden avulla yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien välisiä kehityseroja, maaseutu mukaan lukien. Rakennerahastovarojen käyttöä ohjataan ja toteutetaan erilaisilla ohjelmilla. Rakennerahasto-ohjelmien yhtenä tarkoituksena on edistää alueellisesti tasapainoista kehitystä ja tukea rakenteellisia uudistuksia, jotka lisäävät muun muassa väestön toimeentulomahdollisuuksia ja turvaavat hyvän elinympäristön. (HE 140/1999 vp, s. 3 ja 9)

Rakennerahasto-ohjelmat ja niiden toimeenpanemiseksi myönnettävät rahoitukset erilaisille hankkeille liittyvät saamelaisien mahdollisuuksiin alkuperäiskansana kehittää omia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Näiden rahoitusvälineiden avulla saamelaiset ovat voineet ylläpitää ja erityisesti kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan, elinkeinotoimintaansa ja elämänmuotoaan. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan mainita Inarin kirkonkylään vuonna 2012 valmistunut saamelaisen kulttuurin, osaamisen ja hallinnon keskittymä, saamelaiskulttuurikeskus Sajos, jonka toteutuminen mahdollistui Lapin liiton myönnettyä sen rakentamiseen ja kalustamiseen osarahoitusta 5 miljoonaa euroa EU:n aluekehitysrahaston (EAKR) ohjelmavaroista. Sitä ennen myös samoin Inarin kirkonkylässä sijaitsevan Saamelaismuseo Siidan rakentaminen rahoitettiin osittain EU-rakennerahastovaroilla.

Vuoden 1999 rakennerahastolain saamelaisia koskevilla säännöksillä parannettiin ILO 169 -yleissopimuksen 7 artiklan mukaisesti saamelaisien mahdollisuuksia osallistua sellaisten kansallisten ja alueellisten kehittämisuunnitelmien ja -ohjelmien laadintaan, toteutukseen ja arviointiin, jotka voivat vaikuttaa heihin välittömästi. Säännöksillä kehitettiin myös saamelaisien mahdollisuuksia hallita omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään.

#### **7.4.2.3. Alueiden kehittämistoiminta – vuoden 2002 alueiden kehittämislaki**

Alueiden kehittämistä koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2002, jolloin annettiin uusi alueiden kehittämislaki (2002/602). Sillä kumottiin aiempi, vuonna 1993 annettu laki alueiden kehittämisestä (1135/1993). Vuoden 2002 alueiden kehittämislain tavoitteena oli sen 1 §:n mukaan luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiseen ja kestäväan kehitykseen perustuvalla taloudellisella kasvulla, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena oli vähentää alueiden kehittyneisyyseroja ja parantaa väestön elinoloja. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksella pyrittiin vastaamaan paremmin muuttuneen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin (HE 55/2002 vp, s. 22). Aiempaan lakiin verrattuna alueiden kehittäminen perustui edelleen määrääkaikaisiin ohjelmiin. Samoin vastuu alueiden kehittämisestä säilyi kuntayhtyminä toimivilla maakuntien liitoilla, jotka toimivat kukin alueellaan aluekehittämisviranomaisena.

#### *Lain valmistelu*

Vuoden 2002 alueiden kehittämislakia valmisteltiin sisäasiainministeriön asettamassa aluekehityslainsäädännön uudistamistyöryhmässä, joka sai työnsä valmiiksi helmikuussa 2002. Saamelaiskäräjät otti uudistettavaan lainsäädäntöön aktiivisesti kantaa jo mainitun työryhmän työskentelyn aikana.

Ensimmäisessä muistiossaan sisäasiainministeriölle helmikuulta 2001 saamelaiskäräjät totesi, että silloin voimassa ollut aluekehityslainsäädäntö (v. 1993) ei turvannut saamelaisien asemaa aluekehitysyhteistyössä ja sitä koskevassa hallinnossa. Saamelaiskäräjät katsoi, että vuonna 1993 annetun alueiden kehittämislain jälkeen saamelaisien oikeudellista asemaa on tuntuvasti vahvistettu uusilla perustuslain säännöksillä ja saamelaiskäräjistä annetulla lailla. Muistiossaan saamelaiskäräjät huomautti siitä, että se on voinut vuodesta 1997

lukien nimetä Lapin maakunnan liiton, Lapin liiton hallitukseen pysyvän asiantuntijan, jolla on kuitenkin siellä vain läsnäolo- ja puheoikeus. Käräjien mielestä tällainen asema on turhauttava ja riittämätön, koska se tarjoaa käräjille heikot mahdollisuudet vaikuttaa Lapin liiton päätöksentekoon. Viitaten saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön perusteluihin, joiden mukaan saamelaisilla ei ole erityistä asemaa valtion tai kunnan viranomaisissa eikä näillä ole velvollisuutta ottaa huomioon saamelaisten erityisiä tarpeita päätöksenteossaan (HE 248/1994 vp) käräjät lausui, että tämän epäkohdan korjaamiseksi tulisi saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia lisätä uudessa aluekehityslainsäädännössä riittävin säännöksin. Saamelaiskäräjät lupasi toimittaa ministeriölle myöhemmin konkreettisen esityksen saamelaisten aseman turvaamisesta ja esitti lisäksi neuvottelujen järjestämistä kyseisessä asiassa.<sup>645</sup>

Saamelaiskäräjät palasi asiaan huhtikuussa 2001 sisäasiainministeriölle tekemällään esityksellä. Saamelaisten perustuslaillisen aseman huomioon ottamiseksi käräjät esitti ensinnäkin, että uudessa aluekehityslaisa vahvistetaan erikseen saamelaisten kotiseutualue omaksi alueekseen. Toisekseen käräjät esitti täysivaltaisen edustajansa saamista Lapin liiton valtuustoon ja hallitukseen.<sup>646</sup> Kolmanneksi käräjät esitti alueellisiin kehittämissohjelmiin lisättäväksi saamelaiskulttuuriin kuuluvien saamelaisten perinteisten elinkeinojen tukemisen ja kehittämisen. Lisäksi käräjät esitti, että sen hallinnoitavaksi osoitettaisiin erillinen alueellinen kehittämisraha saamelaishankkeita varten. Edelleen käräjät toivoi neuvottelujen järjestämistä asiasta.<sup>647</sup>

Sittemmin saamelaiskäräjien edustajat tapasivat kesäkuussa 2001 sisäasiainministeriön virkamiehiä sekä silloisen alue- ja kuntaministeri Martti Korhosen ja neuvottelivat heidän kanssaan kyseisestä lakiuudistuksesta. Siinä yhteydessä he luovuttivat mainituille henkilöille lyhyet muistiot, joissa viitattiin saamelaiskäräjien aiemmin, 16.2.2001 ja 17.4.2001 tekemiin esityksiin. Alueellisten kehittämissohjelmien osalta esitystä tarkennettiin siten, että niihin lisättäisiin saamelaiskulttuurin ja perinteisten saamelaiselinkeinojen kehittämissohjelma, jonka toteuttamista varten valtion talousarviossa osoitettaisiin vuosittain erillinen määräraha saamelaiskäräjien itsenäisesti päätettäväksi. Saamelaiskäräjät viittasi

---

<sup>645</sup> Saamelaiskäräjien muistio sisäasiainministeriölle saamelaisten aseman huomioonottamisesta uudistettavassa aluekehityslainsäädännössä, 16.2.2001.

<sup>646</sup> Saamelaiskäräjät esitti jo vuonna 2000 Lapin liitolle, että saamelaiskäräjät voisi nimetä edustajansa täysivaltaisiksi jäseniksi Lapin liiton hallitukseen ja valtuustoon. Esitystään käräjät perusteli saamelaisten perustuslaillisella itsehallinnolla ja siihen liittyvillä tavoitteilla lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia muun muassa kunnallishallinnossa. Lisäksi käräjät viittasi uuden perustuslain 22 §:ään, joka velvoittaa myös kuntia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Saamelaiskäräjät katsoi esityksessään, että näitä oikeuksia turvataan Lapin liitossa lähinnä siten, että saamelaiset itse ovat Lapin liitossa päättäjinä. (Saamelaiskäräjien esitys Lapin liitolle 29.6.2000) Antamassaan vastauksessa Lapin liitto torjui saamelaiskäräjien esityksen. Se perusteli kantaansa viittaamalla aluksi Lapin liiton asemaan juridisena kuntayhtymänä, jonka tehtävistä sovi-taan asianomaisten kuntien kesken perussopimuksella. Liiton käsityksen mukaan sille kuuluvien lakisäateisten tehtävien hoitamisesta eivät voi huolehtia liiton jäseninä muut kuin kunnat. Myös liiton vapaaehtoisen toiminnan osalta kuntalaki lähtee liiton käsityksen mukaan siitä, että kuntayhtymässä on kyse nimenomaan kuntien välisestä yhteistoiminnasta. Edelleen liitto totesi, että kuntalain mukaan maakunnan ylimmän päät-tävän toimielimen (valtuusto) jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja. Muun muassa näistä syistä Lapin liitto katsoi vastauksessaan, että silloisen lainsäädännön puitteissa ei ollut mahdollista muuttaa Lapin liiton perussopimusta saamelaiskäräjien ehdottamalla tavalla. (Lapin liiton kirje saamelaiskäräjille, 18.8.2000)

<sup>647</sup> Saamelaiskäräjien esitys sisäasiainministeriölle saamelaisten aseman huomioonottamisesta uudistuvassa aluekehityslainsäädännössä, 17.4.2001.

tässä kohtaa valtioneuvoston hyväksymiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden mukaan saamelaisalueella turvataan alueidenkäytössä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kehittämisedellytykset. Samansisältöinen muistio luovutettiin syyskuussa 2001 vielä sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Kari Häkämäelle.<sup>648</sup>

Saamelaiskäräjien ja sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Kari Häkämiehen välisessä, edellä mainitussa tapaamisessa sovittiin, että saamelaiskäräjät laati ministeriölle esityksen, jossa selostetaan tarkemmin käräjien valmisteilla olevaan uuteen aluekehityslakiin sisällytettäväksi ehdottaman saamelaisten elinolojen ja saamelaiselinkeinojen kehittämisohjelman sisältöä, sen yhteyttä Lapin maakunnan kehittämisohjelmaan ja ohjelman hallinnonin järjestämistä. Saamelaiskäräjät toimitti sovitusti kyseisen esityksen ministeriölle lokakuussa 2001. Siinä käräjät hahmotteli pääkohdittain ohjelman sisältöä todeten, että sen tavoitteena on parhaalla mahdollisella tavalla kehittää saamelaisalueella asuvien saamelaisten yleisiä elinoloja ja saamelaiselinkeinoja. Ohjelman avulla saamelaiset voisivat kulttuuri-itsehallintolainsäädännön pyrkimysten mukaisesti itse ohjata elinolojaan ja elinkeinoelämänsä koskevaa kehitystä.

Ohjelman yhteydestä Lapin maakuntaohjelmaan ja sen hallinnoninista saamelaiskäräjät katsoi, että asia voitaisiin ratkaista noudattaen samaa järjestelyä kuin samaan aikaan toteutettavana olleessa EU:n Interreg III A-ohjelmassa, joka oli sovitettu osaksi laajempaan ohjelmakokonaisuuteen kuitenkin niin, että sitä varten oli määrätty oma rahoituskehys ja sen hallinnoninista vastasi itsenäisesti pohjoismaisten saamelaiskäräjien edustajista koostunut erityinen saamelainen hallintokomitea apunaan Ruotsin saamelaiskäräjien yhteydessä toiminut Interreg Sápmi -sihteeristö. Tätä menettelyä noudattaen saamelaiskäräjät ehdotti, että puheena oleva saamelaisohjelma otettaisiin Lapin maakuntaohjelman osaksi, jonka saamelaiskäräjät itsenäisesti valmistelisi, hyväksyisi ja myös toteuttaisi. Järjestelystä käräjät ehdotti riittävien säännösten ottamista uuteen alueiden kehittämislakiin. Saamelaisohjelman toteuttamista edellyttävästä rahoituksesta ja sen hallinnoninista käräjät viittasi aiempiin esityksiin tarkentaen vielä, että rahoitus voitaisiin osoittaa valtion talousarviosta saamelaiskäräjille samaan tapaan kuin saamenkielisen oppimateriaalin tuottamista varten varattu määräraha osoitetaan saamelaiskäräjien hallinnoitavaksi. Esityksensä lopuksi saamelaiskäräjät painotti sitä, että saamelaisten perustuslaillinen asema paitsi edellyttää myös mahdollistaa saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä muun muassa aluekehitystyössä ja -hallinnossa.<sup>649</sup>

Saamelaiskäräjien edustajat ottivat asian esille myös tavatessaan vuoden 2001 lopulla silloisen pääministeri Paavo Lipposen valtioneuvostossa. Tapaamisen tarkoituksena oli käydä läpi ajankohtaisia saamelaisasioita. Pääministerille jättämässään laajassa muistiossa saamelaiskäräjät viittasi sisäasiainministeriölle tekemänsä esitykseen saamelaisten aseman huomioimiseksi uudessa alueiden kehittämislaiissa pyytäen pääministeriltä tukea esitykselleen.<sup>650</sup>

<sup>648</sup> Saamelaiskäräjien muistiot aluekehityslainsäädännön uudistamisesta sisäasiainministeriön aluekehitysosastolle 4.6.2001, alue- ja kuntaministeri Martti Korhoselle 14.6.2001 sekä kansliapäällikkö Kari Häkämiehelle 28.9.2001.

<sup>649</sup> Saamelaiskäräjien esitys sisäasiainministeriölle saamelaisten elinolojen ja saamelaiselinkeinojen kehittämisohjelman ottamisesta uuteen alueiden kehittämislakiin, 19.10.2001.

<sup>650</sup> Muistio pääministeri Paavo Lipposelle ajankohtaisista saamelaisasioista, 18.12.2001.

Sisäasiainministeriö lähetti helmikuussa 2002 edellä mainitun työryhmän mietinnön ja siihen sisältyvän hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen alueiden kehittämislainsäädännön laajalle lausuntokierrokselle<sup>651</sup>, muun muassa saamelaiskäräjille. Lakiluonnoksen 10 § sisälsi säännökset maakuntaohjelmasta. Sen 1 momentissa ehdotettiin, että Lapin maakunnassa maakuntaohjelmaan sisältyy saamelaiskulttuuria koskeva osa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotusta tarkennettiin mainitsemalla, että saamelaiskäräjät vastaisi tämän ohjelmaosan valmistelusta.

Saamelaiskäräjät muistutti lausunnossaan aiemmista esityksistään sisäasiainministeriölle saamelaisten aseman huomioon ottamisesta alueiden kehittämislainsäädännössä. Niihin osoittaen se totesi, että lakiluonnoksen 10 §:n 1 momentissa Lapin maakuntaohjelman osaksi ehdotettu saamelaiskulttuuria koskeva osa vastanee käräjien aiemmin esittämää saamelaisohjelmaa. Käräjät arvioi myönteiseksi myös sen, että mainitun säännöksen perustelujen mukaan käräjät vastaisi saamelaisosion valmistelusta. Saamelaiskäräjät oli huolissaan siitä, että lakiluonnoksesta ei ainakaan suoraan ilmene, voiko se itsenäisesti hallinnoida ja toteuttaa maakuntaohjelman saamelaisosion ja osoitetaanko käräjille sen toteuttamista varten valtion talousarviosta riittävä korvamerkitty määräraha. Sen mielestä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseksi saamelaisten tulisi voida edustuselimensä, saamelaiskäräjien avulla päästä itse ohjaamaan elinolojaan ja elinkeinoelämänsä koskevaa kehitystä. Tämän käräjät katsoi edellyttävän sitä, että käräjät ei ainoastaan valmistelee puheena olevan ohjelman, vaan myös vastaa sen toteuttamisesta sille osoitetulla riittävällä määrärahalta.<sup>652</sup>

Sisäasiainministeriö jatkoi lain valmistelua saamiensa lausuntojen pohjalta. Huhtikuussa 2002 eduskunnalle annettu hallituksen esitys alueiden kehittämislainsäädännön (HE 55/2002 vp) sisälsi säännökset muun muassa maakuntaohjelmasta. Lakiesityksen 10 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liitto laatii määrärahaisten maakuntaohjelman, joka sisältää maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin perustuvat kehittämisen tavoitteet, maakunnan kehittämisen kannalta olennaiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja suunnitelman ohjelman rahoittamiseksi. Edelleen tässä momentissa ehdotettiin, että Lapin maakunnassa maakuntaohjelmaan sisältyy saamelaiskulttuuria koskeva osa. Tämä säännös pysyi hallituksen esityksessä sisäasiainministeriön ehdottamassa muodossa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan saamelaisten perustuslailliseen oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaiskäräjälaissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun kulttuuri-itsehallintoon, johon kuuluu myös perinteisten elinkeinojen suojaaminen. Edelleen perusteluissa mainitaan saamelaiskäräjien tehtävästä hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Sen jälkeen todetaan säännöksen tarkoituksena olevan, että saamelaiskäräjät vastaisi saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelusta. (HE 55/2002 vp, s. 43)

<sup>651</sup> Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 13.2.2002/SM0696:00/02/01/2000.

<sup>652</sup> Saamelaiskäräjien lausunto sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueiden kehittämistä koskevaksi laiksi, 1.3.2002.

Kansalaisryhmien asemaan kohdistuvien vaikutusten osalta hallituksen esityksessä arvioidaan, että lakiesityksen mukaisiin ohjelmiin sisältyy toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa eri kansalaisryhmien asemaa. Selkeimmin tämä ilmenee maakuntaohjelmassa, joka on määrä valmistella yhteistyössä erilaisten alueiden kehittämiseen vaikuttavien kansalaisjärjestöjen kanssa. Tuossa yhteydessä hallituksen esityksessä mainitaan Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvä saamelaisosio, jonka avulla pyritään edistämään saamelaiskulttuuria ja saamelaiselinkeinoja. (HE 55/2002 vp, s. 30)

### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa lakiesitystä valmistavasti käsitellyt eduskunnan hallintovaliokunta kuuli asiaa käsitellessään laajan joukon eri tahojen asiantuntijoita. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi eduskunnan päätöksen mukaisesti asiasta lausunnon hallintovaliokunnalle. Myös saamelaiskäräjät antoi hallintovaliokunnalle sen pyynnöstä kirjallisen lausuntonsa.

Lausunnonaan eduskunnan hallintovaliokunnalle saamelaiskäräjät toisti samoin perustein aiemmin sisäasiainministeriölle tekemänsä ehdotukset saamelaisten aseman huomioon ottamisesta kyseisessä lakiesityksessä. Uutena asiana käräjät esitti valiokunnalle, että johdonmukaisuuden vuoksi saamelaiskulttuuria koskeva osa lisättäisiin myös maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaan, josta ehdotetaan säädettäväksi lain 11 §:ssä. Lisäystä tarkoittavan säännöksen saamelaiskäräjät esitti otettavaksi lain 11 §:n 1 momenttiin, minkä lisäksi asiasta olisi mainittava momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yksityiskohtaisena huomautuksena käräjät esitti vielä, että 10 §:n yksityiskohtaisten perustelujen teksti kirjoitettaisiin perustuslain mukaiseen muotoon ”Perustuslaissa säädetään saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17 §) ja näitä seikkoja koskevasta itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella (121 §)”.<sup>653</sup>

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei kuullut saamelaiskäräjiä eikä muitakaan saamelaistahoja lakiesitystä käsitellessään. Siitä huolimatta se otti lausunnonaan kantaa saamelaiskäräjien asemaan Lapin maakuntaohjelman saamelaisosion valmistelussa. Viitaten lakiesityksen 10 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyvään mainintaan siitä, että saamelaiskäräjät valmistelee kyseisen saamelaisosion, perustuslakivaliokunta katsoi, että siitä on syytä lisätä maininta itse lakiehdotukseen. Valiokunnan mukaan lisäystä puoltavat perustuslain säännökset saamelaisten oikeudesta kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä tähän liittyvästä itsehallinnosta saamelaisten kotiseutualueella. (PeVL 21/2002 vp, s. 2)

Eduskunnan hallintovaliokunta otti lakiesityksestä antamassaan mietinnössä huomioon perustuslakivaliokunnan ehdottaman lisäyksen lain 10 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvän saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelee saamelaiskäräjät (HaVM 8/2002 vp, s. 6). Sen sijaan hallintovaliokunta sivuutti saamelaiskäräjien ehdottaman lisäyksen maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaa

<sup>653</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 55/2002 vp alueiden kehittämislaiksi, 23.5.2002.

koskevan lain 11 §:ään. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen hallintovaliokunnan ehdottamin muutoksin (EV 95/2002 vp). Saamelaisia erityisesti koskevat säännökset vuoden 2002 alueiden kehittämislaissa sijaitsivat siten 10 §:n 1 ja 3 momentissa.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Vuoden 1993 alueiden kehittämislaki ei sisältänyt saamelaisten asemaa erityisesti turvaavia säännöksiä. Sen sijaan kymmenen vuotta myöhemmin voimaan tulleessa uudessa alueiden kehittämislaissa saamelaisten asemaan ja heidän vaikutusmahdollisuuksiin kiinnitettiin huomiota tällä välin säädetyn saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön tavoitteiden ja vaatimusten suuntaisesti. Saamelaisten uuteen oikeudelliseen asemaan viitataan sekä hallituksen esityksen perusteluissa että eduskunnan valiokuntien esityksen johdosta antamissa kannanotoissa.

Saamelaiskäräjät tavoitteli vuoden 2002 alueiden kehittämislain valmistelun yhteydessä viittä asiaa: 1) saamelaisten yleisten elinolojen ja saamelaiselinkeinojen kehittämisohjelma otettaisiin osaksi Lapin maakuntaohjelmaa ja 2) maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmaa, 3) saamelaiskäräjät valmistelisi nämä ohjelmat ja lisäksi 4) hallinnoisi ja toteuttaisi ohjelmia itsenäisesti sekä 5) ohjelmien toteuttamista varten valtion talousarviossa varattaisiin riittävä korvamerkitty määräraha, joka osoitettaisiin saamelaiskäräjien käyttöön. Näistä tavoitteista käräjät saavutti kaksi: Lapin maakuntaohjelmaan sisällytettiin saamelaiskulttuuria koskeva osa, jonka saamelaiskäräjät valmistelee itsenäisesti. Tämä osio sisältää myös elinkeinoja koskevat tavoitteet ja toimenpiteet. Muut tavoitteet eivät toteutuneet eikä niihin otettu edes kantaa lainvalmisteluasiakirjoissa. Mainittujen tavoitteiden lisäksi saamelaiskäräjät tavoitteli täysivaltaisen edustajan saamista Lapin liiton hallitukseen ja valtuustoon, mutta tämä vaatimus ei koskaan toteutunut. Saamelaiskäräjillä on nykyisinkin vain läsnäolo- ja puheoikeuden omaava edustaja Lapin liiton hallituksessa. Valtuustossa sillä ei ole edustajaa.

Alueiden kehittämislain säännöksillä parannettiin aiemmin käsitellyn rakennerahastolain säännöksin tavoin ILO 169 -yleissopimuksen 7 artiklan määräysten mukaisesti saamelaisten mahdollisuuksia osallistua artiklassa mainittujen suunnitelmien ja ohjelmien laadintaan, toteutukseen ja arviointiin, jotka voivat vaikuttaa heihin välittömästi. Lakihankkeella ei kuitenkaan lisätty saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia alueiden kehittämistä koskevassa varsinaisessa päätöksenteossa. Saamelaiskäräjille ei annettu ratkaisovaltaa omassa hallinnossaan alueiden kehittämiseen liittyvissä asioissa. Saamelaisille ei myöskään turvattu erityistä asemaa Lapin maakunnan liiton hallituksen ja valtuuston eikä valtion aluehallintoviranomaisten valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa lukuun ottamatta saamelaiskäräjien asiantuntijaedustusta Lapin liiton hallituksessa sekä edustusta Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä. Ne olivat toki myönteisiä kehitysaskelaita, mutta riittämättömiä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Saamelaisten itsehallintolakeja perusteltiin aikanaan erityisesti sillä, että saamelaisilla ei ole erityistä asemaa valtion tai kunnan viranomaisissa eikä niillä ole velvollisuutta ottaa huomioon saamelaisten omia tarpeita valmistelussaan ja päätöksenteossään. Toisaalta saamelaisten omallakaan kansanvaltaisesti valitulla edustajistolla (tuolloin

saamelaisvaltuuskunta) ei ole lain mukaista oikeutta käyttää päätösvaltaa erityisesti saamelaisia koskevista asioista. Tämän epäkohdan korjaamiseksi pidettiin tarpeellisena säätää saamelaisten itsehallinnon perustaa koskeva perustuslain säännös, jonka tarkoituksena on luoda edellytykset saamelaisten aseman parantamiselle kunnallisessa itsehallinnossa, valtion hallinnossa ja erityisesti saamelaishallinnossa. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan säännös luo valtiolle velvollisuuden toimia lainsäädännössä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteutumiseksi. (ks. HE 248/1994 vp, s. 21)

Perustuslain säännöksen tavoitteiden mukaista olisi ollut parantaa saamelaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia alueiden kehittämistoiminnassa toteutettua enemmän ottamalla siitä riittävät säännökset joko alueiden kehittämislainsäädäntöön tai saamelaiskäräjälakiin taikka näihin molempiin. Yhtenä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia lisäävänä toimenpiteenä olisi ollut saamelaiskäräjien täysivaltaisen edustuksen turvaaminen Lapin liiton hallituksessa ja valtuustossa. Ratkaisua olisi voitu perustella muun ohella sillä, että lainvalmisteluasiakirjojen mukaan saamelaiskäräjille tarkoitettiin antaa saamen kieltä ja kulttuuria koskevista asioista kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema (HE 190/1995 vp, s. 1). Siten toimien olisi edistetty saamelaisten yhdenvertaista kohtelua hallinnossa.

### **7.4.3. Evankelis-luterilaisen kirkon hallinto**

#### **7.4.3.1. Saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa**

##### *Aikaisempia ehdotuksia saamelaisten kirkolliskokousedustuksesta*

Vuonna 1993 säädettyyn ja vuoden 1994 alusta voimaan tulleeseen uuteen kirkkolakiin (1054/1993) sisältyi ensimmäistä kertaa yksinomaan saamelaisia koskevia säännöksiä. Nämä koskivat seurakunnan kielellistä statusta ja saamen kielen käyttämistä saamelaisten kotiseutualueella. Hyväksyessään uuden kirkkolain kirkolliskokous kehotti samalla Kirkkohallitusta seuraamaan saamen kielen käytön kehittymistä saamelaisten kotiseutualan seurakunnissa ja ryhtymään tarvittaessa saamen kielen asemaa turvaaviin toimenpiteisiin.<sup>654</sup>

Saamelaisten kirkolliskokousedustus oli jo ennen uuden kirkkolain voimaantuloa noussut esille kirkolliskokouksessa. Tämä tapahtui vuonna 1990, jolloin kirkolliskokouksen valmistusvaliokunta (mietintö 1/1990) samoin kuin kirkolliskokous lähettävänsä asian Kirkkohallitukselle toimenpiteitä varten suhtautui asiaan periaatteessa myönteisesti. Kirkkohallitus selvitti asiaa laajasti keskittyen erityisesti edustajan valintamenettelyyn. Siinä yhteydessä se pohti neljää erilaista mallia; että edustajan valitsisi 1) saamelainen seurakunta, 2) edustaja valittaisiin suoralla vaalilla tai 3) välillisellä vaalilla niin, että saamelaiset valitsisivat ensin vaalikollegion, joka sitten valitsisi edustajan, taikka 4) saamelaisvaltuuskunta valitsisi edustajan.

<sup>654</sup> Saamelaisia koskevan kirkollisen lainsäädännön kehittäminen. Osamietintö I, saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa. Kirkkohallitus 1998, s. 6. (jäljempänä saamelaisten kirkkotoimikunta 1998).



Kirkkohallitus pyysi tuolloin tekemästään selvityksestä lausunnon monilta kirkkolisilta tahoilta kuten saamelaisalueen seurakunnilta sekä lisäksi saamelaisvaltuuskunnalta. Kaikki kirkolliset lausunnonantajat vastustivat saamelaisvaltuuskunnan toimitamaa vaalia. Sen sijaan ne ehdottivat edustajan valintamenettelyksi postiaäänestystä.<sup>655</sup> Saamelaisvaltuuskunta sitä vastoin ehdotti laajassa lausunnossaan, että saamelaisvaltuuskunta toimisi edustajan valitsijakollegiona.

Lausunnossaan Kirkkohallitukselle saamelaisvaltuuskunta katsoi, että saamelaiset tarvitsevat tosiasiallisesti oman edustajansa kirkolliskokoukseen. Saamelaisedustaja on perusteltu myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, koska saamelaiset maan ainoana alkuperäiskansana, kieleltään ja kulttuuriltaan erilaisena etnisenä ryhmänä sekä lukumääränsä vuoksi ovat positiivisen erityiskohtelun tarpeessa. Valtuuskunnan mielestä tämä erityiskohtelu on edellytyksenä saamen kansan säilymiselle ja kehittymiselle, mihin tavoitteeseen myös valtiovallan toimet nykyään tähtäävät. Näistä lähtökohdista saamelaisvaltuuskunta tarkasteli lausunnossaan useita erilaisia valintamalleja päätyen lopulta ehdottamaan, että edustajan valinnan suorittaisi saamelaisvaltuuskunta itse. Toissijaisena vaihtoehtona valtuuskunta ehdotti harkittavaksi edustajan valintaa suoralla vaalilla.<sup>656</sup>

Tekemänsä selvityksen ja siitä saatujen lausuntojen perustalta Kirkkohallitus esitti vuonna 1992 päätelmän, että saamelaisten kirkolliskokouksen valintaan liittyy niin monia vaalitekniisiä ja taloudellisia ongelmia, ettei asiassa ole ryhdyttävä sen enempään toimenpiteisiin.<sup>657</sup> Asian käsittely jätettiin tuolloin sillensä.

Saamelaisedustajan valinta nousi uudelleen esille kirkolliskokouksessa vuonna 1996, jolloin sen käsiteltäväksi jätettiin asiaa koskeva 21 kirkolliskokousedustajan allekirjoittama edustaja-aloite 5/1996. Sillä välin oli tullut voimaan uusi kirkkolaki sekä saamelaisia erityisesti koskevat perustuslain säännökset. Aloitteessa esitettiin kirkolliskokouksen ryhtyvän toimenpiteisiin kirkkolain muuttamiseksi niin, että kirkolliskokouksen edustajamäärään lisättäisiin saamelaisten edustaja aloitteessa kuvattua vaalimenettelyä noudattaen. Aloitteessa todetaan, että yhteiskunnan puolella saamelaisten oikeuksia on viime vuosina merkittävästi parannettu muun muassa perustuslakiin lisätyillä säännöksillä. Niissä saamelaiset tunnustetaan alkuperäiskansaksi, jolla on oikeus kulttuuri-itsehallintoon.<sup>658</sup>

Aloitteen käsittely siirtyi kirkolliskokouksen yleisvaliokuntaan, joka totesi mietinnössään 9/1996 Kirkkohallituksen vuonna 1992 tekemään asiaa koskevaan selvitykseen viitaten, ettei tilanne ole muuttunut mainitun selvityksen jälkeen. Sen mielestä saamelaisten intressit eivät ole ensisijaisesti alueellisia eivätkä edes pelkästään kielellisiä, vaan myös etnisiä ja kulttuurisia intressejä, joilla on oikeus tulla otetuksi huomioon kirkon toiminnassa. Valiokunta arvioi nämä näkökohdat tärkeäksi, mutta totesi samalla, että

<sup>655</sup> Saamelaisten kirkkotoimikunta 1998, s. 8–12.

<sup>656</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto Kirkkohallitukselle sen laatimasta arviomuistiosta saamelaisedustuksen järjestämisestä kirkolliskokouksessa, 29.1.1992.

<sup>657</sup> Saamelaisten kirkkotoimikunta 1998, s. 13.

<sup>658</sup> Edustaja-aloite 5/1996 kirkolliskokoukselle saamelaisten edustajan lisäämiseksi kirkolliskokoukseen, s. 1.

ne voidaan ottaa huomioon paikallisseurakunnan ja hiippakunnan työssä. Yleisvaliokunta esitti päätelmän, ettei kirkolliskokousedustus parantaisi oleellisesti saamelaisten kirkollista asemaa. Näistä syistä valiokunta esitti kirkolliskokoukselle, että se jättäisi aloitteen raukeamaan. (s. 3) Kirkolliskokous ei kuitenkaan istunnossaan marraskuussa 1996 yhtynyt yleisvaliokunnan mietintöön. Asiasta käydyssä keskustelussa puollettiin saamelaisten kirkolliskokousedustajan saamista niin, että se ei vähentäisi muiden hiippakuntien edustusta. Kirkolliskokous lähetti asian Kirkkohallitukselle toimenpiteitä varten ilman täsmällisempää toimeksiantoa.<sup>659</sup>

Tällä välin saamelaiskäräjät kirjelmöi marraskuussa 1996 Kirkkohallitukselle uudistaen saamelaisvaltuuskunnan aikanaan esittämän toivomuksen saamelaisten edustajan saamiseksi kirkolliskokoukseen. Esityksessään saamelaiskäräjät viittasi uusiin saamelaisia koskeviin perustuslain säännöksiin todeten, että saamelaisten edustajan lisääminen kirkolliskokouksen edustajamäärään toteuttaisi käytännössä saamelaisten perustuslaillista oikeutta kieltään ja kulttuuriaan koskevaan kulttuuri-itsehallintoon. Esitykseen liittyi lisäksi muistio, jossa käräjät esitti oman ehdotuksensa edustajan valintaan liittyvien vaalitekniisten ongelmien ratkaisemiseksi. Muistiossa ehdotettiin, että kirkolliskokouksen maallikkoedustajien määrään lisättäisiin saamelaisten edustaja, joka ei kuuluisi minkään hiippakunnan kiintiöön eikä siten vaikuttaisi mitenkään muiden maallikkoedustajien valintaan. Vaalissa koko Suomi olisi yhtenä vaalipiirinä. Saamelaisvaltuuskunnan aiemmasta esityksestä poiketen saamelaiskäräjät esitti edustajan valitsemista postiaänestyksellä, jossa äänioikeus olisi kaikilla niillä kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston jäsenillä, jotka on merkitty äänioikeutetuiksi saamelaiskäräjien vaaleissa ja jotka itse ilmoittautuvat vaalilautakunnalle äänioikeutetuiksi.<sup>660</sup>

Kirkkohallitus tulkitsi kirkolliskokouksen toimeksiannon merkitsevän sitä, että on kehitettävä käytännön malli saamelaisedustajan valitsemiseksi kirkolliskokoukseen. Tällöin jo kertaalleen hylätyt ratkaisuvaihtoehdot voidaan ottaa uudelleen tarkasteltavaksi. Tämän lisäksi Kirkkohallitus katsoi tarpeelliseksi selvittää samassa yhteydessä suomalais-saamelaisen seurakunnan oikeudellisen aseman, josta otettiin säännös vuoden 1993 kirkkolakiin. Kirkkohallituksen mielestä tällaisen seurakunnan oikeudellinen status on aiheuttanut käytännön ongelmia, minkä vuoksi asiaa on tarkemmin selvitettävä.

#### *Saamelaisten kirkkotoimikunnan ehdotukset*

Edellä selostettuja ja mahdollisesti muita esiin nousevia kysymyksiä selvittämään Kirkkohallitus päätti joulukuussa 1997 asettaa toimikunnan, jonka tuli vuoden 1998 kesäkuun loppuun mennessä

- 1) *valmistella tarvittavat kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen muutokset, jotka mahdollistavat saamelaisten edustajan valitsemisen kirkolliskokoukseen, ja*

<sup>659</sup> Saamelaisten kirkkotoimikunta 1998, s. 13.

<sup>660</sup> Saamelaiskäräjien esitys Kirkkohallitukselle saamelaisten maallikkoedustajan lisäämisestä kirkolliskokoukseen, 24.11.1996.

- 2) *selvittää suomalais-saamelaisen seurakunnan oikeudellinen asema ja tehdä sitä koskevat kirkkolain muutosehdotukset, sekä lisäksi*
- 3) *vuoden 1998 loppuun mennessä selvittää saamen kielen käytön kehittyminen ja nykytilanne saamelaisten kotiseutualueen seurakunnissa ja tehdä tarvittavat kehittämisehdotukset.*

Toimikuntaan nimettiin yhteensä kahdeksan (8) jäsentä, joista yksi oli saamelaiskäräjien nimeämä.<sup>661</sup> Toimikunta otti kiireellisimpänä asiana käsiteltäväkseen saamelaisten kirkolliskokousedustuksen, jota koskevan osamietintönsä se sai valmiiksi maaliskuussa 1998. Edustajan valitsemiseksi toimikunta tarkasteli työssään samoja ratkaisuvaihtoehtoja, jotka sisältyivät jo Kirkkohallituksen selvitykseen vuodelta 1992. Näiden lisäksi toimikunta arvioi edustaja-aloitteessa 5/1996 ja edellä selostetussa saamelaiskäräjien Kirkkohallitukselle toimittamassa muistiossa (v. 1996) esitettyä mallia, jonka mukaan edustajan valitsisivat kirkkovaltuustojen ja seurakuntaneuvostojen saamelaisjäsenet asuinpaikastaan riippumatta.<sup>662</sup> Arvioidessaan esillä olleiden mallien eri puolia toimikunta päätyi ehdottamaan, että saamelaiskäräjät suorittaisi saamelaisten edustajan vaalin. Toimikunta arvioi tämän mallin parhaimmaksi ja yksinkertaisimmaksi toteuttaa. Se olisi myös kustannuksiltaan edullisin. Toimikunta katsoi, että saamelaiskäräjät on valmis, saamelaisia yleisesti parhaiten edustava taho myös kirkolliskokousedustajaa valittaessa.<sup>663</sup>

Saamelaiskäräjien toimittaman vaalimallin yksityiskohtia selvitellessään toimikunta pohti sitä, osallistuisivatko vaaliin saamelaiskäräjien kaikki jäsenet vai vain evankelis-luterilaisen seurakunnan jäseninä olevat edustajat. Molemmat mallit olivat toimikunnan mielestä perusteltavissa. Se katsoi kuitenkin paremmaksi jälkimmäisen vaihtoehdon, koska kysymys on evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen edustajan vaalista. Kun saamelaiskäräjien jäseninä on tavallisesti muitakin kuin evankelis-luterilaisen seurakunnan jäseniä, voisivat varajäsenet osallistua heidän sijastaan vaaliin, jos äänioikeutettuja varajäseniä on. Muussa tapauksessa saamelaiskäräjät toimittaisi vaalin vajaa-lukukuisena. Toimikunnan mielestä tähän päämäärään tulisi päästä saamelaiskäräjien oman päätöksentekojärjestelmän avulla, koska kirkkolaila ei voida puuttua saamelaiskäräjien päätöskokoonpanoon. Toimikunta arvioi, että käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa saamelaiskäräjien työjärjestykseen otettavilla määräyksillä.<sup>664</sup>

Vaalin toimittamiseen liittyvien seikkojen lisäksi toimikunta joutui arvioimaan myös ehdokasasetteluun liittyviä kysymyksiä valitsemassaan mallissa. Siinäkin kysymyksessä olisi ollut tarjolla useita vaihtoehtoisia tapoja ratkaista asia. Toimikunta katsoi kuitenkin parhaaksi ja yksinkertaisimmaksi vaihtoehdoksi luopua kokonaan ehdokasasettelusta. Se katsoi, että saamelaiskäräjät voisi ilman ehdokasasettelua käyttää edustajan valintaa koskevassa vaalissa kokonaisharkintaa ja sen puitteissa valita yhden varsinaisen jäsenen ja kaksi varaedustajaa. Siten olisi mahdollista jakaa edustusta saamelaisalueen ja muun Suomen kesken.<sup>665</sup>

<sup>661</sup> Kirkkohallituksen päätös, 11.12.1997.

<sup>662</sup> Saamelaisten kirkkotoimikunta 1998, s. 14–17.

<sup>663</sup> Sama, s. 15 ja 18.

<sup>664</sup> Sama, s. 14.

<sup>665</sup> Sama, s. 14.

Toimikunta kuuli eri valintavaihtoehtoista saamelaisalueen seurakuntia, saamelaispappia ja saamelaiskäräjiä ennen lopullisen ratkaisuehdotuksensa tekemistä. Kaikki tahot puolsivat saamelaisedustajan lisäämistä kirkolliskokouksen edustajamäärään ilman, että se vähentäisi minkään hiippakunnan edustusta. Edustajan vaalin toimittamisen osalta kaikki tahot puolsivat mallia, jonka mukaan saamelaiskäräjät valitsee edustajan ja kaksi varaedustajaa kuitenkin niin, että vaaliin osallistuvat vain saamelaiskäräjien evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvat jäsenet ja tarvittaessa varajäsenet.

Saamelaiskäräjät totesi toimikunnan mietinnöstä antamassaan virallisessa lausunnossa olevansa tyytyväinen siihen, että Suomen evankelis-luterilainen kirkko toimii edelläkävijänä julkisen vallan rakenteiden muuttamisessa saamelaisten perustuslaissa turvatus kulttuuri-itsehallinnon suuntaan antamalla saamelaisille päätösvaltaa kirkon ylimmässä päättävässä elimessä. Käräjät tuki esitettyä ratkaisua saamelaisten edustajan valitsemiseksi ja lupasi työjärjestyksensä määräyksin varmistaa vaalien valmisteluun, toimittamiseen ja vahvistamiseen liittyvät seikat niin, että saamelaisten kirkolliskokousedustaja varamiehen edustaisi saamen kansaa tarpeelliset näkökohdat huomioon ottaen.<sup>666</sup>

Kuulemis- ja lausuntomenettelyn jälkeen toimikunta viimeisteli ehdotuksensa saamelaisten edustajan valintaa koskevien säännösten ottamisesta kirkolliseen lainsäädäntöön. Kirkkolain kirkolliskokouksen kokoonpanoa koskevaan 20 luvun 1 §:n 1 momenttiin ehdotettiin lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka mukaan kirkolliskokouksessa on saamelaiskäräjien valitsema saamelaisten edustaja. Tämä kasvattaisi kirkolliskokouksen jäsenmäärää yhdellä maallikkoedustajalla eikä vaikuttaisi muiden hiippakuntien edustukseen vähentävästi. Samaisen luvun 2 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan saamelaisten edustajaksi voidaan valita seurakunnan maallikkojäsen, joka on saamelaiskäräjästä annetussa laissa tarkoitettu saamelainen, vaalikelpoinen seurakunnan luottamustoimiin ja on antanut suostumuksensa tehtävään. Lisäksi ehdotettiin kirkkolain 20 lukuun otettavaksi uusi 6 a §. Sen mukaan saamelaisten edustajan sekä tämän ensimmäisen ja toisen varamiehen valitsee saamelaiskäräjät ennen seurakuntavaalien jälkeisen toisen vuoden huhtikuun 1 päivää.<sup>667</sup>

Kirkkojärjestykseen toimikunta ehdotti otettavaksi tarpeelliset säännökset saamelaisten edustajan asemasta hiippakuntakokouksessa ja rovastikuntakokouksessa. Siinä tarkoituksessa ehdotettiin lisättäväksi kirkkojärjestyksen 19 luvun 12 §:n 2 momentin 2 kohdan loppuun säännös siitä, että saamelaisten edustaja on Oulun hiippakunnan hiippakuntakokouksen jäsen ja vastaavasti samaisen luvun 18 §:n 6 kohdan loppuun säännös, että saamelaisten edustaja on Lapin rovastikunnan rovastikuntakokouksen jäsen. Vielä toimikunta ehdotti lisättäväksi kirkon vaalijärjestyksen 4 luvun 15 §:ään uuden 3 momentin, jonka mukaan saamelaiskäräjät ilmoittaa saamelaisten edustajan

<sup>666</sup> Saamelaiskäräjien lausunto Kirkkohallitukselle osamietinnöstä I, saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa (saamelaisten kirkkotoimikunnan 1998 mietintö), 2.6.1998.

<sup>667</sup> Saamelaisten kirkkotoimikunta 1998, s. 20–22.

ja tämän varamiesten nimet ja osoitteet Kirkkohallitukselle ja Oulun hiippakunnan tuomiokapitulille sekä antaa edustajalle valtakirjan.<sup>668</sup>

*Kirkkohallituksen, kirkolliskokouksen ja hallituksen esitykset sekä asian käsittely eduskunnassa*

Sittemmin Kirkkohallitus teki esityksen kirkolliskokoukselle saamelaisten edustusta kirkolliskokouksessa koskevien säännösten ottamisesta kirkkolainsäädäntöön.<sup>669</sup> Esitys on täsmälleen toimikunnan ehdotuksen mukainen. Kirkolliskokouksessa asiaa käsiteltiin kevätistuntokaudella 1999. Siellä valmistava käsittely tehtiin lakivaliokunnassa, joka yhtyi Kirkkohallituksen esitykseen. Mietinnössään valiokunta viittasi saamelaisten asemaan maan ainoana alkuperäiskansana, jonka asemaa turvaavat alkuperäiskansoja koskevat kansainvälisoikeudelliset asiakirjat, niistä keskeisin ILO 169 -yleissopimus. Lisäksi valiokunta viittasi kantansa tueksi saamelaisten itsehallintoa koskevaan perustuslain säännökseen.<sup>670</sup>

Lakivaliokunnan mietintöön sisältyy kaksi eriävää mielipidettä. Niistä kiinnostavampi on edustaja Päivi Varpasuo kannanotto, johon viitattiin tässä tutkimuksessa jo aiemmin. Eriävässä mielipiteessään Varpasuo tulkitsi saamelaisten kulttuuri-itsehallintolainsäädännön yleisperiaatteen merkitsevän sitä, että saamelaisia on kuultava heitä itseään koskevissa asioissa. Varpasuo mukaan tämän periaatteen mukaan olisi pitänyt toimia myös kirkkolakia uudistettaessa. Tällä hän tarkoitti järjestelyä, jonka mukaan saamelaiskäräjiä kuullaan aina silloin kun ollaan tekemisissä sellaisten asioiden kanssa, jotka koskevat saamelaisia alkuperäiskansana. Näin menetellään asioiden käsittelyssä valtionhallinnossa. Hänen käsityksensä mukaan missään hallinnossa ei ole päädytty nyt esitetyn kaltaiseen järjestelyyn, jossa saamelaiskäräjille annetaan valtuus nimetä suoraan oma edustajansa elimeen, joka käsittelee aivan muita asioita kuin alkuperäiskansojen asemaa tai vähemmistöryhmien kulttuurisen itsehallinnon turvaamista. Varpasuo muistutti, että saamelaiskäräjät ei ole seurakunnallinen tai kirkollinen elin eikä sen jäsenten tarvitse olla edes kirkon jäseniä. Hänen mielestään teologisesti ja hallinnollisesti ei löydy perusteita sille, että saamelaiskäräjien pitäisi voida valita edustajansa kirkolliskokoukseen. Varpasuo katsoi, että kirkollisten asioiden käsittelyssä olisi pitänyt luoda malli, jolla taataan saamelaiskäräjille oikeus tulla kuulluksi kulttuuri-itsehallintoon kuuluvissa asioissa eikä lähteä sekoittamaan kahta instituutiota, kirkollista hallintoa ja alkuperäiskansan kulttuuri-itsehallintoa keskenään nyt esitetyn kirkkolain muutoksen esittämällä tavalla. Näiden syiden vuoksi Varpasuo ei yhtynyt kirkolliskokouksen lakivaliokunnan ehdotukseen, vaan esitti koko lain muutoksen hylkäämistä.<sup>671</sup>

Edustaja Arto Laitinen puolestaan yhtyi eriävässä mielipiteessään lakivaliokunnan enemmistön käsitykseen siitä, että saamelaisille voidaan antaa edustus kirkolliskokouksessa, mutta oli eri mieltä edustajan valintatavasta. Hänen mielestään edustajan valintaoikeutta ei saa luovuttaa saamelaiskäräjille, vaan se tulisi antaa kirkon omille elimille. Laitinen katsoi

<sup>668</sup> Sama, s. 22–23.

<sup>669</sup> Kirkkohallituksen esitys 9/1998 kirkolliskokoukselle saamelaisia koskevan kirkollisen lainsäädännön kehittämisestä (saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa).

<sup>670</sup> Kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintö 1/1999 Kirkkohallituksen esityksestä 9/1998.

<sup>671</sup> Edustaja Päivi Varpasuo eriävä mielipide kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintöön 1/1999 (30.3.1999).

olevan täysin mahdollista, että enemmistö saamelaiskäräjien jäsenistä voi olla tulevaisuudessa muita kuin evankelis-luterilaisen kirkon jäseniä. Samaan seikkaan kiinnitti huomiota myös Varpasuo omassa erivässä mielipiteessään. Laitinen ehdotti, että saamelaiskäräjien sijasta kirkolliskokouksen saamelaisedustajan vaali tulisi suorittaa Oulun hiippakunnan maallikkoedustajan vaalin yhteydessä.<sup>672</sup>

Kirkolliskokous päätti asiasta Kirkkohallituksen ja lakivaliokunnan esityksen mukaisesti.<sup>673</sup> Kirkkolain muuttamisen osalta asiasta valmisteltiin hallituksen esitys (HE 103/1999 vp), joka annettiin eduskunnalle lokakuussa 1999. Hallituksen esitykseen sisältyvät säädösehdotukset ovat kirkolliskokouksen ehdotuksen mukaiset. Niin ikään esityksen perustelut vastaavat asiasisältönsä puolesta kirkolliskokouksen hyväksymiä perusteluja. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa viitataan lisäksi saamelaisten asemaa yksinomaan koskeviin tuolloin varsin tuoreisiin hallitusmuodon säännöksiin (14.3 § ja 51 a §). Hallitusmuodon 14.3 §:ään ja 16 a §:ään viitaten hallituksen esityksessä todetaan, että nämä säännökset velvoittavat myös Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa sallimaan ja tukemaan saamelaisten oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. (HE 103/1999 vp, s. 1) Esityksen vaikutuksia koskevassa luvussa todetaan lisäksi, että kyseisellä kirkkolain muutoksella parannettaisiin evankelis-luterilaisessa kirkossa saamelaisten perustuslain turvaamaa asemaa. Saamelaisilla olisi esityksen mukaan nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kirkossa heitä erityisesti koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon (HE 103/1999 vp, s. 2).

Eduskunnassa hallituksen esityksen valmistava käsittely annettiin hallintovaliokunnalle, joka kuuli asiaa käsitellessään muun muassa saamelaiskäräjiä.

Saamelaiskäräjien lausunto hallintovaliokunnalle vastaa asiasisällöltään sen aiemmin Kirkkohallitukselle antamaa lausuntoa saamelaisten kirkkotoimikunnan 1998 mietinnöstä.<sup>674</sup>

Lyhyessä mietinnössään hallintovaliokunta piti esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puolsi siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana (HaVM 4/1999 vp). Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen muuttamattomana (EV 70/1999 vp). Kirkkolain muutos tuli voimaan vuoden 2000 alusta. Vastaavasti kirkolliskokous päätti kirkkojärjestyksen (1165/1999) ja kirkon vaalijärjestyksen (1166/1999) muuttamisesta Kirkkohallituksen esityksen mukaisesti.

*Kirkkolainsäädäntöön vuoden 1999 jälkeen tehtyjen muutosten vaikutus saamelaisedustusta koskevaan sääntelyyn*

Kirkkolainsäädäntöön kuuluviin säädöksiin, kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen on tehty useita muutoksia vuoden 1999 jälkeen ja kirkon vaalijärjestys on uusittu kokonaan vuonna 2014 (416/2014). Saamelaisten edustusta kirkolliskokouksessa ja Oulun

<sup>672</sup> Edustaja Arto Laitisen erivä mielipide kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintöön 1/1999 (5.4.1999).

<sup>673</sup> Kirkolliskokouksen päätös 7.5.1999, 62 §.

<sup>674</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 103/1999 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta, 28.10.1999.

hiippakunnan hiippakuntavaltuustossa koskevat säännökset ovat kuitenkin pysyneet asiallisesti ottaen ennallaan. Perussäännös saamelaisten edustajasta kirkolliskokouksessa on edelleen kirkkolain 20 luvun 1 §:n 4 kohdassa.<sup>675</sup> Kirkkolakia muutettiin vuonna 2014, jolloin kirkollisia vaaleja sekä kirkon luottamushenkilöitä ja luottamustoimia koskevat säännökset koottiin yhteen, uuteen lain 23 lukuun (414/2014). Saamelaisedustajan vaalikelpoisuutta koskeva säännös on nyt kirkkolain 23 luvun 2 §:n 3 momentissa, jossa on lisäksi säädetty samalla myös hiippakuntavaltuuston (Oulun) saamelaisjäsenen vaalikelpoisuudesta. Saamelaisten kirkolliskokousedustaja ja Oulun hiippakunnan hiippakuntavaltuuston saamelaisjäsen ovat kuitenkin edelleen yksi ja sama henkilö. Säännöstä on tarkennettu niin, että vaalikelpoisuuteen vaaditaan nyt äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa, kun aiemmin vaatimuksena oli, että edustaja on saamelaiskäräjälaissa tarkoitettu saamelainen. Säännöksestä on lisäksi poistettu sen lopussa ollut vaatimus suostumuksen antamisesta kyseiseen luottamustehtävään. Saamelaisten edustajan ja tämän kahden varamiehen vaalista säädetään nykyisin kirkkolain 23 luvun 15 §:ssä kuitenkin taas sillä lisäyksellä, että samassa yhteydessä säädetään myös Oulun hiippakunnan hiippakuntavaltuuston saamelaisjäsenen vaalista (L 414/2014).

Hiippakuntavaltuuston jäseniä koskevat säännökset siirrettiin kirkkojärjestyksestä kirkkolakiin vuonna 2003 tehdyllä muutoksella kirkkolakiin (HE 121/2003 vp/L 1274/2003). Lain muutoksen tarkoituksena oli uudistaa hiippakuntahallintoa. Samassa yhteydessä lakkautettiin pakolliset rovastikuntakokoukset kirkkojärjestykseen tehdyllä muutoksella. Kirkkolakiin lisättiin uusi 17 b luku, jonka 2 §:n 2 momentin mukaan Oulun hiippakunnan hiippakuntavaltuuston maallikkojäsenistä yksi on saamelaiskäräjien valitsema. Edustajan vaalin tuloksen ilmoittamisesta ja valtakirjan antamisesta määrättiin vanhan kirkkojärjestyksen 4 luvun 15 §:ssä. Uudessa kirkon vaalijärjestyksessä (416/2014) vastaava säännös sisältyy 85 §:n 4 momenttiin.

Vuonna 1999 kirkkolainsäädäntöön lisätyissä saamelaisten edustusta kirkolliskokouksessa ja muissa kirkon toimielimissä koskevissa säännöksissä ei säädetty saamelaisedustajan osallistumisesta piispan ja arkkipiispan vaaliin. Edellä mainitun vuonna 2014 säädetyn kirkkolain muutoksen yhteydessä lain 23 luvun 16 §:n 2 momentin 4 kohdaksi otettiin säännös, jonka mukaan saamelaisten kirkolliskokousedustaja on äänioikeutettu Oulun hiippakunnan piispan vaalissa. Lisäksi samaisen pykälän 4 momentissa säädetään, että saamelaisten kirkolliskokousedustaja on äänioikeutettu myös arkkipiispan vaalissa. Nämä kaksi säännöstä ovat uusia vuonna 1999 annettuun lainsäädäntöön verrattuna.

Vielä on tarpeen mainita kirkolliskokouksen kirkkolain 20 luvun 8 §:n 2 momentin nojalla itselleen hyväksymä työjärjestys, joka sisältää tarkempia määräyksiä kirkolliskokouksen toiminnasta. Voimassa olevan, vuonna 2009 hyväksytyyn työjärjestyksen 2 §:ssä määrätään kirkolliskokousedustajien istumajärjestyksestä istuntosalissa. Pykälän mukaan saamelaisten edustaja istuu Oulun hiippakunnan edustajien ryhmässä. Työjärjestyksen 7

<sup>675</sup> Kirkkolaissa käytetään ilmaisua saamelaisten edustaja eikä saamelaisten maallikkoedustaja. Hallituksen esityksen 103/1999 vp yksityiskohtaisista perusteluista kuitenkin todetaan, että ”*Saamelaisten edustus kasvatattaisi kirkolliskokouksen jäsenmäärää yhdellä maallikkojäsenellä...*” Tämä maininta merkitsee, että saamelaisten edustaja rinnastetaan maallikkoedustajaan.

§:ssä määrätään puolestaan valitsijamiesten valinnasta. Sen 1 momentin mukaan vaalien jälkeen kokoontuvan kirkolliskokouksen ensimmäisenä täysistuntopäivänä valitaan 25 valitsijamiestä. Valinta tapahtuu ryhmittäin siten, että hiippakunnista valitut edustajat muodostavat hiippakunnittain omat ryhmänsä, jolloin saamelaisten edustaja luetaan Oulun hiippakuntaan (7.2 §). Valitsijamiesten tehtävänä on työjärjestyksen 9 §:n (muutos 4.11.2015) mukaan valita muun muassa kirkolliskokouksen valiokuntien jäsenet.<sup>676</sup> Kirkolliskokouksella on yhdeksän (9) valiokuntaa (12.1 §). Tällä toimikaudella (1.5.2015–30.4.2019) saamelaisten edustaja istuu tulevaisuusvaliokunnassa.<sup>677</sup>

#### 7.4.3.2. Saamen kielen asema kirkon hallinnossa

##### *Vuoden 1993 kirkkolain säännökset ja niihin tehdyt muutokset*

Vuonna 1993 säädety kirkkolaki (1054/1993) sisälsi kolme säännöstä saamen kielen asemasta kirkon toiminnassa. Seurakunnan ja seurakuntayhtymän kieltä koskevan lain I osan 3 luvun 5 §:n 2 momentissa säädettiin, että Oulun hiippakunnan tuomiokapitulissa ja niissä seurakunnissa, jotka kuuluvat kokonaan tai osittain saamelaisten kotiseutualueeseen, noudatetaan lakia saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991). Samaisen pykälän 7 momentissa säädettiin lisäksi, että saamelaisten kotiseutualueelle voidaan perustaa kaksikielinen suomalais-saamelainen seurakunta. Kolmas säännös sisältyi seurakunnan toiminnassa käytettävää kieltä sääntelevän 4 luvun 4 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen seurakunnan toimintaa on järjestettävä ja seurakunnan jäseniä palveltava myös saamen kielellä.

Kirkkolain kielisäännöksiä tarkistettiin vuonna 2006 säädetyllä lain muutoksella (L 621/2006) vastaamaan uuden kielilain (423/2003) ja saamen kielilain (1086/2003) säännöksiä. Siinä yhteydessä kirkkolain 3 luvun 5 §:n 7 momenttiin sisältynyt säännös kaksikielisen suomalais-seurakunnan perustamisen mahdollisuudesta kumottiin sillä perusteella, että sillä ei katsottu olevan aineellista sisältöä (HE 48/2006 vp, s. 5). Sen tilalle otettiin samaisen pykälän 2 momenttiin uusi säännös, jonka mukaan kokonaan tai osittain saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat seurakunnat ovat kaksikielisiä siten, että niissä noudatetaan, mitä saamen kielestä kirkkolaisista ja kirkkojärjestyksessä säädetään. Säännös on luonteeltaan hallinnollinen, mutta sillä on sisällöllinen yhteys tässä jäljempänä käsiteltävään 3 luvun 8 §:ään, jossa säädetään niistä asioista ja asiaryhmistä, joissa noudatetaan kielilain materiaalisia säännöksiä. Kirkkolain 4 luvun 4 §:n 3 momenttia ei muutettu, vaan se on edelleen sellaisenaan voimassa.

Kaksikielisen suomalais-saamelaisen seurakunnan perustamisen mahdollistanut säännös (3 luvun 5 §:n 7 momentti) otettiin aikanaan kirkkolakiin kirkolliskokouksen täysistunnossa tehdyn suullisen ehdotuksen (Rimpiläinen) pohjalta, vaikka kirkkolain uudistamisvaliokunta oli todennut mietinnössään, että tällaiseen säännökseen liittyy runsaasti vaikeasti ratkaistavissa olevia ongelmia ja että säännös on ristiriidassa kielilain kanssa.<sup>678</sup> Oulun hiippakunnan tuomiokapituli yritti päätöksellään tammikuussa 1997 kirkkolain nojalla

<sup>676</sup> Kirkolliskokouksen työjärjestys, annettu Turussa 4.11.2009.

<sup>677</sup> <http://sakasti.evli.fi/sakasti.nsf/sp3?open&cid=Content46A60E>

<sup>678</sup> Saamelaisten kirkkotoimikunta 1998, s. 7.



julistaa Utsjoen, Inarin ja Enontekiön seurakunnat kaksikielisiksi suomalais-saamelaisiksi seurakunniksi<sup>679</sup>, mutta joutui ilmeisesti Kirkkohallituksen väliintulon takia ilmoittamaan muutamaa kuukautta myöhemmin mainituille seurakunnille, ettei sen aiemmin tekemä kaksikielisyyispäätös ole toistaiseksi lainvoimainen.<sup>680</sup>

Tuomiokapitulin päätös ei saavuttanut koskaan lainvoimaisuutta. Sen sijaan Kirkkohallitus asetti joulukuussa 2001 kielilaki- ja hallintosäännöksiä valmistelevan työryhmän, jonka II osamietintö sisälsi ehdotukset kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten tarkistamiseksi.<sup>681</sup> Kirkkohallitus valmisteli sittemmin työryhmän mietinnön pohjalta asiakokonaisuudesta esityksen kirkolliskokoukselle. Tässä esityksessä pohdittiin muun ohessa myös suomalais-saamelaisen seurakunnan statukseen liittyviä ongelmia. Kirkkohallitus katsoi, että kirkolliskokous säätäessään kyseisen momentin ei antanut mitään sisältöä momenttiin sisältyvälle säännökselle. Kyseiselle erikseen perustettavalle kaksikieliselle suomalais-saamelaiselle seurakunnalle ei ole Kirkkohallituksen mukaan voitu myöhemminkään osoittaa materiaalista sisältöä eikä soveltamisalaa sen lisäksi mitä saamelaisten kielilaisissa sekä kirkkolaisissa ja kirkkojärjestyksessä kielellisistä palveluista saamen kielellä on muutoinkin säädetty. Tämän vuoksi Kirkkohallitus ehdotti, että kirkkolain säännöksestä kaksikielisestä suomalais-saamelaisesta seurakunnasta luovuttaisiin siinä muodossa kun se on vuoden 1993 kirkkolain 3 luvun 5 §:n 7 momentissa.

Kun todetun kirkkolain pykälän tarkoituksena on ollut antaa mahdollisuus perustaa suomalais-saamelainen seurakunta, jolla olisi oma status, Kirkkohallitus piti tarkoituksenmukaisena kehittää tätä tavoitetta. Siinä tarkoituksessa Kirkkohallitus ehdotti, että saamelaisten kotiseutualueen seurakunnat määriteltäisiin kirkkolain nojalla kaksikielisiksi siten, että niissä noudatettaisiin saamen kielilakia sekä mitä kirkkolaisissa ja kirkkojärjestyksessä muutoin säädetään saamen kielestä. Aineellisessa mielessä tällainen säännös ei vielä itsessään loisi uutta sisältöä nykytilanteeseen verrattuna, mutta se antaisi kuitenkin näille seurakunnille muodollisen omaleimaisen kielellisen statuksen. Aineellinen sisältö ilmenisi muista säännöksistä nykyiseen tapaan.<sup>682</sup>

Saamelaiskäräjät antoi aikanaan esityksestä lausuntonsa Kirkkohallitukselle. Lausunnonsaan käräjät totesi, että saamelaisten kieliolojen kehittäminen saamelaisten kotiseutualueen kaksikielisten seurakuntien ja saamen kielilain perustalta on sinänsä selkeä ratkaisu, jolla voidaan parantaa saamenkielistä palvelutasoa kirkollishallinnossa. Kun seurakunnat määriteltäisiin suoraan lain nojalla kaksikielisiksi, ei tarvitsisi lakkauttaa nykyisiä saamelaisalueen seurakuntia ja perustaa uusia seurakuntia kuten voimassa oleva kirkkolaki edellyttää.<sup>683</sup>

Kirkkolain kielisäännösten muuttamista koskeva hallituksen esitys 48/2006 vp pohjautuu mainittuun Kirkkohallituksen esitykseen.

<sup>679</sup> Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin kirje Utsjoen, Inarin ja Enontekiön seurakunnille 13.1.1997/ N 2.

<sup>680</sup> Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin kirje Utsjoen, Inarin ja Enontekiön seurakunnille 15.4.1997, N 266.

<sup>681</sup> Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten tarkistaminen. Kirkkohallituksen asettaman kielilaki- ja hallintosäännöksiä valmistelevan työryhmän osamietintö II. Suomen ev. lut. kirkon keskushallinto. Sarja C 2003:1.

<sup>682</sup> Kirkkohallituksen esitys kirkolliskokoukselle (2003) kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten sekä kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin viranhaltijoiden virkasäännön tarkistamisesta, s. 16–17.

<sup>683</sup> Saamelaiskäräjien lausunto Kirkkohallitukselle sen esityksestä kirkolliskokoukselle (2003) kirkkolain ja kirkkojärjestyksen kielisäännösten sekä Kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin viranhaltijoiden virkasäännön tarkistamiseksi, 30.9.2003.

Mainitun muutoksen lisäksi kirkkolain 3 lukuun otettiin uusi 8 §, joka sisältää kirkollishallinnossa noudatettavat kielisäännökset. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä saamen kielilaisa säädetään valtion viranomaisista, koskee soveltuvin osin Oulun hiippakunnan tuomiokapitulia ja hiippakuntavaltuustoa, ja mitä kunnan viranomaista, koskee soveltuvin osin saamelaisten kotiseutualueella kokonaan tai osittain olevia seurakuntia. Säännös vastaa aiempaa 3 luvun 5 §:n 2 momenttia, kuitenkin siihen nähden täydennettynä. Siten uusi saamen kielilaki omaksuttiin kirkollishallintoon vastaavanlaisten periaatteiden mukaisesti kuin aiempi saamelaisten kielilaki (HE 48/2006 vp, s. 1).

Eduskunnassa kirkkolain muuttamista tarkoittavaa hallituksen esitystä käsiteltiin valmistavasti sen hallintovaliokunnassa, joka kuuli asiaa käsitellessään myös saamelaiskäräjiä. Mietinnössään valiokunta piti lakiesitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja esitti sen hyväksymistä muuttamattomana (HaVM 9/2006 vp).

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota kaksikielisyys -termin käyttämiseen lakiehdotuksen 3 luvun 5 §:n 2 momentissa, joka koskee saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvien seurakuntien kielellistä asemaa ja jonka yhteydessä kaksikielisyydellä viitataan suomen ja saamen kieliin, kun taas kielilakiin liittyen kaksikielisyydellä tarkoitetaan suomen ja ruotsin kieltä. Lakiesityksen mainittu säännös ei materiaalisessa mielessä anna kielelliseen sääntelyyn uutta sisältöä nykytilanteeseen nähden, vaan tämä sisältö ilmenee muista säännöksistä nykyiseen tapaan.

Valiokunta totesi, että kirkkolain sääntely muodostaa oman kokonaisuutensa. Kirkkolain 3 luvun 5 §:n 2 momentti on saamelaisten kotiseutualueen seurakuntia koskeva erityissäännös, jonka sanamuoto ilmaisee tarkkaan sen sisällön. Se saa materiaalsen sisältönsä mainitun momentin lisäksi kirkkolain 3 luvun ehdotetusta 8 §:n 2 momentista ja 4 luvun 4 §:n 3 momentista sekä kirkkojärjestyksen 6 luvun 8 c §:n 1 ja 5 momentista.

Valiokunta ei nähnyt estettä sille, että saamelaisalueen seurakuntien osalta käytetään yleiskielen mukaista ilmaisua *kaksikielinen* tarkoittaen suomen ja saamen kieliä. Muissa yhteyksissä kyse on kielilain tarkoittamasta kaksikielisyudesta eli suomesta ja ruotsista. Valiokunnan näkemyksen mukaan asianomaisista säännöksistä ja niiden perusteluista ilmenee, mihin kieliin kaksikielisyys kulloinkin viittaa (HaVM 9/2006 vp, s. 2).

-----

Kirkkojärjestyksen 6 luvun A osa sisältää yleiset säännökset kirkon viroista. Sen 4 §:n 3 momentin mukaan Oulun hiippakunnan tuomiokapituli päättää saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaan tai osittain kuuluvan kaksikielisen seurakunnan kirkkoherran kielitaitovaatimuksista. Kuudennen luvun 4 c §:ssä puolestaan määrätään, että täytettäessä virkaa tai muuta palvelussuhdetta seurakunnassa, joka kuuluu kokonaan tai osittain saamelaisten kotiseutualueeseen, saamen kielen taito katsotaan erityiseksi ansioksi.

### 7.4.3.3. Saamelaisten kuuleminen kirkon hallinnossa

Kirkkolain 14 luku sisältää säännökset kirkosta (rakennuksena), kiinteistöistä ja rakennusuojelusta. Tähän lukuun kuuluvia säännöksiä tarkistettiin vuonna 2013 tehdyllä

kirkkolain muutoksella (L 895/2013). Tarkistetussa 5 §:ssä säädetään kirkollisen rakennuksen suojelusta ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Lain muutoksen yhteydessä lukuun lisättiin uusi 5 a §, jossa on säännökset seurakunnan tai seurakuntayhtymän velvollisuudesta pyytää eräiltä tahoilta lausunnot ennen suojelua koskevan päätöksen tekemistä ja jo sitä ennen asiaa koskevasta suunnitelmasta. Pykälän 2 momentin mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa asiasta lausunto, jos rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella. Momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan Saamelaismuseo Siidaan, joka toimisi yhteistyössä museoviraston kanssa asiantuntijana rakennusperinnön säilymiseen liittyvissä kysymyksissä. Tältä osin ehdotus vastaa perustelujen mukaan rakennusperintölaissa omaksuttua käytäntöä (tästä laista enemmän tuonnempana). (HE 96/2013 vp, s. 15)

Lain muutoksen yhteydessä 14 lukuun lisättiin myös uusi 5 b §, joka sisältää säännökset päätöksenteosta kirkollisen rakennuksen suojelun lakkaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan Kirkkohallitus voi päättää, ettei kirkollista rakennusta enää ole pidettävä suojeltuna muun muassa silloin, jos seurakunnalla on useita kirkollisia rakennuksia eikä sillä ole tarvetta toiminnassaan enää käyttää omistamaansa suojeltua kirkollista rakennusta. Toisessa momentissa puolestaan säädetään, että Kirkkohallituksen on ennen suojelun lakkaamista koskevan päätöksen tekemistä varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa asiasta lausunto, jos rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella.

Lakimuutosta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 96/2013 vp, s. 14–15) ei tarkemmin ilmene, millä perusteella saamelaiskäräjille on haluttu varata tilaisuus lausua kantansa kyseisistä asioista. Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä asiaa valmisteltiin hallintovaliokunnassa, joka pyysi esityksestä lausunnon sivistysvaliokunnalta. Tämän lausunnon ei mainita mitään saamelaiskäräjien kuulemisveloitteesta (SiVL 16/2013 vp). Hallintovaliokunta sen sijaan toteaa mietinnössään, että kirkollisen rakennuksen suojelun tavoitteena on turvata kirkollinen rakennettu kulttuuriympäristö osana kulttuuriperintöämme, vaalia sen ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävä hoitoa ja käyttöä. Sen vuoksi valiokunta tähdentää hallitukseen esitykseen sisältyvää veloitetta pyytää saamelaiskäräjiltä lausunto silloin, kun rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella (HaVM 15/2013 vp, s. 2). Kumpikaan mainituista valiokunnista ei kuullut saamelaiskäräjiä tai muita saamelaistahoja lakiesitystä käsitellessään.

Kuulemisveloitteeseen on niukasti viittauksia myös kirkon omien toimielinten asiaa koskevissa valmisteluasiakirjoissa. Kirkkohallituksen esityksessä todetaan lyhyesti, että ottaen huomioon saamelaisten kotiseutualan luonteen on perusteltua, että seurakunta kuulee ennen päätöksentekoa saamelaiskäräjiä, mikäli kyseinen rakennus sijaitsee saamelaisalueella.<sup>684</sup> Kirkolliskokouksessa valmistavan käsittelyn tehnyt lakivaliokunta ei ottanut mietinnössään lainkaan kantaa asiaan.<sup>685</sup>

<sup>684</sup> Kirkkohallituksen esitys 4/2012 kirkolliskokoukselle kirkkolain kirkollisten rakennusten suojelua koskevien säännösten muuttamisesta (asianro 2011-00326), s. 16.

<sup>685</sup> Kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintö 1/2012 Kirkkohallituksen esityksestä 4/2012.

*Saamelaisedustus kirkolliskokouksessa ja hiippakuntavaltuustossa*

Saamelaisten maallikkoedustajan lisääminen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen ja samalla Oulun hiippakunnan hiippakuntavaltuuston kokoonpanoon on tähän mennessä ehkäpä merkittävin askel saamelaisten itsehallinnon kehittämisessä lainsäädännössä. Saamelaisten edustusta koskevat kirkkolainsäädännön muutokset nojaavat keskeisesti yksinomaan saamelaisten asemaa säänteleviin perustuslain säännöksiin, erityisesti itsehallintoa turvaavaan säännökseen (121.4 §). Ratkaisua on lainvalmisteluasiakirjoissa selkeästi perusteltu saamelaisten uudella perustuslaillisella asemalla.

Kirkolliskokous on kirkon itsehallinnon korkein päättävä elin ja vastaa siinä suhteessa eduskuntaa. Saamelaisten edustaja on sekä kirkolliskokouksen että hiippakuntavaltuuston täysivaltainen maallikkojäsen, jolla on siinä asemassa samat oikeudet kuin muilla näiden elinten jäsenillä. Edustajansa välityksellä saamelaiset voivat siten yhdenvertaisesti osallistua kirkollisia asioita koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Tämä oikeus edustajalla on kaikissa näissä elimissä käsiteltävissä asioissa, ei siis vain saamen kieltä ja kulttuuria ja saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevissa kirkollisissa asioissa. Kyseinen seikka, johon kirkolliskokousedustaja Varpasuo aiemmin referoidussa eriävässä mielipiteessään viittasi on mielenkiintoinen, kun ottaa huomioon, että perustuslain säännöksen tarkoituksena oli lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia vain saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevissa asioissa.

Toisaalta on kiintoisaa tarkastella enemmän edellä todettua seikkaa, kun se liittyy kysymykseen saamelaisten yleisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen ja toisaalta osallistumiseen omien asioiden hoitamiseen itsehallintonsa puitteissa. Myntin mukaan kansainvälisessä oikeudessa on perinteisesti tehty ero poliittisen osallistumisen ja itsehallinnon välillä.<sup>686</sup> Poliittinen osallistuminen nähdään yleensä oikeutena osallistua olemassa olevien yhteiskunnallisten elinten päätöksentekoon, kun taas oikeus itsehallintoon puolestaan ymmärretään tietyn alueen tai väestöryhmän oikeudeksi perustaa omia päätöksentekolimisiä alueen tai ryhmän asioiden hoitamista varten. Myntti tosin arvelee, että ero poliittisen osallistumisen ja itsehallinnon välillä kuitenkin pienenee, kun käsitteitä tarkastellaan osallistuvan demokratian kannalta. Siihen kun kuuluu olennaisena osana juuri omiin asioihin vaikuttaminen.<sup>687</sup>

Sekä ILO 169 -yleissopimuksessa että alkuperäiskansajulistuksessa mainitut asiat on erotettu toisistaan. Yleissopimuksen 6 artikla edellyttää hallitusten ottavan käyttöön ne keinot, joilla alkuperäiskansat voivat vähintään samassa määrin kuin muu väestö osallistua vapaasti kaikilla tasoilla päätöksentekoon vaaleilla valituissa instituutioissa sekä hallinto- ja muissa elimissä, jotka ovat vastuussa näitä kansoja koskevista toimin-

<sup>686</sup> Myös saamelaiskäräjät noudatti tätä jakoa saamelaiskäräjälain 7 §:n mukaisessa kertomuksessaan vuosien 1996–1998 osalta.

<sup>687</sup> Myntti 1997, s. 1–3.

taperiaatteista ja ohjelmista. Alkuperäiskansajulistuksessa vastaava määräys sisältyy 5 artiklaan, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää ja vahvistaa erillisiä poliittisia, oikeudellisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä instituutioitaan, säilyttäen samalla oikeutensa osallistua halutessaan täysimääräisesti valtion poliittiseen ja sosiaaliseen elämään sekä talous- ja sivistyselämään. Artiklan varsinaisena tarkoituksena lienee turvata alkuperäiskansojen oikeus osallistua emävaltionsa tavanomaiseen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon oman itsehallintonsa ohella ja siten olla mukana päättämässä kaikista asioista, jotka koskevat heitä samalla tavalla kuin muitakin saman hallinnon alla eläviä valtion kansalaisia.<sup>688</sup> Samaa asiaa koskee myös KP-sopimuksen 25 artikla ja Suomen perustuslain 14 §. Parafoidussa saamelaisopimuksessa ei ole vastaavaa määräystä.

Onko selostettujen määräysten kannalta saamelaisten edustuksen lisääminen kirkolliskokoukseen nähtävä saamelaisten yleisten poliittisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisena – sikäli kun kirkollisissa yhteyksissä sellaisesta voidaan edes puhua – vai saamelaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamisena osana perustuslaillista itsehallintoaan vaiko molempina? Asiallisesta näkökulmasta katsoen kyse on kummankin tavoitteen toteuttamisesta, mutta edustusta koskevat perustelut viittaavat vahvasti jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Edustusta perusteltiin aikanaan tarpeesta ottaa aiempaa paremmin huomioon saamelaisten omaehtoisesti määrittelemät kielelliset ja kulttuuriset intressit kirkollisessa päätöksenteossa. Toisaalta voidaan ajatella myös niin, että kaikki kirkolliskokouksessa käsiteltävät asiat koskevat välillisesti saamelaisten asemaa alkuperäiskansana tai ainakin heitä kirkon jäsenenä ja Suomen kansalaisina siinä kuin muitakin vastaavassa asemassa olevia henkilöitä. Varpasuon esittämän kritiikin vuoksi voidaan puolestaan esittää kysymys, että lisättiinkö saamelaisten yleisiä osallistumismahdollisuuksia kirkon ylimmässä päätöksentekuelimessä ohi normaalivalintamennettelyn perusteella ratkaisua saamelaisten perustuslaillisella asemalla ja luomalla sen nojalla poikkeava valintamennettely, joka takaa saamelaisille aina itseoikeutetusti edustajapaikan kirkolliskokouksessa.

On huomattava, että saamelaisilla on vähäiset mahdollisuudet saada normaali-mennettelyn kautta oma edustajansa kirkolliskokoukseen. Toisaalta olisi ollut kovin erikoista päätyä esimerkiksi sellaiseen ratkaisuun, että saamelaisedustajan toimivalta olisi rajoitettu ainoastaan saamen kieleen ja kulttuuriin sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskeviin asioihin. Yksistään edustajien asemaan liittyvän yhtäläisyysvaatimuksen kannalta tämä malli olisi ollut hyvin ongelmallinen. Varpasuon eriävässä mielipiteessään ehdottama saamelaiskäräjien kuulemismalli olisi käytännössä tarkoittanut samantapaista ratkaisua kuin mitä saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa on säädetty eduskunnan työjärjestyksessä.

Edustaja Varpasuota näytti vaivaavan se, että saamelaiset pääsevät edustajansa kautta osallistumaan kirkolliskokouksessa muidenkin kuin omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansaansa koskevien asioiden päätöksentekoon. Sitä vastoin hän ei ollut huolissaan siitä, että suomalainen valtaväestö, hän itse mukaan lukien

---

<sup>688</sup> Vrt. Anaya 2008, s. 55.

päittää yhteiskunnan eri sektoreilla ja tasoilla saamelaisten asioista usein edes heitä kuulematta. Kysymys kiertyy lopulta kansojen itsemääräämisoikeuteen ja siihen, missä tämän oikeuden rajat kulkevat varsinkin tilanteissa, joissa jokin valtio on perustettu kahden tai useamman kansan alueelle.<sup>689</sup>

Tässä tutkimuksessa on aiemmin omaksuttu käsitys, jonka mukaan saman valtion alueella asuvat itsemääräämisoikeuden omaavat kansat joutuvat sovittelemaan oikeutensa käyttöä ja hyväksymään myös sen, että nämä oikeudet menevät osittain limittäin. Niin ikään on pidetty mahdollisena tulkita alkuperäiskansajulistuksen 6 artiklaa siten, että se antaa alkuperäiskansoille oikeuden käyttää itsemääräämisoikeuttaan myös julistuksessa tarkoitettun itsehallintonsa ulkopuolella emävaltionsa yhteiskunnallisissa päätöksenteossa. (ks. luku 4.4.)

Vaikka saamelaisilla on vain yksi edustaja kirkolliskokouksen 65 muun maallikkoedustajan joukossa, voi tämä edustaja muiden rinnalla tasavertaisesti osallistua kirkolliskokouksen ja sen asettamien toimielinten kuten valiokuntien työskentelyyn ja päätöksentekoon. Saamelaisedustuksella on periaatteellista merkitystä siitä näkökulmasta, että saamelaiset ovat maan ainoa alkuperäiskansa, jonka asema on tunnustettu perustuslaissa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi perustuslaillisen asemansa varassa saamelaiset tarvitsevat positiivista erityiskohtelua toteuttavia lainsäädäntöratkaisuja, jota kyseinen kirkollinen lainsäädäntö puhtaimmillaan edustaa. Edustuksella on päätöksentekoon osallistumisen ohella myös muuta käytännön merkitystä, kun edustaja voi tuoda kirkolliskokoukseen oikeaa tietoa saamelaisten oloista ja edesauttaa lisäksi ymmärryksen lisääntymistä muiden edustajien keskuudessa saamelaisasioita kohtaan. Kirkkolain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että muutoksella lisättäisiin saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä erityisesti koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon kirkollisessa elämässä (HE 103/1999 vp, s. 2). Tämä arvio pitää paikkansa. Lain muutos edistää osaltaan kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteiden toteutumista käytännössä.

Saamelaisedustajan valintatapaa pohdittiin aikanaan paljon sekä vuoden 1992 että vuoden 1996 jälkeen toteutetun valmisteluprosessin yhteydessä. Valintatapaa arvioitiin lopulta kahden vaihtoehdon välillä: valinta suoralla postiaänestyksellä tai valinnan tekee saamelaisten edustuksellinen elin saamelaisvaltuuskunta/saamelaiskäräjät. Ensimmäisellä valmistelukierroksella (1992) kirkolliset lausunnonantajat kuten saamelaisalueen seurakunnat puolsivat suoraa vaalia postiaänestyksen avulla. Nämä kaikki vastustivat saamelaisvaltuuskunnan toimittamaa vaalia. Kirkolliset lausunnonantajat katsoivat, että edustaja valittaisiin koko maata varten ja että Oulun hiippakunnan edustajamäärää ei vähennettäisi saamelaisedustajan lisäämisen yhteydessä. Ne korostivat lausunnoissaan, että saamelaisedustuksessa ei ole kyse ensisijaisesti alueellisista eikä edes

---

<sup>689</sup> Saamelaisparlamentaarikkojen vuoden 2011 konferenssin, nk. Kirkkoniemen julistuksen mukaan ne valtiot, joita saamelaiset asuttavat, on perustettu kahden kansan, valtaväestön ja saamelaisten, alueelle. Lisäksi siinä julistetaan muun muassa, että valtioilla ei ole minkäänlaista oikeutta tulkita tai määrittellä yksin saamelaisten itsemääräämisoikeutta, sillä määrittelyyn voidaan ryhtyä vain kansainvälisen oikeuden perusteella ja sen tulkintaperiaatteita noudattaen sekä saamelaisten suostumuksella.

kielellisistä, vaan myös etnisistä ja kulttuurisista intresseistä.<sup>690</sup> Saamelaisvaltuuskunta oli omassa lausunnossaan kirkollisten lausunnonantajien kanssa samaa mieltä siitä, ettei saamelaisedustajan lisääminen kirkolliskokoukseen saisi johtaa Oulun hiippakunnan edustajamäärän vähenemiseen. Valintatavan osalta saamelaisvaltuuskunta päätyi kuitenkin tuolloin ehdottamaan mallia, jossa se itse suorittaisi valinnan. Kantaansa se perusteli käytännöllisillä ja taloudellisilla seikoilla.<sup>691</sup>

Toisella valmistelukierroksella (1996) kaikki kirkolliset lausunnonantajat puolsivat saamelaiskäräjien suorittamaa vaalia parhaana vaihtoehtona. Saamelaiskäräjien kanta kuitenkin horjui tuossa yhteydessä. Ennen Kirkkohallituksen saamelaisen kirkkotoimikunnan asettamista kirkolliskokoukselle lähettämässään kirjeessä saamelaiskäräjät ehdotti edustajan valitsemista postiaanestyksellä, jossa äänioikeus olisi kaikilla niillä kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston jäsenillä, jotka on merkitty äänioikeutetuiksi saamelaiskäräjien vaaleissa ja jotka itse ilmoittautuvat vaalilautakunnalle äänioikeutetuiksi.<sup>692</sup> Toimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät tuki kuitenkin yksiselitteisesti toimikunnan ehdottamaa ratkaisua antaa edustajan valinta saamelaiskäräjien tehtäväksi.<sup>693</sup> Kirkkohallitukselle ja kirkolliskokoukselle ratkaisu kävi päinsä ensisijaisesti siksi, että se oli esillä olleista vaihtoehdoista selvästi halvin ja yksinkertaisin toteuttaa eikä siihen liittynyt vaikeita vaaliteknisiiä ongelmia.

Saamelaisten itsehallinnon toteutumiseen eli heidän vaikutusmahdollisuuksien vahvistumiseen käytännössä edustajan valintatavalla ei voida katsoa olevan mitään vaikutusta. Sen sijaan voidaan pohtia, minkälaisia periaatteellisia näkökohtia valintatapaan liittyy. Valintatapaa korostaa luonnollisesti saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten itsehallinnon ylimpänä toimielimenä. Sitä kautta saamelaisedustus kytkeytyy suoraan itsehallinnon ytimeen. Tähän liittyen saamelaisten edustajan valintaa voidaan tarkastella myös saamelaiskäräjien vaikutusmahdollisuuksien vahvuuteen liittyvänä kysymyksenä. Kirkkolain säännös saamelaiskäräjien oikeudesta valita saamelaisten edustaja saa tietyllä tapaa oikeudellisen perustansa saamelaiskäräjälain yleistä toimivaltaa koskevasta 5 §:n 2 momentista, jonka mukaan saamelaiskäräjät käyttää tehtäviinsä kuuluvissa asioissa päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään.<sup>694</sup> Kirkolliskokousedustajan valinnassa kyse on jälkimmäisestä tapauksesta. Edustajan valintamenettelyssä saamelaiskäräjillä on täysin itsenäinen toimivalta eikä esimerkiksi oikeus tehdä vain esitys tehtävään nimettävästä henkilöstä. Kirkolliskokouksella ei ole asiassa mitään harkintavaltaa. Saamelaiskäräjien harkintavaltaa sitoo sen sijaan ainoastaan kirkkolain säännös edustajan vaalikelpoisuudesta. Sen mukaan edustajan tulee

<sup>690</sup> Kirkkohallituksen esitys 9/1998 kirkolliskokoukselle, s. 10.

<sup>691</sup> Saamelaisvaltuuskunnan lausunto Kirkkohallitukselle sen laatimasta arviomuistiosta saamelaisedustuksen järjestämisestä kirkolliskokouksessa, 29.1.1992.

<sup>692</sup> Saamelaiskäräjien esitys Kirkkohallitukselle saamelaisten maallikkoedustajan lisäämisestä kirkolliskokoukseen, 27.11.1996.

<sup>693</sup> Saamelaiskäräjien lausunto Kirkkohallitukselle osamietinnöstä I, saamelaisten edustus kirkolliskokouksessa, 2.6.1998.

<sup>694</sup> Tähän säännökseen on viitattu myös Kirkkohallituksen esityksessä 9/1998 kirkolliskokoukselle (s. 14). Tosin siinä on asia esitetty niin päin, ettei mainittu saamelaiskäräjälain säännös aseta estettä saamelaiskäräjien toimimiselle saamelaisedustajan vaalikollegiona, jos kirkkolaissa niin säädetään.

olla kirkon maallikkojäsen, joka on vaalikelpoinen seurakunnan luottamustoimiin ja jolla on äänioikeus saamelaiskäräjävaaleissa.

Kirkkolain säännös saamelaisten edustajasta ei edellytä sitä, että valitun edustajan tulisi olla saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen. Silti ainakin tähän mennessä saamelaiskäräjät on aina valinnut edustajan omasta keskuudestaan, vaikka tosin varamieheksi on valittu henkilöitä myös saamelaiskäräjien jäsenistön ulkopuolelta. Varsinainen edustaja on niin ollen saanut mandaattinsa saamelaisten keskuudessa toimitetulla suoralla vaalilla, ei tosin varsinaisesti kirkolliskokousedustusta varten. Toisaalta voidaan olettaa, että ainakin osa äänestäjistä on ollut tietoinen siitä mahdollisuudesta, että äänestämästään ehdokkaasta voi tulla kirkolliskokousedustaja, jos hän ensin tulee valituksi saamelaiskäräjien jäseneksi ja täyttää lisäksi edustajan muut vaalikelpoisuusvaatimukset. Joka tapauksessa edustajan valintatapa mahdollistaa sen, että saamelaiskäräjät voi itsehallinnon korkeimpana elimenä kontrolloida edustajan toimintaa ja ohjeistaa häntä hänen osallistuessaan päätöksentekoon kirkolliskokouksessa ja Oulun hiippakunnan hiippakuntavaltuustossa.

Jos edustajan valintatavaksi olisi otettu joko suora vaali postiäänestyksellä tai välillinen vaali erillisen vaalikollegion tai kirkkovaltuustojen ja kirkkoneuvostojen saamelaisjäsenten suorittamana<sup>695</sup>, olisi siihen ratkaisuun sisältynyt samantapainen ongelma kuin mihin tässä tutkimuksessa viitattiin aiemmin mahdollisen saamelaisen kansanedustajan valinnassa. Tässä ratkaisussa saamelaisten kirkolliskokousedustaja olisi saanut valtuutuksensa muualta kuin saamelaiskäräjiltä, minkä vuoksi se olisi ollut irrallaan saamelaiskäräjistä. Vaikka saamelaiskäräjät ei olekaan varsinaisesti mikään kirkollinen toimielin, kuuluvat sen toimialaan myös saamelaisten kirkollisia oloja koskevat asiat. Kirkolliskokouksessa olisi voinut joskus syntyä sellainen tilanne, jossa saamelaisedustaja ja saamelaiskäräjät olisivat eri linjoilla vaikkapa jonkin lakiesityksen sisällöstä. Kuinka tällaisessa tilanteessa meneteltäisiin, kun molemmilla instituutioilla olisi saamelaisten vaaleissa antama valtakirja? Kumman kantaa kirkolliskokous noudattaisi, jos käsillä olisi tilanne, että asia voitaisiin asialliselta ja oikeudelliselta kannalta ratkaista kumman kannan mukaisesti tahansa ja kirkolliskokouksella olisi vilpittömän halu noudattaa saamelaisten tahtoa päätöksenteossa?

Lopuksi saamelaisedustuksen osalta on tarpeen viitata samaan näkökohtaan kuin mihin tämän tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa kiinnitettiin huomiota saamelaisten kuulemista eduskunnassa koskevaa sääntelyä arvioitaessa. Siinä yhteydessä todettiin, että saamelaisten omia asioitaan koskevien poliittisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi lainsäädännössä ryhdyttiin toimenpiteisiin väärästä päästä, kun ensin nämä mahdollisuudet turvattiin lainsäädäntöprosessin viimeisessä vaiheessa eduskuntakäsittelyssä ja vasta myöhemmin niitä vahvistettiin tai ainakin luotiin paremmat edellytykset kehittää niitä prosessin alkuvaiheessa itsehallintolainsäädännön avulla. Kirkollisessa hallinnossa on toimittu samantapaisesti. Saamelaisten itsehallintoa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaisilla ei ole erityistä asemaa valtion tai kunnan viranomaisissa eikä näillä ole velvollisuutta ottaa huomioon

<sup>695</sup> Ks. Kirkkohallituksen esitys 9/1998 kirkolliskokoukselle, s. 13–14.



saamelaisten omia tarpeita valmistelussaan tai päätöksenteossaan (HE 248/1994 vp, s. 21). Sanottu koskee myös seurakuntien hallintoa ja Kirkkohallituksen hallintoa.

Saamelaisten aseman huomioon ottamiseen liittyvät merkittävät kehitysaskeleet kirkollisessa lainsäädännössä saamelaisalueen seurakuntien toiminnan osalta painottuvat pääasiassa saamelaisten kielellisten oikeuksien kehittämiseen. Lainsäädännössä ei ole näihin päiviin mennessä kiinnitetty erityistä huomiota saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen seurakuntien hallinnollisessa päätöksenteossa. Tämä ei tietenkään automaattisesti merkitse sitä, että saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset erityistarpeet olisivat sen vuoksi jääneet huomioimatta ainakaan saamelaisalueen seurakuntien päätöksenteossa. Utsjoen seurakunta on tässä suhteessa erityisasemassa sen vuoksi, että saamelaiset muodostavat siellä ainakin vielä enemmistön kunnan asukkaista<sup>696</sup> ja siten myös seurakunnan jäsenistä. Enemmistöasemansa turvin saamelaiset voivat seurakunnan päättävissä elimissä pitää huolta omien kielellisten ja kulttuuristen tarpeiden huomioon ottamisesta seurakunnan toiminnassa.

Saamelaisilla ei ole myöskään mitään lakiin perustuvia mahdollisuuksia vaikuttaa tai osallistua Kirkkohallituksen hallinnolliseen päätöksentekoon heitä erityisesti koskevissa asioissa muutoin kuin aiemmin mainitun kirkollisen rakennuksen suojelua ja sen purkamista koskevassa päätöksenteossa ja saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamissa tilanteissa sekä jäljempänä mainitun kirkon saamelaistyön sihteerin ja sen tukena toimivan saamelaistyön neuvottelukunnan kautta. Hiippakuntatasolla tilanne on parempi. Saamelaisten kirkolliskokousedustaja osallistuu lain mukaan myös Oulun hiippakunnan hiippakuntavaltuuston toimintaan. Sen lisäksi hiippakunnan tuomiokapitulin yhteydessä työskentelee päätoiminen saamelaistyön sihteeri, jonka tehtävänä on koordinoida kirkon saamelaistyötä koko evankelis-luterilaisen kirkon alueella. Saamelaistyön sihteerin tukena toimii Kirkkohallituksen neljäksi vuodeksi kerrallaan asettama saamelaistyön neuvottelukunta, jonka tehtävänä on myös muun muassa tukea ja auttaa seurakuntia ja rovastikuntia kirkollisen työn toteuttamiseksi saamelaisten keskuudessa. Sen puheenjohtajana toimii hiippakunnan piispa. Hänen lisäksi neuvottelukunnassa on yhdeksän muuta jäsentä, joista yksi edustaa Kirkkohallitusta ja loput kahdeksan saamelaisväestöä.<sup>697</sup>

Saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tarkoituksena on sen perustelujen mukaan luoda edellytykset parantaa saamelaisten asemaa kunnallisessa itsehallinnossa, valtion hallinnossa ja erityisessä saamelaishallinnossa sitä mukaa, kun saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja sen mukaisia hallintopalveluja kehitettäisiin lainsäädännössä (HE 248/1994 vp, s. 20–21). Tässä tutkimuksessa omaksutun laajan tulkinnan mukaan kirkollinen hallinto kuuluu saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon piiriin ja että niin ollen tähän itsehallintoon kuuluvia asioita voidaan ottaa myös

<sup>696</sup> Utsjoen kunta on ainoa saamelaisenemmistöinen kunta Suomessa. Saamelaiskäräjien joka neljäs vuosi keräämien tietojen mukaan tämä enemmistöasema ohenee vuosi vuodelta. Kun vielä vuoden 1995 tilastojen mukaan saamelaisten osuus kunnan koko väestöstä oli noin 68 %, oli se 20 vuotta myöhemmin (2015) pudonnut jo 58 %:iin. Tilastot ovat luettavissa saamelaiskäräjien nettisivuilta [www.samediggi.fi/dokumentit/tilastoja](http://www.samediggi.fi/dokumentit/tilastoja).

<sup>697</sup> <http://www.oulunhiippakunta.evl.fi/tyoalat/saamelaisty/>

kirkolliseen lainsäädäntöön. Kyse on tässä yhteydessä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä erityisesti saamelaisalueen seurakuntien päätöksenteossa.

Asiaa sivuttiin saamelaisedustuksen järjestämistä koskevilla lainvalmisteluasiakirjoissa, joissa viitataan Kirkkohallituksen selvitykseen vuodelta 1992. Selvityksessään Kirkkohallitus totesi viitaten kirkollisten lausunnonantajien kannanottoihin, että saamelaisten intresseillä on oikeus tulla otetuiksi huomioon kirkon elämässä. Kirkkohallitus katsoi kuitenkin, että nämä näkökohdat ovat sellaisia, että ne erityisesti koskevat seurakuntatasoa<sup>698</sup> ja että sen vuoksi saamelaisedustusta pitäisi lähestyä tältä tasolta eikä ensisijaisesti kirkolliskokouksen ylätasolta. Kirkkohallitus viittasi uuteen kirkkolakiin, joka mahdollistaa saamelaisen seurakunnan (koko maahan) tai saamelaisalueelle suomalais-saamelaisen seurakunnan perustamisen. Kun saamen kansa halutaan nähdä lausunnoissa ilmenevin tavoin kokonaisuutena, olisi luontevaa lähestyä asiaa koko maan kattavan saamelaisen seurakunnan tarpeellisuudesta käsin saksalaisen seurakunnan tapaan. Kirkkohallitus ei kuitenkaan katsonut tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä selvittämään saamelaisten kirkollisen työn tarpeita ja hallinnollisia organisointikysymyksiä.<sup>699</sup>

Koko maan kattavan saamelaisen seurakunnan perustaminen voimassa olevan kirkkolain 3 luvun 5 §:n 1 momentin nojalla saattaisi olla yksi mahdollinen ratkaisu lisätä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia kirkollisessa elämässä. Se voisi olla perusteltua myös siksi, että saamelaisista yhä suurempi osuus asuu saamelaisalueen ulkopuolella, etupäässä suuremmissa kaupunkikeskuksissa. Sitä kautta myös heidän kielelliset ja kulttuuriset erityistarpeet voitaisiin ottaa paremmin huomioon kirkon jokapäiväisessä, ihmistä lähellä toteutettavassa toiminnassa. Samalla on kuitenkin todettava, että saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset tarpeet ja oikeudet sekä saamelaisten asema yleensä on otettu evankelis-luterilaisen kirkon toiminnassa paremmin huomioon kuin kuntien ja valtion hallinnossa.

#### *Saamen kielen asema kirkon hallinnossa*

Saamen kielen asema kirkon hallinnossa määräytyy soveltuvin osin saamen kielilain mukaisesti. Tätä pidemmälle menee kuitenkin kirkkolain 4 luvun 4 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella seurakunnan toimintaa on järjestettävä ja seurakunnan jäseniä palveltava myös saamen kielellä. Kyseinen 4 § koskee otsikkonsa mukaisesti seurakunnan toiminnassa käytettävää kieltä. Sen 1 ja 2 momentissa säädetään jumalanpalveluksissa ja kirkollisissa toimituksissa käytettävästä kielestä. Pykälä sijaitsee nimestään huolimatta lain 4 luvussa, joka sääntelee seurakunnan toimintaa, kun taas varsinaiset kielisäännökset ovat lain 3 luvussa, joka otsikkonsa mukaan koskee kirkon hallinnollista ja kielellistä jakoa. Kirkkolain 4 luvun 4 §:n 3 momenttia on perusteltua tulkita niin, että se velvoittaa saamelaisalueen seurakuntia käyttämään saamen kieltä saamen kielilain vaatimuksia laajemmin esimerkiksi kirkollisissa toimituksissa sekä diakonia-, lapsi- ja nuorisotyössään.

<sup>698</sup> Kirkolliskokouksen yleisvaliokunta yhtyi edustaja-aloitteesta 5/1996 antamassaan mietinnössä (9/1996) Kirkkohallituksen arvioon todeten lisäksi, että saamelaisten intressit voidaan ottaa parhaiten huomioon paikallisseurakunnan toiminnan lisäksi myös hiippakunnan työssä (s. 3).

<sup>699</sup> Kirkkohallituksen esitys 9/1998 kirkolliskokoukselle, s. 11.

Kirkkolain 3 luvun 5 §:n 2 momentin säännös saamelaisten kotiseutualueen seurakuntien ns. kaksikielisuudesta näyttää päällepäin kiinnostavalta saamelaisten itsehallinnon kannalta. Säännökseen ei kuitenkaan liity mitään hallinnollisia elementtejä, vaan se on puhtaasti kielellinen säännös. Säännöksen tarkoittama seurakuntien kaksikielisyys merkitsee ainoastaan sitä, että niissä noudatetaan, mitä saamen kielestä kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä säädetään. Se antaa saamelaisalueen seurakunnille muodollisen omaleimaisen kielellisen statuksen.

#### *Saamelaisten kuuleminen kirkon hallinnossa*

Kirkkolakiin sisältyvät säännökset saamelaiskäräjien kuulemisesta kirkollisen rakennuksen suojeluun ja sen purkamiseen liittyvässä päätöksenteossa ovat osa sitä sääntelyä, joka perustuu saamelaisten perustuslailliseen asemaan alkuperäiskansana ja jonka tarkoituksena on toteuttaa saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia itsehallinnon perustalta, vaikkei tähän suoraan viitatakaan säännösten perusteluissa. Tarkoituksena on taata saamelaisille mahdollisuus lausua näkemyksensä asiasta ja siten pyrkiä kunnioittamaan heidän oikeuttaan vaalia omaa kulttuuriperintöään. Kirkkohallitus voi tietysti pyytää kyseisistä asioista lausunnon harkintansa mukaan mistä haluaa. Sen on kuitenkin lain velvoittamana pyydettävä lausunto Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, jos rakennus sijaitsee Ahvenanmaalla, tai saamelaiskäräjiltä, jos rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella. Vaatimus luonnollisesti korostaa saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten edustajistona ja antaa sen lausunnolle erityisen painoarvon asiaa koskevassa päätöksenteossa. Kun Kirkkohallitukselle on suoraan laissa asetettu velvoite kuulla saamelaiskäräjiä, voi sen laiminlyönti johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin mahdollisen hallinto-oikeudellisen valituksen johdosta. Lakiin kirjatusta kuulemisveloitteesta on myös johdonmukaisena seurauksena se, että asia kuuluu samalla myös saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittaman neuvotteluelvoitteen piiriin. Sitä kautta saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien pitäisi entisestään vahvistua.

#### *Lyhyesti kolttasaamelaisten asemasta laissa ortodoksisesta kirkosta*

Inarinjärven ympäristössä asuvat kolttasaamelaiset kuuluvat historiallisista syistä pääosin ortodoksisen kirkkokuntaan. Heidän kielelliset ja kulttuuriset erityistarpeet eivät ole lähimainkaan otettu huomioon ortodoksisesta kirkkosta koskevassa lainsäädännössä yhtä hyvin kuin evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvien muiden saamelaisten vastaavat tarpeet tämän kirkon lainsäädännössä. Voimassa oleva laki ortodoksisesta kirkosta (985/2006) on vuodelta 2006. Sitä edelsi laki ortodoksisesta kirkkokunnasta (521/1969) vuodelta 1969, jossa ei ollut yhtään saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä. Vuoden 2006 laissa on sitä vastoin yksi saamelaisia erityisesti koskeva säännös. Se sisältyy lain hallintomenettelyä koskevan luvun 90 §:ään, joka sääntelee kielellisiä oikeuksia koskevien säännösten soveltamista ja seurakunnan kieltä. Sen 3 momentin mukaan oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään saamen kielilaisissa. Momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 59/2006 vp, s. 50) todetaan lyhyesti, että momenttiin on selvyuden vuoksi otettu viittaussäännös saamen kielilakiin, jonka 30 §:n mukaan lakia sovelletaan ortodoksisessa kirkkokunnassa Oulun hiippakunnan kansliassa sekä Lapin seurakunnassa.

Eduskunnassa mainittua ortodoksisista kirkkoa koskevaa lakiesitystä (HE 59/2006 vp) valmistavasti käsitellyt eduskunnan hallintovaliokunta ei ottanut mietinnössään kantaa saamelaiden asemaan (HaVM 20/2006 vp) kuten ei myöskään sille asiasta lausuntonsa antanut eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 28/2006). Kumpikaan valiokunnista ei kuullut esitystä käsitellessään sen enempää kolttien kylähallintoa kuin saamelaiskäräjäkään. Ortodoksisen kirkon kirkolliskokouksen lain 5 §:n nojalla antamassa kirkkojärjestyksessä (12.12.2006) ei ole yhtään saamelaisia erityisesti tai saamen kieltä koskevaa säännöstä.

Saamelaiskäräjät on ainakin kerran tehnyt Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitukselle kirjallisen esityksen kolttasaamelaisen edustajan saamiseksi ortodoksisen kirkon kirkolliskokoukseen. Esitystään vuodelta 2002 käräjät perusteli sillä, että edustajan valinta toteuttaisi käytännössä saamelaisten perustuslaillista oikeutta kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon. Lisäksi käräjät viittasi saamelaisten jo voimassa olevaan oikeuteen nimetä edustajansa evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokoukseen.<sup>700</sup> Esitys ei johtanut toimenpiteisiin ortodoksisessa kirkossa.

## **7.5. Itsehallinnon kehitys pysähtyy (2003–2015)**

### **7.5.1. Kunnallinen itsehallinto**

#### **7.5.1.1. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi – rakennerahastolait vuosilta 2006 ja 2013**

##### *A. Vuoden 2006 rakennerahastolaki*

Euroopan yhteisön rakennerahastoja koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2006. Sen vuoksi jouduttiin uusimaan myös rakennerahastojen kansallista hallinnointia sääntelevä lainsäädäntö. Uusi rakennerahastolaki tuli voimaan vuoden 2007 alusta (1401/2006). Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lain tavoitteena on muun muassa parantaa rakennerahasto-ohjelmien hyödyntämistä alueiden omista lähtökohdista. Tarkoituksena on myös siirtää ohjelmien hallinnointiin liittyviä tehtäviä alueille sekä parantaa ohjelmien hallinnointia ja toimeenpanoa. (HE 242/2006 vp, s. 25)

Uuteen rakennerahastolakiin sisältyivät vastaavat saamelaisia erityisesti koskevat säännökset kuin aiemmassa, vuoden 1999 rakennerahastolaissa. Nämä kaksi säännöstä siirrettiin uuteen lakiin asiasisällöltään muuttumattomana. Saamelaiskäräjien edustusta Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä koskevassa säännös on uudessa laissa aiemman lain mukaisesti 17 §:n 3 momentin 1 kohdassa ja se on asiasisältönsä ohella myös sanamuodoltaan täsmälleen edellisen lain säännöksen mukainen. Myös maakunnan yhteistyöryhmän tarkoitusta määrittelevä 17 §:n 1 momentin säännös pysyi muuttumattomana. Toinen, saamelaiskäräjien osallistumista hankkeiden valmisteluun

<sup>700</sup> Saamelaiskäräjien esitys Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitukselle kolttasaamelaisen edustajan saamiseksi ortodoksisen kirkkokunnan kirkolliskokoukseen, 7.10.2002.

sääntelevä säännös sisältyi lain 44 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”*Pohjois-Suomea koskevassa alueellisessa rakennerahasto-ohjelmassa ja sosiaalirahastosta osarahoitettavan rakennerahasto-ohjelman Pohjois-Suomea koskevassa alueellisessa osiossa saamelaiskäräjät arvioivat viranomaisen pyynnöstä saamen kieleen ja kulttuuriin kuuluvat toimet ja esittävät niitä rahoitettaviksi antamalla niistä lausunnon välittävälle toimielimelle.*”

Saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta säännös vastaa aiemman lain 22 §:n 2 momentin säännöstä, vaikka sanamuoto onkin hiukan toisenlainen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenee, että siinä käytetyllä toimet - ilmaisulla tarkoitetaan aiemman säännöksen mukaisesti hankkeita. Perusteluissa todetaan lisäksi, että säännös perustuu lakiin saamelaiskäräjistä. (HE 242/2006 vp, s. 56)

### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyn vaiheessa esitystä valmistavasti käsitellyt eduskunnan hallintovaliokunta kuuli muun muassa saamelaiskäräjä pyytämällä siltä kirjallisen lausunnon.

Lausunnossaan saamelaiskäräjät esitti, että saamelaiskäräjien kuulemista korostettaisiin lakiesityksen 6 §:ssä tarkoitettujen rakennerahastojen toimenpideohjelmien valmistelussa käräjistä annetun lain 9 §:n mukaisesti lisäämällä siitä maininta 6 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin. Esitystään saamelaiskäräjät perusteli sen asemalla vaa-leilla valittuna itsehallintoelimenä, joka edustaa perustuslaissa tarkoitettua saamelaista alkuperäiskansaa. Lisäksi käräjät viittasi eduskunnan perustuslakivaliokunnan useissa yhteydessä korostamaan viranomaisia koskevaan kuulemisveloitteeseen (esim. PeVL 37/2006 vp, s. 8).

Toinen keskeinen saamelaiskäräjien lausuntoon sisältynyt esitys liittyi edellä mainitun lakiesityksen 44 §:n 2 momenttiin. Saamelaiskäräjät esitti vuoden 1999 rakennerahastolakiin ehdottamansa muutoksen tavoin, että saamelaisten itsehallinnon edistämiseksi kyseisen säännös tarkistettaisiin esimerkiksi seuraavaan muotoon: ”*Pohjois-Suomea koskevassa alueellisessa rakennerahasto-ohjelmassa ja sosiaalirahastosta osarahoitettavan rakennerahasto-ohjelman Pohjois-Suomea koskevassa alueellisessa osiossa olevista toimista, jotka koskevat saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, elämänmuotoa ja alkuperäiskansa-asemaa, rahoituksen myöntävän viranomaisen on pyydetävä saamelaiskäräjien lausunto. Lausunnossaan välittävälle toimielimelle saamelaiskäräjät arvioi hankkeen ja tekee esityksen hankkeen rahoituksesta. Annetusta lausunnosta viranomainen ei saa poiketa ilman erityistä syytä.*”

Saamelaiskäräjät viittasi tältä osin samoihin kyseistä säännöstä rasittaviin heikkouksiin, joihin se kiinnitti huomiota aiemman, vuoden 1999 rakennerahastolakiin sisältyneen vastaavan säännöksen yhteydessä. Käräjien antaman lausunnon heikkoon oikeudelliseen sitovuuteen viitaten käräjät esitti lausunnossaan kysymyksen, että mitä merkitystä on perustuslain mukaisella saamelaisten kansanvaltaisen edustajiston itsehallinnolla, jos sen toimivaltaan kuuluvista asioista kuitenkin päättävät muut tahot saamelaiskäräjien kannasta riippumatta.

Saamelaiskäräjät perusteli esityksiään viittaamalla muun muassa Suomen EU:n liittymissopimuksen (1994) yhteydessä hyväksytyyn saamelaisten oikeuksia koskevaan

lisäpöytäkirjaan nro 3, jonka lähtökohtana on mahdollisuus saamelaisten positiiviseen erityiskohteluun alkuperäiskansana. Pöytäkirjassa kaikki EU:n sopimusvaltiot tunnustavat Ruotsilla ja Suomella olevat veloitteet ja sitoumukset saamelaisiin kansallisen ja kansainvälisen oikeuden mukaan saamelaisten elinkeinojen, kielen ja elämäntavan säilyttämiseksi ja kehittämiseksi ja katsovat, että perinteinen saamelaiskulttuuri on riippuvainen luontaiselinkeinoista saamelaisalueilla.<sup>701</sup>

On tarpeen mainita, että saamelaiskäräjät antoi jo lain luonnosvaiheessa lausuntonsa sisäasiainministeriölle. Lausunto vastaa asiasisällöltään eduskunnan hallintovaliokunnalle annettua lausuntoa kuitenkin yhdellä poikkeuksella. Ministeriölle antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät esitti lisäksi, että sille annettaisiin välittävän toimielimen asema ministeriöiden, keskusvirastojen, työvoima- ja elinkeinokeskusten, lääninhallitusten ja maakunnan liittojen tavoin. Ratkaisu olisi käräjien mielestä ollut linjassa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteiden kanssa.<sup>702</sup>

Eduskunnan hallintovaliokunta sivuutti mietinnössään saamelaisten asemaa koskevat kysymykset 44 §:n 2 momenttiin esittämiään teknisiä korjauksia lukuun ottamatta (HaVM 30/2006 vp, s. 7 ja 44). Eduskunta hyväksyi lain hallintovaliokunnan esittämien muutoksien (EV 253/2006 vp). Vuoden 2006 rakennerahastolakiin sisältyneet säännökset maakunnan yhteistyöryhmästä sen erityisiä rakennerahastotehtäviä lukuun ottamatta siirrettiin alueiden kehittämislakiin sitä koskevan uudistuksen yhteydessä vuonna 2009 (L 1651/2009, §:t 17–21).

#### *B. Rakennerahastolaki osaksi alueiden kehittämislakia vuonna 2013*

Alueiden kehittämistä ja rakennerahastojen kansallista hallinnointia koskevat lait yhdistettiin vuonna 2013 säädetyllä lailla alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Uusi laki liittyy Euroopan unionin vuosina 2014–2020 toteutettavan rakennerahastokauden uudistamiseen sekä kansallisiin uudistustarpeisiin. Samassa yhteydessä ja samaan hallituksen esitykseen (HE 190/2013 vp) pohjautuen säädettiin lisäksi laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014). Molempia lakeja tarkentavat niiden nojalla annetut asetukset (356/2014 ja 358/2014). Uudistuksen seurauksena vuoden 2009 laki alueiden kehittämisestä (1651/2009) ja vuoden 2006 rakennerahastolaki (1401/2006) kumottiin.

Lakia alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (jäljempänä ensimmäinen laki) sovelletaan yleisesti alueiden kehittämiseen ja siinä säädetään alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmästä sekä alueiden kehittämistä toteuttavista viranomaisista ja niiden välisestä yhteistyöstä. Lakia alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (jäljempänä toinen laki) puolestaan sovel-

<sup>701</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 242/2006 vp rakennerahastolaksi sekä laeiksi alueiden kehittämislain ja Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta, 23.11.2006.

<sup>702</sup> Saamelaiskäräjien lausunto sisäasiainministeriölle luonnoksesta laiksi uudeksi rakennerahastolaksi, 4.8.2006.

letaan alueiden kehittämistä koskevien ohjelmien ja hankkeiden rahoittamiseen. Se koskee sekä kansallista varoista että rakennerahastovaroista rahoitettavaa toimintaa. (HE 190/2013 vp, s. 1)

Lakikokonaisuutta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa kansallisen aluekehittämisen ja rakennerahastojen hallinnointia sekä niihin liittyvää lainsäädäntöä. Tavoitteena on saattaa kansallinen ja EU-järjestelmä sekä ohjelmatyötä koskevat säännökset samaan lakiin, minkä uskotaan selkeyttävän lainsäädäntöä. Sillä tavoin pyritään sovittamaan yhteen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toteuttaminen toimivaksi järjestelmäksi. Toisen lain tavoitteena on lisäksi harmonisoida rakennerahoitusta koskevia säännöksiä eri hallinnonalojen välillä rakennerahastotoiminnassa. (HE 190/2013 vp, s. 20–21)

Lakiuudistusta valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Siinä yhteydessä ministeriö kävi saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut. Hallituksen esityksen mukaan saamelaiskäräjät jätti neuvotteluissa oman lausuntonsa asiasta (lausunto referoitu lyhyesti tämän tutkimuksen sivulla 305). Ministeriö lähetti myöhemmin luonnoksen hallituksen esityksestä lakipykälien osalta lausuntokierrokselle, mutta ei kuitenkaan saamelaiskäräjille. (HE 190/2013 vp, s. 26–27)

Vuoden 2006 rakennerahastolakiin verrattuna uuteen lakikokonaisuuteen sisältyy vain toinen aiemmin voimassa ollut saamelaisia erityisesti koskeva säännös. Ensimmäisen lain 24 §:ssä säädetään maakunnan yhteistyöryhmästä ja sen kokoonpanosta. Pykälän 4 momentin mukaan saamelaiskäräjillä on edelleen edustus Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä. Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lyhyesti, että saamelaiskäräjien edustaja nimetään saamelaiskäräjien toimikaudeksi nykyiseen tapaan (HE 190/2013 vp, s. 40). Hallituksen esityksen vaikutuksia käsittelevään lukuun sisältyy kappale esityksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutuksista, mutta siinä ei ole mitään mainintaa saamelaisten asemasta (HE 190/2013 vp, s. 26).

Vuosien 1999 ja 2006 rakennerahastolakeihin sisältynyt säännös saamelaiskäräjien oikeudesta arvioida ja antaa lausuntonsa saamen kieltä ja kulttuuria koskevista hankemuksista ei enää sisälly kumpaankaan tässä käsiteltäviin lakeihin eikä niiden nojalla annettuihin asetuksiin. Säännöksen luonteavin paikka olisi ollut toisessa laissa. Hallituksen esityksestä ei ilmene, miksi kyseinen säännös jätettiin pois lakikokonaisuudesta. Lakikokonaisuuden eduskuntakäsittelyn yhteydessä asiaa valmistavasti käsitellyt eduskunnan hallintovaliokunta ei mainitse mietinnössään lainkaan saamelaisten asemaa. Valiokunta ei myöskään kuullut saamelaistahoja esitystä käsitellessään. (HaVM 22/2013 vp) Eduskunta hyväksyi lait hallintovaliokunnan esittämin muutoksin (EV 214/2013 vp).

### *Arviointia ja päätelmiä*

Vuoden 2006 rakennerahastolaissa saamelaiskäräjien asema saamelaisten kieltä ja kulttuuria tukevien hankkeiden rahoitukseen liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa pysyi muuttumattomana vuoden 2002 lakiin verrattuna. Sen sijaan nykyisinkin voi-

massa olevassa, vuonna 2014 säädettyssä rakennerahastojen hallinnointia ja rakennerahastohankkeiden rahoittamista koskevassa lainsäädännössä saamelaiskäräjien asema ja siten myös saamelaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenivät aiempaan lainsäädäntöön nähden, kun käräjät ei voi enää arvioida ja antaa lausuntoja saamelaishankkeista. Tämän voidaan katsoa merkitsevän saamelaisten itsehallinnon heikentämistä, mikä puolestaan voi tarkoittaa valtiovallan taholta kansainvälisoikeudellista rikkomusta (ks. HE 248/1994 vp, s. 21) Lainvalmisteluasiakirjoista ei löydy mainintaa siitä, miksi saamelaiskäräjille aiemmassa lainsäädännössä turvattu oikeus lausunnon antamiseen EU-hankehakemuksista jätettiin pois uudesta laista. On aiheellista kysyä, kertooko se jotakin siitä, miten suuren painoarvon valtiolta tahtoi tässä tapauksessa antaa saamelaisten perustuslaissa säädetylle oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan itsehallintonsa perustalta.

Saamelaiskäräjien edustusta Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä turvaava säännös on sen sijaan pysynyt koko ajan puheena olevassa lainsäädännössä. Saamelaiskäräjät on sen nojalla nimennyt yhden edustajan yhteistyöryhmään, jossa tämä on toiminut täysivaltaisena jäsenenä. Siinä asemassa saamelaistedustaja voi muiden edustajien rinnalla tasavertaisesti osallistua yhteistyöryhmän toimintaan ja päätöksentekoon kaikissa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, ei siis ainoastaan saamelaisten itsehallintoon kuuluvissa kysymyksissä. Siinä suhteessa edustajan asema rinnastuu esimerkiksi saamelaisten edustajan asemaan evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksessa, samoin reu-nahuomautuksin, joita aiemmin käsiteltiin kirkollishallintoa koskevassa osassa. Joka tapauksessa itsehallinnon toteutumisen kannalta täysivaltainen edustaja maakunnan yhteistyöryhmässä on enemmän kuin mitä pelkkä kuulemis- ja neuvottelumenettely tarjoaa saamelaisille.

Saamelaiskäräjillä on toki edustajansa monissa valtion hallinnon neuvotteluelimissä, mutta nämä ovat asemaltaan vähemmän tai enemmän neuvoa-antavia elimiä. Maakunnan yhteistyöryhmällä on sitä vastoin todellista päätösvaltaa. Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 28 §:n mukaan tehtävänä on alueen maakuntaohjelmassa määriteltyjen kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi ja eri ohjelmien ja rahoitusvälineiden yhteensovittamiseksi muun muassa hyväksyä ja tarvittaessa tarkistaa maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma, jolla suunnataan maakuntaan osoitettua rakennerahastojen ja vastaavaa kansallista rahoitusta sekä muuta alueen kehittämiseen vaikuttavaa rahoitusta. Lisäksi sen tehtävänä on antaa kyseisen lain 27 §:n 4 momentin mukainen sitova lausunto alueelliseen suunnitelmaan sisältyvästä hankehakemuksesta. Mainitun lainkohdan mukaan rahoittava viranomainen ei voi myöntää maakunnan kehittämisen kannalta merkittävälle tai kokonaiskustannusarvioltaan suurelle alueelliseen suunnitelmaan perustuvalla hankkeelle rakennerahaston tukea, jos yhteistyöryhmä ei ole hanketta puoltanut.

Saamelaisten asemaa erityisesti koskevat säännökset rakennerahastojen kansallista hallinnointia koskevassa lainsäädännössä tukevat saamelaisten itsehallinnon toteutumista myös käytännössä, vaikka tätä asemaa ainakin muodollisesti heikennettiin vuoden 2013 lakiuudistuksen yhteydessä. Säännökset tukevat osaltaan myös ILO 169 -yleissopimuksen ja alkuperäiskansajulistuksen määräysten toteutumista. Rakennera-



hastolainsäädäntö liittyy olennaisesti ILO 169 -sopimuksen 7 artiklan määräyksiin ja myös alkuperäiskansajulistuksen 23 artiklan vastaaviin määräyksiin. Tältä osin on huomattava myös se, että saamelaiskäräjät osallistui aikanaan aktiivisesti Pohjois-Suomen tavoite 1 - ohjelman (2000–2006) valmisteluun, minkä tuloksena siihen saatiin oma saamelaisia erityisesti koskeva luku (3.2.6.)<sup>703</sup>. Myös myöhemmissä ohjelmissa kuten rakennerahastokauden 2007–2013 Pohjois-Suomen EAKR-ohjelmassa korostettiin saamelaisten asemaa EU-alueen ainoana alkuperäiskansana. Ohjelman eri toimintalinjoissa oli saamelaisille kohdennettuja erityistoimia, joiden tarkoituksena oli tukea saamelaisten omaan kulttuuriin perustuvaa yrittäjyyttä, yrittäjätoimintaa yms.<sup>704</sup>

Vielä on mainittava alkuperäiskansajulistuksen 39 artiklaan sisältyvä määräys, jonka voidaan katsoa olevan sidoksissa kyseiseen asiaan. Sen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus saada valtiolta ja kansainvälisen yhteistyön kautta taloudellista ja teknistä apua, jotta ne voivat nauttia julistukseen sisältyvistä oikeuksista.

### 7.5.1.2. Alueiden kehittämistoiminta – alueiden kehittämislait vuosilta 2009 ja 2013

#### *A. Vuoden 2009 laki alueiden kehittämisestä*

Alueiden kehittämistä koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2009 annetulla lailla alueiden kehittämisestä (1651/2009), jolla kumottiin vuoden 2002 alueiden kehittämislaki. Uusi laki pohjautui hyvin pitkälle aiempaan lakiin ja se säädettiin vuonna 2010 voimaan tulleen laajan aluehallintouudistuksen yhteydessä (HE 59/2009 vp). Lain 1 §:n mukaan sen tavoitteena oli vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen perustuva alueiden kehittämisen järjestelmä, joka luo edellytykset eri alueiden tasapainoiselle kehitykselle ja kestäväan kehitykseen perustuvalla hyvinvoinnilla ja taloudellisella kasvulla. Hallituksen esityksen mukaan lain tavoitteita pyrittiin uudistamaan niin, että ne vastaisivat paremmin muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia sekä lain luonetta alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmää sääntelevänä lakina. Esityksestä käy myös ilmi, että lain tavoitteena oli vahvistaa aluekehittämisjärjestelmää ja selkeyttää alueiden kehittämisen roolia valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen päätöksenteossa. Edelleen esityksestä ilmenee, että lain tavoitteena oli vahvistaa maakunnan yhteistyöryhmien ja maakunnallisten liittojen asemaa. Maakunnan liitto toimi edelleen aluekehittämisviranomaisena maakunnassa. Sen tehtävänä oli aiemman lain tapaan laatia maakuntasuunnitelma sekä maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma, joiden asemaa keskeisinä asiakirjoina maakunnan liiton ja valtion aluehallintoviranomaisten ohjaus- ja suunnitteluprosessissa vahvistettiin. (HE 146/2009 vp, s. 1 ja 28–30)

Vuoden 2009 lakiin alueiden kehittämisestä sisältyivät vastaavat vuoden 2002 laissa olleet saamelaisia erityisesti koskevat säännökset, jotka molemmat liittyivät saamelaiskulttuuriosioon ja sen laatimiseen osana Lapin maakuntaohjelmaa. Ne olivat sanamuodoltaan täysin identtiset (10 §:n 1 ja 3 mom. ja 25 §:n 1 ja 3 mom.). Vuoden

<sup>703</sup> Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelma 2000–2006. Yhtenäinen ohjelma-asiakirja. CCI 1999 FI 16 DO 001. EU-ohjelmat. Julkaisu 1/00, s. 57.

<sup>704</sup> Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. Hyväksytty komission päätöksellä 27.9.2007, s. 39, ks. myös s. 43, 46 ja 50.

2006 rakennerahastolakiin sisältyneet säännökset maakunnan yhteistyöryhmästä sen erityisiä rakennerahastotehtäviä lukuun ottamatta siirrettiin vuoden 2009 alueiden kehittämislakiin. Siinä yhteydessä siirrettiin myös säännös saamelaiskäräjien edustuksesta Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä muuttumattomana (17 §:n 2 momentin 1 kohta).

### *Lain valmistelu*

Hallituksen esityksen mukaan lakia valmisteltiin aikanaan työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2008 asettamassa työryhmässä, joka järjesti työnsä aikana kaksi kuulemistilaisuutta. Saamelaiskäräjien edustajat osallistuivat hallituksen esityksen tietojen mukaan molempiin tilaisuuksiin (HE 146/2009 vp, s. 32).

Ensimmäisen kuulemistilaisuuden yhteydessä mainitulle työryhmälle jättämässään taustamuistiossa saamelaiskäräjät kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että kyseinen yleinen sidosryhmäkuuleminen ei täytä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöön 17/1994 vp ja lausuntoon 21/2007 vp viitaten saamelaiskäräjät katsoi, että saamelaiskäräjien osallistuminen alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön valmisteluun pitäisi turvata alusta lähtien. Varsinaisina esityksinä saamelaiskäräjät toi esille useita asioita, joiden tueksi se viittasi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman saamelaisten asemaa koskevaan kirjaukseen, jossa luvattiin turvata saamelaisten oikeus kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuri-itsehallinnon pohjalta. Käräjät esitti muun muassa, että se voisi nimetä edustajansa lakia valmistelemaan työryhmään, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa kehitetään uudistettavassa alueiden kehittämislaissa perustuslain ja hallitusohjelman mukaisesti ja että asiasta käydään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut.<sup>705</sup> Lisäksi käräjät esitti taustamuistiossaan useita pykäläkohtaisia lisäyksiä ja tarkennuksia alueiden kehittämislakiin. Vastaavat ehdotukset sisältyivät myös sen myöhemmin antamaan lausuntoon luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueiden kehittämislaista. Ehdotuksia käsiteltiin tässä myöhemmin mainitun lausunnon yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kävi asiasta neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa kuten käräjät oli vaatinut (HE 146/2009 vp, s. 32). Niissä saamelaiskäräjät toisti aiemmin esittämänsä vaatimukset. Sittemmin ministeriö lähetti työryhmän työn pohjalta valmistelemansa luonnoksen hallituksen esitykseksi uudeksi alueiden kehittämislaiksi laajalle lausuntokierrokselle, muun muassa saamelaiskäräjille.<sup>706</sup> Lakiluonnoksessa saamelaiskäräjien esittämät vaatimukset oli asiallisesti ottaen sivuutettu kokonaan.

Saamelaiskäräjien työ- ja elinkeinoministeriölle antama lausunto lakiluonnoksesta on laaja ja perusteellinen. Yleisesti käräjät totesi lausunnossaan, että lakiluonnoksessa ei ole noudatettu hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. Muutoin lausunnossa esitettiin peräti 14 pykälään saamelaisten asemaa koskevia huomautuksia ja lisäyksiä. Merkittävin ehdotus liittyi aluekehitystehtävien hoitamiseen

<sup>705</sup> Saamelaiskäräjien taustamuistio työ- ja elinkeinoministeriön asettamalle alueiden kehittämislain uudistamista valmistellelle työryhmälle, 24.10.2008.

<sup>706</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö, 2.6.2009, TEM 224:00/2009.

saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskäräjät ehdotti, että tällä alueella nämä tehtävät siirrettäisiin kokonaisuudessaan saamelaiskäräjien hoidettavaksi ja sen vastuulle. Ehdotetaan käräjät perusteli saamelaisten itsehallintoa koskevalla perustuslain säännöksellä, jolla mahdollistettiin itsehallintoon kuuluvien tehtävien siirtäminen kunnalliselta itsehallinnolta tai valtion hallinnolta saamelaiskäräjille. Tähän liittyen käräjät katsoi saamelaisten kulttuuri-itsehallintolainsäädännön tarkoituksena olevan sen, että tulevaisuudessa kulttuuri-itsehallintoa kehitetään vastaamaan ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiä ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasoa. Käräjien mielestä Suomen valtiolla on nyt mahdollisuus saattaa saamelaiskäräjiä ohjaava lainsäädäntö sille tasolle, jota lainsäätävä tavoitteli vuoden 1995 perustuslain muutoksella. Lisäksi saamelaiskäräjät katsoi, että sen tehtävien lisääminen ja aseman vahvistaminen saamelaisten kotiseutualueen aluekehitystehtäviä hoitavana aluehallintoviranomaisena loisi osaltaan myös paremmat edellytykset ILO 169 -sopimuksen ratifioimiselle.

Muut ehdotukset liittyivät maakuntaohjelmaan, alueiden kehittämistavoitteisiin ja saamelaiskäräjien edustukseen. Lapin maakunnan maakuntaohjelman osalta käräjät esitti, että siihen sisältyvä saamelaiskäräjien laatima saamelaiskulttuuriolosuhteiden muuttamiseksi saamelaiseksi kulttuuri-, elinkeino- ja ympäristöosioiksi ja että Lapin maakuntaohjelmasta tulisi käydä neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ja että ohjelma hyväksyttäväksi kokonaisuudessaan saamelaiskäräjillä. Edelleen käräjät esitti, että saamelaisten kotiseutualueita koskevat alueiden kehittämistavoitteet valmisteltaisiin yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Saamelaiskäräjät esitti myös, että sen edustus turvattaisiin lakiluonnoksen mukaisessa alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnassa saamelaisia ja saamelaisaluetta koskevissa asioissa. Lapin maakunnan yhteistyöryhmän kokoonpanoa saamelaisia koskevissa asioissa käräjät ehdotti muutettavaksi niin, että sen edustus nousisi kolmeen (3) jäseneseen. Edelleen käräjät katsoi tarpeelliseksi saada oman edustajansa varsinaiseksi jäseneksi Lapin liiton hallitukseen sekä lisäksi maakuntavaltuustoon kolme (3) varsinaista jäsentä varajäsenineen.

Lopuksi saamelaiskäräjät kiinnitti huomiota tarpeeseen selvittää lain vaikutukset saamen kieleen ja saamelaisten perustuslailliseen itsehallintoon. Tältä osin käräjät esitti vielä, että lakiehdotus olisi saatava aikanaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi ja sen arvioitavaksi erityisesti lain suhteesta saamelaisten perustuslailliseen kulttuuri-itsehallintoon.<sup>707</sup>

Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle syyskuussa 2009 (HE 146/2009 vp). Esitys sisälsi joitakin lausuntojen perusteella tehtyjä muutoksia, mutta saamelaiskäräjien perusteellisella lausunolla ei ollut mitään saamelaisten itsehallintoa kehittäviä vaikutuksia lakiehdotukseen. Hallituksen esitykseen sisältyivät vuoden 2002 alueiden kehittämislakia vastaavat säännökset Lapin maakuntaohjelman saamelaiskulttuuriolosuhteiden ja sen valmistelusta. Säännökset ovat keskenään täysin identtiset. Hallituksen esityksen maakuntaohjelmaa koskevan 25 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lyhyesti, että saamelaiskulttuuriolosuhteiden korostetaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon vaatimuksia (HE

<sup>707</sup> Saamelaiskäräjien lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueiden kehittämislaista, 7.7.2009.

146/2009 vp, s. 49). Esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevään lukuun ei sisälly mainintoja saamelaisten asemasta.

#### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa lakiesitystä käsitteli eduskunnan hallintovaliokunta vuoden 2002 vastaavan lakiesitysten tavoin, kuitenkin sillä erotuksella, että asiaa ei lähetetty eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten. Hallintovaliokunta kuuli asiaa käsitellessään sekä suullisesti että kirjallisesti koko joukon asiantuntijoita, mutta ei kuitenkaan yhtäkään saamelaistahoa. Valiokunta ei ottanut lakiesityksestä antamassaan mietinnössä lainkaan kantaa saamelaisten asemaan (HaVM 22/2009 vp). Eduskunta hyväksyi lakiesityksen hallintovaliokunnan esittämin pienin muutoksin (EV 248/2009 vp).

#### *B. Vuoden 2013 laki alueiden kehittämisestä*

Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa rakennerahastolainsäädännön käsittelyn yhteydessä todettiin, alueiden kehittämistä ja rakennerahastojen kansallista hallinnointia koskeva lait yhdistettiin vuonna 2013 säädetyllä ja vuoden 2014 tammikuussa voimaan tulleella lailla alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Tämän lain taustaa ja tavoitteita on selostettu siinä yhteydessä, joten sitä ei ole enää tarpeen toistaa tässä kohtaa.

#### *Lain valmistelu*

Lakiuudistusta valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Valmistelun aikana ministeriö kävi saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut, missä yhteydessä saamelaiskäräjät jätti oman lausuntonsa asiasta.

Lausunnonsaan saamelaiskäräjät viittasi pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman saamelaisia koskeviin kirjauksiin ja vaati niiden huomioon ottamista lain valmistelussa. Lausunnon lähtökohtia käsittelevässä luvussa saamelaiskäräjät nosti esille saamelaisia erityisesti koskevat perustuslain säännökset, KP-sopimuksen 27 artiklan sekä alkuperäiskansajulistuksen määräykset. Niiden pohjalta käräjät esitti muutamia pykäläkohtaisia muutoksia lakiin. Keskeisin niistä on vaatimus, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella vastuu alueen kehittämisestä saamelaiskulttuurin ja siihen kuuluvien perinteisten elinkeinojen osalta siirrettäisiin saamelaiskäräjille. Muiden asioiden kehittämisestä vastuu tällä alueella olisi saamelaiskäräjillä yhteistyössä Lapin liiton kanssa. Lain mukaisiin alueiden kehittämisen tavoitteisiin käräjät esitti lisättäväksi maininnan saamelaisten mahdollisuudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiskäräjät esitti lakiin myös säännöksen siitä, että se voisi osallistua alueiden kehittämisen suunnitteluun yhteistyössä ministeriöiden kanssa asioissa, jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueita. Lisäksi käräjät esitti saamelaiskäräjien edustuksen turvaamista lain tarkoittamassa alue- ja rakennepoliittikan neuvottelukunnassa.<sup>708</sup>

<sup>708</sup> Saamelaiskäräjien lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta esitykseksi laiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista, 17.6.2013.

Ministeriö lähetti myöhemmin luonnoksen hallituksen esityksestä lakipykälien osalta lausuntokierrokselle, mutta ei kuitenkaan saamelaiskäräjille. (HE 190/2013 vp, s. 26–27)

Hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (190/2013 vp) ensin mainittuun lakiesitykseen sisältyivät vuosien 2002 ja 2009 alueiden kehittämislakeja vastaavat säännökset Lapin maakuntaohjelman saamelaiskulttuuriosiosta ja sen valmistelusta. Hallituksen esityksen pääasiallisen sisällön esittelyssä ilmaistaan aiempien lakien perusteluista poiketen, että Lapin maakunnassa maakuntaohjelmaan sisältyisi saamelaiskäräjien kanssa yhteistyössä valmisteltava saamelaiskulttuuria koskeva osa (HE 190/2013 vp, s. 1). Siitä saattaa syntyä vaikutelma, että saamelaiskäräjät ei voisikaan enää aiempien lakien mukaisesti itsenäisesti valmistella kyseisen asiakirjan. Säännökset ovat kuitenkin sanamuodoltaan täysin identtiset, joten siitä on pääteltävissä, että saamelaiskäräjien asemaa ohjelman valmistelussa ei haluttu muuttaa. Hallituksen esityksen maakuntaohjelmaa koskevan 32 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi vuoden 2009 lain perustelujen tavoin lyhyesti, että saamelaiskulttuuriosiolle korostetaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon vaatimuksia (HE 190/2013 vp, s. 44). Esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevään lukuun ei sisälly mainintoja saamelaisten asemasta.

#### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä lakiesitystä valmistavasti käsitellyt eduskunnan hallintovaliokunta ei mietintöä valmistellessaan kuullut saamelaiskäräjiä eikä muitakaan saamelaistahoja eikä sen antamaan mietintöön sisälly mitään mainintaa saamelaisten asemasta (HaVM 22/2013 vp). Eduskunta hyväksyi lakiesityksen hallintovaliokunnan esittämien muutoksien (EV 214/2013 vp).

Vuoden 2013 alueiden kehittämislain 13 §:ssä säädetään alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnasta, joka asetetaan alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamista, ohjelmatyön kokonaisuuden seuranta ja tuloksellisuuden arviointia sekä ennakoitua varten. Se toimii työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tähän neuvottelukuntaan kutsutaan myös saamelaiskäräjien edustus tarvittaessa (HE 190/2013 vp, s. 36). Neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta ja tarkemmista tehtävistä on annettu lain 13 §:n 4 momentin nojalla tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (356/2014). Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan ja saamelaiskäräjien edustajat kutsutaan neuvottelukuntaan asiantuntijoina silloin, kun käsitellään niitä koskevia asioita. Asetusta koskevassa työ- ja elinkeinoministeriön laatimassa muistiossa edustusta on täsmennetty niin, että saamelaiskäräjien edustaja kutsutaan asiantuntijana neuvottelukuntaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvien asioiden käsittelyn yhteydessä.<sup>709</sup>

<sup>709</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön muistio valtioneuvoston asetuksista alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista, 30.4.2014, s. 2.

Myös vuoden 2009 alueiden kehittämislakiin sisältyi säännös alue- ja rakennepoliitiikan neuvottelukunnasta (8 §). Sen kokoonpanosta, toimikaudesta ja tarkemmista tehtävistä säädettiin samoin tarkemmin lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisestä (1837/2009). Tuolloin ei kuitenkaan sen paremmin laissa kuin asetuksessakaan turvattu saamelaiskäräjien asiantuntijaedustusta neuvottelukunnassa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvissa asioissa.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Vuoden 2009 alueiden kehittämislain yhteydessä saamelaiskäräjien esitykset saamelaisten aseman huomioon ottamiseksi olivat huomattavasti laajemmat kuin vuoden 2002 vastaavan lain valmistelun yhteydessä. Pisimmälle menevän esityksen mukaan saamelaisten kotiseutualuetta koskevat kaikki aluekehitystehtävät olisivat siirtyneet saamelaiskäräjien hoidettavaksi ja hallinnoitavaksi ilman rajausta käsittämään vain saamelaisten oloja. Tällaisen ratkaisun myötä saamelaiskäräjistä olisi tullut aluekehitysviranomainen saamelaisalueella. Saamelaiskäräjät tosin lievensi tätä kantaansa vuoden 2013 lain valmistelun yhteydessä. Toinen lähes yhtä radikaali esitys koski Lapin maakuntaohjelman hyväksyttämistä kokonaisuudessaan saamelaiskäräjillä. Saamelaiskäräjien tuolloin esittämistä lukuisista esityksistä yksikään ei johtanut lainsäädäntötoimiin. Ne sivuutettiin ilman mitään niihin viittaavaa mainintaa lainvalmisteluasiakirjoissa.

Uusimmassa, nykyisin yhä voimassa olevassa vuoden 2013 alueiden kehittämislaisa saamelaisten asemaa koskevat säännökset pysyivät vuoden 2002 ja 2009 lainsäädännön mukaisina. Saamelaiskäräjät esitti vuoden 2013 lain valmistelun yhteydessä, että vastuu alueiden kehittämisestä saamelaisten kotiseutualueella annettaisiin saamelaiskäräjille saamelaiskulttuurin osalta ja muuten yhteistyössä Lapin liiton kanssa koko alueen kehittämisestä. Esitys ei kuitenkaan toteutunut tälläkään kertaa. Laissa toteutui kuitenkin saamelaiskäräjien vuoden 2009 lain valmistelun yhteydessä tekemä esitys saamelaiskäräjien edustuksesta lain 8 §:n tarkoittamassa alue- ja rakennepoliitiikan neuvottelukunnassa saamelaisia ja saamelaisten kotiseutualuetta koskevissa asioissa. Asetuksen perustelumuistion mukaan tämä edustus on tosin rajattu vain saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskeviin asioihin eikä edustus siten ulotu yleisemmin saamelaisalueen kysymyksiin.

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön voimaan tulon jälkeen säädetyt alueiden kehittämislait vuosilta 2002, 2009 ja 2013 ovat tarkoituksensa, tavoitteidensa ja perussisältönsä puolesta jokseenkin samankaltaisia. Niissä kaikissa säädettiin ja säädetään alueiden kehittämisen valtakunnallisista tavoitteista, joista valtioneuvosto päättää määräajaksi. Kahdessa jälkimmäisessä säädetään itse laissa myös alueiden kehittämisen tavoitteista. Nykyisessä alueiden kehittämislain 6 §:ssä säädetään lisäksi valtioneuvoston hallituskaudeksi kerrallaan hyväksymästä aluekehittämispäätöksestä, joka sisältää valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet. Niemivuon mukaan kansallisen aluepolitiikan harjoittaminen perustuu keskeisiltä osin erilaisiin soft law -tyyppisiin asiakirjoihin. Hänen mukaansa tärkein alueiden kehittämiseen kuuluva asiakirja on mainittu valtioneuvoston aluekehittämispäätös, joka

muun ohella ohjaa eri hallinnonalojen ja maakuntien aluekehittämistä ja toimenpiteiden yhteensovittamista.<sup>710</sup>

Maakunnassa keskeisimpiä aluekehittämisen välineitä ovat maakunnan liiton johdolla ja yhteistyössä muiden alueen toimijoiden kanssa laadittavat maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma, nyttemmin toimeenpanosuunnitelma.<sup>711</sup> Niiden asemaa ja ohjaavaa vaikutusta vahvistettiin entisestään vuoden 2009 alueiden kehittämissalissa, jonka 25 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen tuli ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen sekä huolehtia, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Viranomaisilla tarkoitettiin tässä sekä valtion että kuntien viranomaisia, aiemmassa laissa vastaava säännös koski vain valtion viranomaisia (HE 146/2009 vp, s. 49). Nykyisin voimassa olevassa alueiden kehittämissalissa tämä säännös on erotettu omaksi, maakuntaohjelman asemaa säänteleväksi pykäläksi (34 §). Tällä haluttiin selkiyttää maakuntaohjelman asemaa ja merkitystä alueen kehittämistä ohjaavana ja toimijoita sitouttavana asiakirjana (HE 190/2013 vp, s. 46).

Eduskunnan hallintovaliokunta korosti maakunnan liittojen roolin vahvistamista painottaen vielä hallituksen esitystä vahvemmin maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman strategisesti ohjaavaa vaikutusta lakiesityksestä antamassaan mietinnössä. Valiokunta katsoi, että maakunnan liiton keskeisten työvälineiden – maakuntasuunnitelman, maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman – mahdollisuuksia ei ole nykyjärjestelmässä kyetty täysimääräisesti hyödyntämään. Sen vuoksi valiokunta piti välttämättömänä aluehallinnon uudistamisen (ALKU) tavoitteen mukaisesti vahvistaa maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää samalla valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Valiokunta tähdensi, että kunnalliseen demokratiaan nojaavat maakunnan liitot ovat alueensa yhteisen tahdon muodostajia ja niiden tehtävänä on edistää maakuntansa henkistä ja aineellista hyvinvointia. Valiokunnan mielestä keskeistä on, miten alueiden tarpeet ja alueellinen tahdonmuodostus kytketään riittävän tehokkaasti valtionhallinnon ohjausjärjestelmään. Olennaisinta on, että maakunnan liiton tahtotila sisältyy valtion keskus- ja aluetason suunnitelmiin ja ohjausprosesseihin ulottaen vaikutuksensa aina konkreettisiin maakunnan kehittämistoimiin asti. (HaVM 22/2009 vp, s. 4)

Edellä selostetusta ilmenee, että lainsäätäjällä on tarkoitettu antaa maakuntaohjelmalla hyvin suuren painoarvon aluekehitystyössä ja sen ohjaamisessa. Ohjelma on kokonaisvaltainen, yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueita käsittävä asiakirja, johon sisältyvillä tavoitteilla ja toimenpiteillä pyritään suuntaamaan ja toteuttamaan maakunnan kehitystä yhteisesti sovitulla tavalla. Ohjelmaan sisältyvällä toimenpiteiden rahoitussuunnitelmalla sidotaan vähintäänkin tavoitteellisessa mielessä merkittävä osa maakunnan kehittämiseen osoitetusta julkisesta rahoituksesta.

<sup>710</sup> Niemivuo 2013, s. 166.

<sup>711</sup> Ks. hallituksen esitys 146/2009 vp, s. 1 ja eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 22/2009 vp, s. 4. Ks. myös Niemivuo 2013, s. 167.

Maakuntaohjelma on siten kenties keskeisin maakunnan tulevaa kehitystä ohjaava asiakirja. Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvällä saamelaiskulttuuriosionalla on tai ainakin pitäisi olla sama painoarvo kuin itse maakuntaohjelmalla. Saamelaisohjelman valmisteluvalta tarjoaa saamelaisille jonkinlaiset mahdollisuudet päästä itse ohjaamaan sivistyksellisten, taloudellisten ja sosiaalisten olojensa kehitystä, vaikka sen hallinnointi ja toteuttaminen onkin muiden kuin saamelaisten käsissä. Sillä tavoin alueiden kehittämislain säännökset ovat lisänneet saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia omissa asioissaan ja toteuttavat osaltaan saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteita. Näin menetellen on toimittu perustuslain säännöksen tarkoituksena suuntaisesti, kun saamelaisten itsehallintoon kuuluvia asioita on otettu kunnallista itsehallintoa sääntelevään lainsäädäntöön. Ratkaisulla on parannettu saamelaisten asemaa kunnalliseen demokratiaan nojaavan maakunnan liiton toiminnassa, ei tosin suoraan sen päätöksenteossa, vaan sen vastuulla olevan maakuntaohjelman valmistelussa. (Vrt. HE 248/1994 vp, s. 20–21) Tältä osin on huomattava, että saamelaiskäräjien valtuudet yltyvät vain saamelaisosion valmisteluun. Alueiden kehittämislain 32 §:n 3 momentin mukaan maakunnan ohjelman hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Tämä koskee Lapin maakunnassa myös maakuntaohjelmaan sisältyvää saamelaisosiota.

Lapin maakunnan liiton, Lapin liiton valtuuston hyväksymään Lapin maakuntaohjelmaan, Lappi-sopimukseksi nimettyyn asiakirjaan kaudeksi 2014–2017 on sisällytetty tiivistelmä saamelaiskäräjien valmistelemien saamelaisosion saamelaiskulttuurin kehittämisen strategisista valinnoista ja toimenpiteistä. Siinä yhteydessä todetaan, että huolimatta Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvästä erillisestä saamelaiskulttuuriosionasta, on välttämätöntä, että saamelaiskulttuuri otetaan huomioon myös maakuntaohjelman muissa osissa selkein tavoittein tai viittaamalla saamelaiskulttuuriosioon, jotta voidaan varmistaa eri tahojen sitoutuminen osion toimeenpanemiseen.<sup>712</sup> Niin onkin menetelty ohjelman eri osissa.

Saamelaisten asemaa erityisesti koskevat säännökset alueiden kehittämislaisissa tukevat osaltaan rakennerahastolainsäädännön tavoin myös ILO 169 -yleissopimuksen ja alkuperäiskansajulistuksen määräysten toteutumista kuten aiemmin on jo näiden lakien osalta todettu. Alueiden kehittämislaki liittyy itse asiassa vielä rakennerahastolainsäädäntöä kiinteämmin ILO 169 -sopimuksen 7 artiklan määräyksiin ja alkuperäiskansajulistuksen 23 artiklan vastaaviin määräyksiin.

Saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia aluekehitystoiminnassa ei ole enää lisätty vuoden 2002 alueiden kehittämislain jälkeen kuten aiemmin selostetusta ilmenee. Se antaa perusteita esittää päätelmä, että valtiolta tulkitsee perustuslain vaatimuksen saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä – tässä tapauksessa aluekehitystoiminnassa – täyttyneen jo vuoden 2002 alueiden kehittämislakiin otetuilla saamelaisten asemaa koskevilla säännöksillä eikä vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen ollut siten enää tarvetta sen jälkeen annetuissa vuosien 2009 ja 2013 vastaavissa laeissa.

---

<sup>712</sup> Lappi-sopimus. Maakuntaohjelma 2014–2017, hyväksytty Lapin maakuntavaltuustossa 20.5.2014, s. 30–32.



Näiden säännösten voidaan katsoa osoittavan yleisemminkin sen maksimitason, johon valtiovalta on valmis myöntymään saamelaisten itsehallinnon kehittämiseksi.<sup>713</sup>

### 7.5.1.3. Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamista varten säädettiin vuonna 2006 määräaikainen laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007), joka tuli voimaan helmikuussa 2007 ja oli voimassa vuoden 2012 loppuun asti. Laki ei siis ole enää voimassa olevaa oikeutta, mutta sitä on silti tarpeellista käsitellä tässä tutkimuksessa sen vuoksi, että laissa oli nimenomainen vaatimus saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon huomioon ottamisesta ja että sitä koskevissa perusteluissa on tavanomaista laajemmin käsitelty saamelaisten oikeuksia ja arvioitu lain vaikutuksia heidän asemaansa.

Puitelain tarkoituksena oli käynnistää uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö, joka oli määrä toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä. Puitelilla pyrittiin luomaan edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutukselle. Siinä säädettiin suuntaviivat, puitteet ja tavoitteet kyseiselle uudistukselle. Tavoitteena oli uudistaa kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Tarkoituksena oli parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Tavoitteena oli myös uudistaa kuntarakennetta ja palvelujen järjestämistä siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, jotta voidaan turvata palveluiden järjestäminen ja tuottaminen myös tulevaisuudessa. (HE 155/2006 vp, s. 1, 71 ja 97 sekä puitelain 1 §)

Uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan kuntarakennetta oli tarkoitus vahvistaa yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita puolestaan pyrittiin vahvistamaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa (HE 155/2006 vp, s. 1). Sen keskeisenä tarkoituksena oli turvata perusoikeuksien toteutuminen palvelujen saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta. Hallituksen esityksen mukaan kunta- ja palvelurakennemuutos liittyy olennaisella tavalla perustuslain perusoikeussäännöksiin. Esityksessä arvioidaan, että uudistuksen kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat ennen muuta kielellisiä oikeuksia (17 §), yhdenvertaisuutta (6 §) sekä sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia (16 ja 19 §) koskevat perustuslain säännökset. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet asettavat hallituksen esityksen mukaan myös reunaehdot uudistukselle. Erityisesti uudistusta koskevat kielellisiä oikeuksia, vähemmistöjen asemaa ja alkuperäiskansoja koskevat velvoitteet. (HE 155/2006 vp, s. 97)

<sup>713</sup> Alueiden kehittämislainsäädäntöä ollaan edelleen uudistamassa. Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp), jolla kumottaisiin nyt voimassa oleva laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. Uudessa lakiesityksessä saamelaisia erityisesti koskevat säännökset (9 § ja 10.2 §) vastaavat voimassa olevan lain säännöksiä.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sisälsi kaksi saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä. Lain tarkoitusta määrittelevän 1 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan. Lain 5 §:n 6 momentin 3 kohdassa puolestaan säädettiin, että kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamiselle kyseisen pykälän 3 ja 5 momentissa väestöpohjalle säädetyistä vaatimuksista voidaan poiketa, jos se on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi. Kolmannessa momentissa säädettiin, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueelle voidaan antaa myös muita tehtäviä. Viidennen momentin mukaan kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukainen ammatillisen koulutuksen järjestämislupa, asukasmäärän on oltava vähintään noin 50 000.

### *Uudistuksen valmistelu*

Kunta- ja palvelurakennemuutosta valmisteltiin aikanaan sisäasiainministeriössä, sen asettamassa samannimisessä hankkeessa. Saamelaiskäräjät kirjelmöi hankkeelle kahdeksan eri otteeseen.

Ensimmäisessä kirjelmässään saamelaiskäräjät esitti saamelaisten perustuslailliseen asemaan nojautuen, että saamelaisten erityisasema, erityisesti heidän kotiseutualueellaan otetaan puheena olevassa hankkeessa asianmukaisesti huomioon niin, että omakieliset ja omaan kulttuuriin pohjautuvat yhteiskunnalliset palvelut ja niiden kehittymisedellytykset ja rahoitus turvataan. Lisäksi käräjät esitti, että sisäasiainministeriö järjestäisi asiasta saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut sen jälkeen, kun käräjät on lausunut yksityiskohtaisemman kantansa uudistushankkeesta.<sup>714</sup>

Muutamaa kuukautta myöhemmin saamelaiskäräjät toimitti sisäasiainministeriölle lupamansa yksityiskohtaisemman kannanoton hankkeesta. Kannanottonsa alussa saamelaiskäräjät totesi, että uudistus antaa mahdollisuuksia selkiyttää kuntien ja saamelaiskäräjien välistä tehtävä- ja vastuunjakoja niiden saamen kieleen ja kulttuuriin liittyvien peruspalveluiden osalta, joiden järjestämisessä on jo toimivaa yhteistyötä. Saamelaiskäräjät katsoi, että sen tekemät ehdotukset tehtävä- ja vastuunjaon selkiyttämiseksi merkitsevät samalla käräjien aseman vahvistamista saamelaisten itsehallintoelimenä. Tällaisen selkiyttämisen se arvioi tarpeelliseksi jo senkin vuoksi, että saamenkielisten palveluiden tuottaminen koetaan kunnissa usein vaikeaksi. Tämän jälkeen saamelaiskäräjät selosti kannanotossaan omat erityiset tavoitteensa kunta- ja palvelurakennehankkeessa. Aiemmassa kirjelmässään esittämänsä tavoitteen lisäksi käräjät ilmoitti tavoitteekseen turvata omakielisten ja omakulttuuristen palvelujen täysimääräinen, korvamerkitty rahoitus sekä siirtää näitä palveluja koskeva suunnittelu- ja ohjausvalta tarkoituksenmukaisilta osin saamelaiskäräjille kulttuuri-itsehallintoa sääntelevän perustuslain säännöksen tavoitteiden mukaisesti

<sup>714</sup> Saamelaiskäräjien kirjelmä sisäasiainministeriölle saamelaisten asemasta kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeesta, 26.10.2005.

riittävine resursseineen. Yleisten tavoitteiden lisäksi saamelaiskäräjien kannanotto sisälsi eri hallinnonaloja koskevat yksityiskohtaiset kehittämishdotukset saamelaispalvelujen turvaamiseksi saamelaisten itsehallinnon perustalta.<sup>715</sup>

Sittemmin eduskunnalle annetussa asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2006 vp) käsitellään tavanomaisesti laajemmin ja perusteellisemmin saamelaisten asemaa kuten edellä todettiin. Esityksen yleisperusteluissa käsitellään saamelaisten kotiseutualueetta, missä yhteydessä viitataan muun ohella saamelaisten perustuslailliseen asemaan, sekä myöhemmin vielä saamen kielilakia (HE 155/2006 vp, s. 14 ja 31). Esityksen vaikutuksia eri kansalaisryhmien asemaan koskevaan päälukuun sisältyy erillinen alaluku saamen kielestä ja kulttuurista (HE 155/2006 vp, s. 91–92). Siinä yhteydessä viitataan uudestaan saamelaisten asemaa koskeviin perustuslain säännöksiin ja arvioidaan saamelaisten kotiseutualueella mahdollisesti toteutettavien kuntajakoratkaisujen vaikutuksia saamelaisten kielellisiin oikeuksiin saamen kielilain säännösten näkökulmasta. Luvun päätteeksi todetaan, että saamelaisten kotiseutualueen kuntien tulee turvata saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevat oikeudet tehdessään kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamista tarkoittavaa esitystä ja toimeenpanosuunnitelmaa.

Edellä selostetun puheena olevan lain 1 §:n 3 momentin 6 kohdan säännöstä perustellaan esityksen yksityiskohtaisissa saamelaisia erityisesti koskevissa perustuslain säännöksillä (HE 155/2006 vp, s. 97). Esityksen mukainen säännös poikkesi lopullisesta, eduskunnan hyväksymästä muotoilusta. Hallituksen esityksen mukainen säännös ei sisältänyt mainintaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Saamelaisia koskevan lain toisen säännöksen, 5 §:n 6 momentin (hallituksen esityksessä 5 momentti) 3 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa toistetaan ainoastaan säännöksen sisältö (HE 155/2006 vp, s. 101–102). Tämän säännöksen eduskunta hyväksyi muutoksitta.

### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Lakiesitys annettiin eduskunnassa valmistavasti käsiteltäväksi sen hallintovaliokunnalle. Lisäksi eduskunta määräsi, että esityksestä antavat lausuntonsa eduskunnan perustuslakivaliokunta, valtiovainvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä ympäristövaliokunta. Perustuslakivaliokunta kuuli asiaa käsitellessään muun muassa saamelaiskäräjiä.

Perustuslakivaliokunnalle jättämässään lausunnossa saamelaiskäräjät pahoitteli sitä, että perustuslain 121.4 §:n säännös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta on jäänyt kunnallisen itsehallinnon esittelyyn verrattuna vähemmälle huomiolle. Käräjät kertasi saamelaisten itsehallintosäännöksen taustalähtökohdat ja tavoitteet, ja totesi, että tätä itsehallintoa ei ole vielä kehitetty lainsäädännössä kunnallisen itsehallinnon alalla. Hallituksen esityksessä ehdotettu kunta- ja palvelurakennemuudistusta sääntelevä laki ei myöskään sisällä säännöksiä siitä, miten saamelaiset voisivat kulttuuri-itsehallintonsa kautta itse vaikuttaa kuntien päätöksentekoon niiden arvioidessa saamelaisten kieltä ja

<sup>715</sup> Saamelaiskäräjien kannanotto sisäasiainministeriölle kunta- ja palvelurakennemuudistushankkeesta, 24.1.2006.

kulttuuria koskevien oikeuksien huomioon ottamisen tarvetta. Koska saamelaiset ovat saamelaisten kotiseutualueen kunnissa Utsjoen kuntaa lukuun ottamatta vähemmistönä, ei saamelaisten oikeuksien ja etujen huomioiminen kunnan demokraattisessa päätöksenteossa onnistu. Näistä lähtökohdista saamelaiskäräjät esitti, että perustuslakivaliokunta harkitsisi lisättäväksi ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin 6 kohtaan saamelaisten perusoikeuksien ja perustuslaillisen itsehallinnon toteutumiseksi maininnan seuraavasti: ”6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan *näitä seikkoja koskevan itsehallinnon perustalta saamelaisten kotiseutualueella.*”<sup>716</sup>

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota saamelaisten erityisasemaan. Lakiesityksen saamelaisia erityisesti koskeviin säännöksiin viitaten valiokunta totesi, että ehdotettu sääntely on lähtökohdiltaan asianmukaista perustuslaissa turvattujen saamelaisten oikeuksien huomioimisen näkökulmasta. Valiokunta katsoi kuitenkin, että puitelakiesityksen 1 §:n 3 momentin 6 kohdassa on aiheellista mainita myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto yhtenä uudistusta suunniteltaessa ja toteutettaessa huomioon otettavana seikkana (esimerkiksi: ”...*saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan.*”). Valiokunta piti myös tärkeänä, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä. Lisäksi valiokunta korosti saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluvälvoitteen merkitystä kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutusta valmisteltaessa. (PeVL 37/2006 vp, s. 8)

Muut valiokunnat eivät omaa lausuntoaan valmistellessaan kuulleet saamelaistahoja eivätkä ottaneet lausunnoissaan erikseen kantaa saamelaisten asemaan. Mietintövaliokuntana toiminut eduskunnan hallintovaliokunta sen sijaan kuuli asiaa käsitellessään muun muassa saamelaiskäräjiä.

Saamelaiskäräjät toisti hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa aiemmin perustuslakivaliokunnalle jättämässään lausunnossa ehdottamansa tarkistuksen lakiesityksen 1 §:n 3 momentin 6 kohtaan kuitenkin nyt niin, että se ilmoitti yhtyvänsä perustuslakivaliokunnan lakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006 vp) ehdottamaan muotoiluun. Sen lisäksi käräjät kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että uudistus saattaa vaikuttaa saamelaisten kielellisen, kulttuurisen ja itsehallinnollisen aseman heikkenemiseen saamelaisten kotiseutualueella toisin kuin perustuslaki ja kansainväliset sopimukset edellyttävät. Tältä osin käräjät otti esimerkiksi Utsjoen kunnan aseman. Kuntajaon muutos tämän kunnan osalta tarkoittaisi käräjien mielestä saamenkielisen väestön jäämistä alle kolmasosaan, jolloin kunnan saamen kielilain mukainen velvollisuus käyttää saamen kieltä pöytäkirja- ja asiakirjakielienään lakkaisi. Kyseessä olisi tällöin saamelaisten kielellisten oikeuksien heikennys.

<sup>716</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtovelan muuttamisesta, 13.10.2006.

Saamelaiskäräjät otti lausunnossaan esille myös valtion talousarviossa vuodesta 2002 lähtien saamelaiskäräjien kautta saamelaisalueen kunnille osoitetun saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen tarkoitetun erillismäärärahan heikon oikeudellisen aseman todeten, että se on pelkän talousarvioon otetun määräyksen varassa ilman säädösperustaa. Käräjät esitti, että määrärahasta tulisi säätää lailla, koska saamelaiskäräjien ja saamelaisalueen kuntien välinen järjestely määrärahan käyttämisessä on jo vakiintunut saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon keskeiseksi osaksi. Tähän liittyen käräjät huomautti vielä, että määrärahan käytön hallinnointi on saamelaiskäräjien ainoa tosiasiallinen itsehallinnollinen vaikuttamiskeino kuntien suuntaan. Edelleen käräjät kiinnitti lausunnossaan huomiota saamelaiskäräjien aseman vahvistamiseen lakiesityksen 5 §:n 5 momentin 3 kohdan mukaisessa arvioinnissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan korostamaan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiseen viranomaisten neuvotteluelvoitteen merkitykseen viitaten käräjät esitti, että kyseistä säännöstä tarkistettaisiin seuraavasti: ”Kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamiselle 3 ja 4 momentissa säädetyistä edellytyksistä voidaan poiketa, jos 3) se on *saamelaiskäräjien mielestä* tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.” Käräjien mielestä tällä lisäyksellä korostettaisiin saamelaiskäräjälaisa säädettyä viranomaisten neuvotteluelvoitetta.<sup>717</sup>

Hallintovaliokunta yhtyi lakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunnan edellä selostettuun lakiesityksen 1 §:n 3 momentin 6 kohtaa koskevaan kannanottoon ja ehdotti kyseisen säännöksen tarkistamista perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla (HaVM 31/2006 vp, s. 10–11). Eduskunta hyväksyi puitelain hallintovaliokunnan ehdottamin tarkistuksin (EV 259/2006 vp).

### *Arviointia ja päätelmiä*

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettu laki oli tarkoitettu väliaikaiseksi, määräaikaiseksi puitelaksi, jonka oli määrä luoda puitteet ja suuntaviivat kyseiselle uudistukselle. Tarkoitus oli, että lain perusteella ja pohjalta käynnistettäisiin uudistuksen käytännön toteuttamisen vaatima lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistamistyö. Hyväksyessään puitelain eduskunta edellytti hallituksen antavan vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakennemuutuksen toteutuksesta sekä kunta- ja palvelurakennemuutusta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta (EV 259/2006 vp). Valtioneuvosto antoikin vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakennemuutuksen etenemisestä ja sen tavoitteiden toteutumisesta (VNS 9/2009 vp). Selon teko sisältää arvion uudistustyön vaikutuksista muun ohessa saamelaisten kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin sekä päätelmät kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Arvion mukaan kunta- ja palvelurakennemuutustus ei ole toistaiseksi tuonut muutoksia saamelaisten kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin eikä uudistuksella ole muutoinkaan ollut vaikutuksia saamelaisten asemaan. Saamelaisalueen kunnat ovat saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvien oikeuksien turvaamiseksi vedonneet puitelain 5 §:n mukaisiin poikkeamisperusteisiin. Nämä kunnat eivät ole

<sup>717</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtovelan muuttamisesta, 13.11.2006.

olleet mukana kuntien yhdistymisissä eivätkä ole muodostaneet puitelain mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita. Selonteossa viitataan lyhyesti myös Saamelaisalueen koulutuskeskuksen asemaan ja tehtäviin. (VNS 9/2009 vp, s. 84–85)

Selonteossa todetaan lisäksi, että huomattava osa saamelaisista asuu kotiseutualueensa ulkopuolella ja että myös heidän oikeuksiinsa on kiinnitettävä huomiota. Uudistuksen laajempia vaikutuksia saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumiseen käytännössä on selonteon mukaan tärkeä arvioida uudistuksen edetessä. (VNS 9/2009, s. 86) Selonteossa on käsitelty saamelaisiin kohdistuvia vaikutuksia lähinnä kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Uudistuksen vaikutuksia saamelaisten itsehallinnon toteutumiseen eli saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen kieltään ja kulttuuriaan koskevissa asioissa ei ole selonteossa käsitelty lainkaan, vaikka selonteon saamelaisten asemaa käsittelevän luvun alussa viitataan saamelaisten perustuslailliseen itsehallintoon. Se kuvastaa osaltaan tässä tutkimuksessa aiemmin todettua valtiovallan suhtautumista saamelaisiin lähinnä alueellisena kielivähemmistönä. Selonteossa on laajasti käsitelty uudistuksen vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytyksiin (noin 5 sivun verran), mikä on tietenkin luonnollista, kun kyse on kuntarakenteen uudistamisesta. Samassa yhteydessä olisi ollut kohtuullista käsitellä uudistuksen vaikutuksia saamelaisten itsehallinnon toiminta- ja kehittymisedellytyksiin, ottaen huomioon sen, että näistä kahdesta itsehallinnosta säädetään perustuslaissa samassa pykälässä (121 §).

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskeva puitelaki, sen perustelut ja eduskuntakäsittelyyn liittyvät valiokuntien kannanotot sisältävät silti saamelaisten itsehallinnon tulevaa toteuttamista ja kehittämistä ajatellen periaatteellisesti myönteisiä aineksia. Kyseinen puitelaki on jäljempänä käsiteltävän kuntajakolain (sitemmin kuntarakennelain) ohella ainoa lainsäätös, joka sisältää velvoittavan säännöksen saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon huomioon ottamisesta lakia toimeenpantaessa. Tätä säännöstä ei ollut hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa, vaan se lisättiin lakiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta puolestaan lienee tehnyt kyseisen esityksen saamelaiskäräjien ehdotuksesta, joka sisältyi sen antamaan lausuntoon perustuslakivaliokunnalle. Valiokunnan ehdottama lisäys lain 1 §:n 3 momentin 6 kohdan säännökseen, johon myös hallintovaliokunta yhtyi ja lopulta myös eduskunnan täysistunto hyväksyessään lain vastaa asiasisällöltään saamelaiskäräjien ehdottamaa lisäystä.

Perustuslakivaliokunta piti myös samaisessa lausunnossaan tärkeänä sitä, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä. Ilmaisu on kirjoitettu negatiiviseen muotoon, josta syntyy vaikutelma, että valiokunta näkee itsehallinnon staattisena olotilana. Siitä huolimatta lausumalla pitäisi olla tulevaa lainvalmistelua ohjaava vaikutus. Vaikka puitelakiin ei sisältynytkään saamelaisten itsehallintoa konkreettisia ja sille aineellista sisältöä määrittäviä säännöksiä, viitattiin lain perusteluissa kuitenkin useassa kohtaa perustuslaissa turvattuun itsehallintoon. Tämän myönteisiä aineksia sisältäneen lakihankkeen olisi oletettavasti johtavan konkreettisiin itsehallintoa kehittäviin ratkaisuihin tulevissa lainsäädäntöhankkeissa. Niin ei kuitenkaan tapahtunut kuten jäljemmin käsiteltävästä vuonna 2010 voimaan tulleesta aluehallintouudistuksesta ilmenee.

#### 7.5.1.4. Kuntajakolaki ja kuntarakennelaki

Vuoden 2009 kuntajakolaki (1689/2009) ja siihen tehdyt muutokset vuodelta 2013 (L 478/2013) liittyvät olennaisesti edellä käsiteltyyn kunta- ja palvelurakennemuutostukseen. Niihin sisältyvät saamelaiden asemaa koskevat säännökset vastaavat sanottuun uudistukseen liittyvän puitelain säännöksiä. Sen vuoksi näitä lakeja, niiden käsittelyä eduskunnassa ja saamelaiskäräjien niistä lausumia kannanottoja käsitellään seuraavassa hieman lyhyemmässä muodossa.

Kuntajakolainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2009 annetulla kuntajakolailla, joka korvasi vuoden 1997 kuntajakolain (1196/1997). Lain tavoitteena oli siihen liittyvän hallituksen esityksen mukaan edistää kuntarakenteen uudistumista sekä ajanmukaistaa lakia vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita (HE 125/2009, s. 1). Lakiin sisältyy yksi saamelaisia erityisesti koskeva säännös. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevan 4 §:n 4 momentissa säädetään, että kuntajako muuttettaessa tulee ottaa huomioon saamelaiden kielelliset oikeudet sekä saamelaiden oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaiden kotiseutualueella. Säännös vastaa asialliselta sisällöltään kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvän puitelain 1 §:n 3 momentin 6 kohdan säännöstä ja on sanamuotoilultaankin lähes identtinen sen kanssa. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan se vastaa asiallisesti perustuslaissa säädettyä ja sen tarkoituksena on korostaa kieli- ja kulttuuriolosuhteiden huomioon ottamista myös arvioitaessa sitä, onko kuntajaon muuttamiselle edellytyksiä (HE 125/2009 vp, s. 51).

Lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa ei ole erikseen kiinnitetty huomiota saamelaiden asemaan. Sitä valmisteltaessa ei tietävästi myöskään kuultu saamelaiskäräjiä (ks. HE 125/2009 vp, s. 47). Saamelaisia ei myöskään kuultu lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eikä asiaa valmistavasti käsitellyt eduskunnan hallintovaliokunta ja sille lausuntonsa antanut perustuslakivaliokunta kiinnittänyt saamelaiden asemaan mitään huomiota (HaVM 21/2009 vp ja PeVL 33/2009 vp). Eduskunta hyväksyi lain hallintovaliokunnan esittämien muutoksien (EV 238/2009 vp).

Kuntajakolakia muutettiin vuonna 2013 ja samalla lain nimike muutettiin kuntarakennelaksi. Sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan muutokset liittyvät kuntarakennemuutostuksen toteuttamiseen. Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä täydennettiin kuntarakennemuutostuksen keskeisten tavoitteiden mukaisesti. Lain muutoksen tavoitteena oli toteuttaa hallitusohjelman mukainen koko maan laajuinen kuntauudistus, jolla luodaan mahdollisimman vahvat ja elinvoimaiset kunnat kaikkialle Suomeen. Tavoitteena oli erityisesti vahvistaa kunnallista itsehallintoa. (HE 31/2013 vp, s. 1 ja 40)

Muutetussa laissa saamelaiden perustuslailliseen asemaan liittyvä perussäännös kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevassa 4 §:ssä pysyi muuttumattomana. Siihen liittyen lain 4 g §:n 1 momentin 4 kohtaan otettiin uusi säännös, jonka mukaan pykälässä tarkoitettua selvitysalueesta voidaan poiketa, jos selvitysalueella on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, ja poikkeaminen on tarpeen saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä on muutoin aiempaa laajemmin käsitelty saamelaisten asemaa erityisesti perustuslain säännösten näkökulmasta. Nykytilaa ja sen arviointia selostavaan lukuun sisältyy saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja itsehallintoa sekä saamelaisten kotiseutualuetta kuvaavia osioita, joissa painotetaan muun muassa sitä, että kuntarakenteen muutoksissa on otettava huomioon reunaehtoina perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevat edellytykset sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto (HE 31/2013 vp, s. 31–32 ja 40). Lakiesityksen vaikutuksia käsittelevässä pääluvussa on erillinen osio saamen kielestä ja kulttuurista. Siinä todetaan muun muassa, että kuntarakenneuudistuksen toteuttaminen saamelaisten kotiseutualueella on niin suuri saamelaisten asemaan alkuperäiskansana vaikuttava muutos, että siitä ja sen vaikutuksista saamelaisten kielellisiin oikeuksiin on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa ennen päätöksentekoa (HE 31/2013 vp, s. 60).

Kiinnostavin saamelaisia erityisesti koskeva tekstiosio sisältyy kuitenkin esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä käsittelevään päälukuun. Saamelaisten oikeudet otsikoidussa osiossa todetaan heti alussa, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja oikeus käyttää saamen kieltä ovat läheisesti sidoksissa nykyiseen kuntajaotukseen. Saamelaiskäräjälaisissa säädettyyn saamelaisten kotiseutualueeseen sekä saamelaisia erityisesti koskeviin perustuslain säännöksiin viitaten hallituksen esityksessä painotetaan, että kotiseutualueen säilyminen rajoiltaan muuttumattomana turvataan vastaisuudessa riippumatta siitä, millaiseksi kuntarakenne alueella muodostuu. Esityksen mukaan myös Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät saamelaisten kotiseutualueen rajojen kunnioittamista. (HE 31/2013 vp, s. 95)

Saamelaiskäräjiä kuultiin sekä lain perusvalmistelun että sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle jättämässään lausunnossa saamelaiskäräjät moitti lainvalmistelua muun muassa siitä, että kuntarakenneuudistuksesta ei ole järjestetty saamelaiskäräjälain mukaisia neuvotteluja saamelaiskäräjien vaatimuksesta huolimatta. Käräjien näkemyksen mukaan saamelaisten perusoikeudet ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet eivät ole toteutuneet lain valmistelussa. Itse lakiesityksestä saamelaiskäräjät lausui 4 §:ään sisältyvän säännöksen osalta, että se ei tarkenna, mitä huomioon ottaminen käytännössä tarkoittaa ja edellyttää ja mikä taho arvioi, onko kuntajakoa muutettaessa otettu riittävästi huomioon saamelaisten perusoikeuksia. Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvästä maininnasta siitä, että uudistuksen toteuttamisesta ja sen vaikutuksista saamelaisten kielellisiin oikeuksiin on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa ennen päätöksentekoa saamelaiskäräjät lausui, että tästä neuvotteluelvoitteesta olisi säädettävä itse laissa. Saamelaiskäräjät esitti lisäksi, että myös lain 4 b, 4 i ja 4 j §:ien tapauksissa saamelaiskäräjiä olisi kuultava siitä annetun lain 9 §:n mukaisesti. Lopuksi käräjät esitti, että sille turvattaisiin muutoksenhakuoikeus kuntajaon muuttamista koskevasta valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen (53 §).<sup>718</sup>

Eduskunnassa sekä mietintövaliokuntana toiminut hallintovaliokunta että sille lausunnon antanut perustuslakivaliokunta ottivat kantaa saamelaisten asemaan. Perustusla-

<sup>718</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 31/2013 vp kuntarakennelainsäädännön muuttamisesta, 7.5.2013.



kivaliokunta totesi lausunnossaan, että esityksessä ehdotettu sääntely vastaa sisällöllisesti vuonna 2006 säädetyn kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun puitelain vastaavaa sääntelyä. Valiokunta toisti tuolloin esittämänsä huomautuksen, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä.<sup>719</sup> Lisäksi valiokunta korosti edelleen saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluelvoitteen merkitystä kuntarakennemuutostuksen toteutusta valmisteltaessa. (PeVL 20/2013 vp, s. 9)

Hallintovaliokunta puolestaan totesi mietinnössään saamelaialueen kuntien olevan kuntaliitostilanteessa erityistapauksia, koska alueen määrittelyyn on kytketty saamelaisten kielelliset oikeudet ja kulttuuri-itsehallinnon kannalta merkittävät oikeudet. Tämän vuoksi ennen alueen mahdollisten kuntaliitosten toteuttamista tulee valiokunnan mielestä lainsäädäntöä muuttaa ja tarkastella tässä yhteydessä tarkemmin liitoksen vaikutuksia saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallintoon. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoi, että kyseiset oikeudet voidaan ottaa huomioon kuntaliitostapauksissa erityislainsäädännön valmistelun yhteydessä, eikä oikeuksien turvaaminen edellytä tässä vaiheessa muutoksia kuntarakennelakiin. (HaVM 11/2013 vp) Eduskunta hyväksyi lakiesityksen hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena (EV 95/2013 vp). Saamelaiskäräjien tekemät muutosesitykset sivuutettiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta tosin alleviivasi lausunnossaan saamelaiskäräjälain mukaisen neuvotteluelvoitteen merkitystä saamelaiskäräjien esille nostamaan huolenaiheeseen yhtyen.

Kun kuntarakennelakiin otettu saamelaisten asemaa erityisesti koskeva sääntely vastaa asiallisesti kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun puitelain vastaavaa sääntelyä ja kun nämä lait liittyvät läheisesti toisiinsa voidaan siitä esittää samat päätelmät kuin sanotusta puitelaista. Myös kuntarakennelaisissa saamelaisten perustuslaillinen itsehallinto on otettu huomioon jopa niin, että siitä on otettu säännös itse lakitekstiin. Itsehallinnon huomioon ottamista lakia toimeenpantaessa ei tosin ole mitenkään aineellisin säännösin konkretisoitu, mitä myös saamelaiskäräjät kritisoi omassa lausunnossaan. Eduskunnan hallintovaliokunnan mielestä asia on tarpeen hoitaa vasta sitten kun mahdollisia kuntaliitoksia toteutetaan. Saamelaisten kotiseutualueella ei ole

---

<sup>719</sup> Kyösti Tornberg (2014) analysoi väitöstutkimuksessaan ”Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos” muun muassa Suomen kuntajaon historiallisia, yhteiskunnallisia, taloudellisia ja oikeudellisia perusteita ottaen huomioon tarpeellista osin kansainväliset vaikutteet, perustuslain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitystä kuntajaolle sekä vuoden 2009 kuntajakolain ja vuoden 2013 kuntarakennelain toimivuutta käytännössä. Tornberg toistaa käsitellessään perustuslain suhdetta kuntajakoratkaisuihin sen, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti yllä mainituissa lausunnoissaan saamelaisten kielellisten oikeuksien ja kulttuuri-itsehallinnon huomioon ottamisesta sekä saamelaiskäräjien kuulemisesta mahdollisen muutoksen yhteydessä, vaikkei siinä kohtaa viittaakaan sen enempiä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin 37/2006 vp ja 20/2013 vp kuin hallintovaliokunnankaan mietintöön 11/2013 vp. Tornberg painottaa tässä yhteydessä perusoikeussäännösten vaikutusta kuntajakoon ja -hallintoon sekä viittaa perustuslain 22 §:ään todeten, että tämä säännös velvoittaa myös kunnan viranomaisia ottamaan toiminnassaan huomioon perusoikeudet ja ihmisoikeudet. (s. 134–137)

koskaan toteutettu kuntaliitoksia eikä sellaisia ole näköpiirissäkään.<sup>720</sup> Sen vuoksi kuntarakennelailla ja siihen otetuilla saamelaiden asemaa erityisesti koskevilla säännöksillä on lähinnä periaatteellista merkitystä ja tulevaa lainsäädäntöä mahdollisesti ohjaavaa vaikutusta kuten kuntauudistuksen puitelilla. Tästä näkökulmasta katsottuna näissä laeissa omaksuttu sääntelymalli nostaa esille sen kysymyksen, että voisiko samaa mallia soveltaa muissakin vaikutuksiltaan saamelaiden alkuperäiskansa-asemaan ja saamelaiden kotiseutualueelle ulottuvissa laeissa siten edelleen kehitettynä, että tämä periaate – saamelaiden kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien ja näitä seikkoja koskevan itsehallinnon huomioon ottaminen – konkretisoitaisiin aineellisin säännöksin.

## 7.5.2. Valtion hallinto ja välillinen julkinen hallinto

### 7.5.2.1. Aluehallintouudistus vuodelta 2010

Vuonna 2010 voimaan tulleen laajan aluehallintouudistuksen lähtökohtana oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan sisältynyt linjaus, jonka mukaan hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan, lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Lisäksi linjauksessa todettiin, että nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen.<sup>721</sup> Uudistuksen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Sen tarkoituksena oli vahvistaa ja lisätä maakunnan liittojen roolia ja asemaa aluekehitystyössä sekä edistää valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen välistä yhteistyötä. (HE 59/2009 vp, s. 1 ja 20–22)

Uudistuksen yhteydessä kumottiin lääninhallituslaki, laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista, laki ympäristöhallinnosta sekä laki ympäristölupavirastoista. Niiden sijaan säädettiin laki aluehallintovirastoista (896/2009), laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) sekä laki ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009). Mainittujen säädösten lisäksi uudistuksen johdosta muutettiin noin 250 lakia ja nais-

<sup>720</sup> Tornberg (2014, s. 313) pohtii tutkimuksensa loppupäätelmiä ja lainsäädäntösuosituksia käsittelevässä luvussa erityisratkaisuja Lappiin ja erityisesti Utsjoen kunnan osalle. Hän viittaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeiseen periaatteeseen, läheisyysperiaatteeseen, joka käytäntöön sovellettuna merkitsee hänen mielestään päätösvalan tuomista mahdollisimman lähelle kuntalaisia. Tornberg arvelee, että läheisyysperiaatteen soveltaminen Lapin kaltaisissa muusta Suomesta poikkeavissa erityisolosuhteissa on varsin haasteellista. Erityiskysymyksenä on vielä Utsjoen kunta, jonka olosuhteet ovat täysin poikkeavat muuhun Lappiin verrattuna. Hän katsoo olevan vahvat perusteet asettaa Utsjoen kunta erityisasemaan kuntauudistuksessa. Tornbergin mielestä varteenotettava ratkaisumalli voisi olla Kanadassa toteutettu territoriotyyppinen hallinto. Tämän mallin mukaan Utsjoen kunta olisi suoraan valtion keskushallinnon alainen territorio, jonka toiminta rahoitettaisiin suoraan valtion talousarviosta. Myös sen organisaatio olisi valtioneuvoston tai Lapin aluehallintoviraston asettama. Hän toteaa lisäksi, että ratkaisussa tulisi hyödyntää lähellä sijaitsevan Norjan palvelujärjestelmää. Vaikka Tornberg tarkastelee Utsjoen kuntaa olosuhteidensa puolesta erityiskysymyksenä, hän ei silti lainkaan mainitse mitään siitä, että Utsjoen kunnan erityisyys johtuu ensisijaisesti asemasta Suomen ainoana saamelaisenemmistöisenä kuntana.

<sup>721</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007, s. 26.

sä laeissa noin 1200 säännöstä, mistä annettiin aikanaan oma hallituksen esitys (HE 161/2009 vp).

Aluehallintovirastoa (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY) koskevissa laeissa on muutamia säännöksiä saamelaisten asemasta. Ne koskevat lähinnä saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Ensin mainittua virastoa koskevan lain 6 §:ssä säädetään aluehallintovirastojen toimivallasta sekä toimialueista ja niiden laajentamisesta. Pykälän mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Aluehallintovirasto voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan muun muassa edistää saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista. Vastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja virastojen toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Pykälässä tarkoitetun asetuksen (906/2009) 13 §:n mukaan Lapin aluehallintovirasto hoitaa asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueen lisäksi koko maan alueella muun ohessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 45 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvät tehtävät.

Lisäksi kyseisen lain 18 §:ssä säädetään kielivähemmistön palveluyksiköstä. Sen mukaan aluehallintovirastolla voi sen toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi olla erillinen alueen suomen- tai ruotsinkielistä taikka saamelaisten kotiseutualueella saamenkielistä vähemmistöä palveleva yksikkö. Pykälän toisen momentin mukaan kielivähemmistön palveluyksikön perustamisesta, tehtävistä, nimestä, toimialueesta ja toimipaikasta sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Saamenkielistä vähemmistöä palvelevaa yksikköä ei ole ainakaan vielä perustettu AVI:n yhteyteen.

ELY-keskuksia koskevassa laissa on saamelaisten kielellisistä oikeuksista samankaltaiset säännökset kuin laissa aluehallintovirastoista. Lain 5 § sisältää säännökset ELY-keskusten toimivallasta sekä toimialueista ja niiden laajentamisesta. Sen mukaan ELY-keskus huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Keskus voi kuitenkin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan muun muassa edistää saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista. Vastuualueiden sijoittumisesta ELY-keskuksiin ja keskusten toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Siinä asetuksessa (1392/2014) ei ole saamelaisia erityisesti koskevia säännöksiä.

Lisäksi lain 23 §:ssä on samansisältöinen säännös kielivähemmistön palveluyksiköstä kuin laissa aluehallintovirastosta. Tällaista laissa tarkoitettua saamenkielistä vähemmistöä palvelevaa palveluyksikköä ei ole perustettu myöskään ELY-keskuksen yhteyteen.

### *Uudistuksen valmistelu*

Uudistuksen valmistelu käynnistyi kesällä 2007, jolloin hallinto- ja kuntaministeri asetti työtä varten erillisen hankkeen. Sen toimikausi kesti vuoden 2009 loppuun asti. Hankkeen tukena toimi ohjausryhmä ja useita alatyöryhmiä. (HE 59/2009 vp, s. 35–36) Saamelaiskäräjät otti kantaa hankkeeseen koko sen valmistelun ajan, vaikka se moittikin uudistamishanketta siitä, että se ei ole kuullut saamelaiskäräjiä riittävästi työn edetessä.

Huhtikuussa 2008 aluehallinnon uudistamis- ja kehittämishankkeen ohjausryhmälle antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät esitti useita vaatimuksia otettavaksi huomioon hankkeen valmistelussa. Käräjät esitti muun muassa, että uudistamishankkeessa tulee huomioida ILO 169 -yleissopimuksen ja pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifiointiesteiden poistaminen ja tarkastella erityisesti saamelaisten oikeuksia ja saamelaiskäräjien tehtäviä vastaamaan sopimusten edellyttämää tasoa. Käräjät toivoi myös saamelaiskäräjien tehtävien huomioimista alueen aluehallintoviranomaisena. Edelleen käräjät esitti, että kuntien ja kuntayhtymien saamenkielisten palvelujen erityisrahoitus, kaksikielisyytuki, opetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitus tulisi siirtää lain nojalla saamelaiskäräjien kautta myönnettäväksi. Vielä saamelaiskäräjät esitti, että saamen kielilain, saamelaisten oikeuksien ja saamenkielisten palvelujen toteutumisen seurannalle ja valvonnalle perustetaan oikeudellinen elin. Lopuksi käräjät vaati neuvottelujen järjestämistä hankkeesta.<sup>722</sup>

Saamelaiskäräjät palasi asiaan syksyllä 2008. Hankkeen kuulemistilaisuudessa jättämässään muistiossa saamelaiskäräjät esitti peräti 15 hankkeeseen liittyvää vaatimusta. Niiden perustaksi käräjät korosti aluehallintouudistuksen tarjoavan erinomaisen mahdollisuuden toteuttaa kulttuuri-itsehallintolainsäädännön tavoitteita. Tässä mielessä tärkeimmäksi toimenpiteeksi käräjät nimesi aluehallintoviranomaistehtävien antamisen saamelaiskäräjien haltuun. Käräjät piti myös tärkeänä siitä, ettei uudistus heikentäisi ILO 169 -sopimuksen ratifiointiedellytyksiä, vaan päinvastoin tukisi niiden luomista. Tämän suuntaisena toimenpiteenä käräjät esitti saamelaiselinkeinojen rahoitus- ja ohjaustehtävien siirtämistä saamelaiskäräjille saamelaisalueen osalta. Muina vaatimuksina käräjät esitti muun ohessa, että saamelaiskäräjien päätettäväksi ja vastuulle siirrettäisiin 1) saamelaisen kulttuuriperinnön rahoitus ja hoito, 2) valtionapuviranomaisen tehtävät saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi osoitetun valtionavustuksen osalta ja 3) maakuntakaavoituksen kuuluvat tehtävät saamelaisalueella. Lisäksi käräjät vaati, että saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista varten osoitetusta määrärahasta säädettäisiin laissa. Käräjät kiinnitti huomiota muistiossaan myös siihen, että saamelaiskäräjien kanssa on neuvoteltava asiasta siitä annetun lain 9 §:n mukaisesti.<sup>723</sup>

Laajan valmistelun tuloksena valmistunut luonnos hallituksen esitykseksi aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi lähetettiin lausuntokierrokselle alkukeväästä 2009. Asiasta oli sitä ennen pidetty saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa (HE 59/2009 vp, s. 37).

<sup>722</sup> Saamelaiskäräjien lausunto aluehallinnon uudistamis- ja kehittämishankkeen ohjausryhmälle aluehallinnon uudistamishankkeesta, 14.4.2008.

<sup>723</sup> Saamelaiskäräjien taustamuistio aluehallinnon uudistamis- ja kehittämishanketta valmistelevalle työryhmän kuulemistilaisuuteen 2.9.2008.

Lakikokonaisuudesta antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät katsoi aluehallinnon uudistamishankkeen sivuuttavan kokonaan saamelaisille perustuslaissa ja saamelaiskäräjälaissa turvatus omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon. Käräjät korosti, että hankkeessa tulisi tehdä perusteellinen arvio saamelaisen itsehallinnon tilasta ja suhteesta uudistukseen. Käräjät esitti, että uudistuksen yhteydessä kehitetään saamelaisten itsehallintoa siirtämällä tämän itsehallinnon piiriin kuuluvat tehtävät saamelaiskäräjille hallitusohjelman ja perustuslain mukaisesti. Käräjät toisti jo aiemmin esittämänsä näkökohdan, että aluehallintouudistus tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden kehittää saamelaisten itsehallintoa, kun sen yhteydessä avataan ja muutetaan laajasti hallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Se joutui huomauttamaan, että lausunnolla olevassa uudistuksessa ollaan menossa aivan päinvastaiseen suuntaan eli heikentämässä itsehallinnon edellytyksiä ja jopa estämässä sen kehittämistä. Tätä tarkoittavina toimina käräjät viittasi lakipaketista ilmeviin ehdotuksiin, jotka koskivat saamen kielen, saamelaisopetuksen ja saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen valtionavustusten hallinnoinnin uudelleenjärjestämistä. Uusina tai tarkennettuina konkreettisina asioina käräjät ehdotti lausunnossaan, että saamelaiskäräjille on siirrettävä saamelaisten kotiseutualueen maakunta-ohjelman laadinta sekä koulutuksen, luonnonvarojen, ympäristön ja liikenteen ennakointi- ja suunnittelutehtävät. Lisäksi se esitti saamenkielisen palveluyksikön perustamista aluehallintoviranomaisille saamelaisten kotiseutualueella.<sup>724</sup>

Lausuntojen pohjalta tarkistettu lainsäädäntökokonaisuus annettiin hallituksen esityksenä eduskuntaan huhtikuussa 2009 (HE 59/2009 vp). Siihen sisältyy yhteenvedo annetuissa lausunnoista ja kuvaus siitä, miten lausunnot on jatkovalmistelussa otettu huomioon (HE 59/2009 vp, s. 38–41). Siinä yhteydessä ei ole erikseen mainittu saamelaiskäräjien esityksiä. Hallituksen esityksessä on laajasti käsitelty siitä aiheutuvia erilaisia vaikutuksia. Tekstistä ilmenee, että esityksen vaikutuksia saamelaisten perustuslailliseen kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon ei ole pohdittu lainkaan. Kielellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan lyhyesti, että esityksestä ei seuraa välittömiä kielellisiä vaikutuksia. Tuossa osiossa viitataan yleiseen kielilakiin sekä mainitaan lyhyesti edellä selostetut AVI:a ja ELY:ä koskeviin lakiehdotuksiin sisältyvät saamelaisten kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset (AVI-laki 6.1 § ja 18 § sekä ELY-laki 5 § ja 23 §). (HE 59/2009 vp, s. 33–34) Säännösten yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että niiden tarkoituksena on alueen kielivähemmistöjen oikeuksien edistäminen (HE 59/2009 vp, s. 48 ja 57 sekä 62 ja 70–71).

#### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa asian valmistava käsittely annettiin hallintovaliokunnalle. Sen lisäksi eduskunta määräsi perustuslakivaliokunnan, liikenne- ja viestintävaliokunnan, maa- ja metsätalousvaliokunnan, sivistysvaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan, talousvaliokunnan, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan sekä ympäristövaliokunnan tehtäväksi antaa esityksestä lausuntonsa hallintovaliokunnalle. Lausuntovaliokunnasta vain maa- ja metsätalousvaliokunta kuului saamelaiskäräjiä, ja sekin pelkästään kirjallisessa muodossa.

<sup>724</sup> Saamelaiskäräjien lausunto valtiovarainministeriölle aluehallinnon uudistamishankkeesta, 11.3.2009.

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät viittasi aiemmin asiakokonaisuudesta lausumiinsa kannanottoihin ja esitti muun muassa, että poronhoitoon liittyvät tehtävät siirrettäisiin ehdotetun saamenkielisen palveluyksikön alaisuuteen saamelaisten kotiseutualueella. Tämä takaisi käräjien mielestä saamelaiselle kulttuurille ominaisen poronhoidon paremman huomioon ottamisen ja takaisi saamen kielilain velvoittamien saamenkielisten palvelujen saannin. Käräjät esitti myös kalastuksen ohjaukseen liittyen, että tulisi saada saamenkielisiä palveluja saamelaisalueella ja että nämä tulisi antaa saamenkielisen palveluyksikön tehtäväksi. Mainittuihin esityksiin liittyen käräjät katsoi tarpeelliseksi perustaa saamelaisten kotiseutualueelle saamenkielinen palveluyksikkö, jonka tehtäviin siirrettäisiin keskeiset saamelaiskulttuuriin kuuluvat toiminnot kuten kalastusta ja poronhoitoa koskevat asiat. Käräjien mielestä laissa pitäisi suoraan säätää tällaisen palveluyksikön perustamisesta sen sijaan, että se vain mahdollistetaan, kuten lakiesityksissä nyt on ehdotettu. Lausunnon alkuosan tekstistä syntyy käsitys, että käräjät tavoitteli yhtä palveluyksikköä, kun taas lausunnossa myöhemmin esitetyistä pykäläkohteisista muutoksista saa sen kuvan, että tarkoitus oli saada sekä AVI:n että ELY:n yhteiseen kyseinen palveluyksikkö.<sup>725</sup>

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta sivuutti lausunnossaan saamelaiskäräjien esitykset eikä se ottanut muutoinkaan kantaa saamelaisten asemaan (MmVL 20/2009 vp). Perustuslakivaliokunta ei asiaa käsitellessään kuullut saamelaiskäräjiä eikä ottanut sekään varsinaisesti kantaa saamelaisten asemaan. Sen sijaan se käsiteli lausunnossaan uudistuksen vaikutuksia perustuslaissa turvattuihin kielellisiin oikeuksiin. Valiokunta korosti tältä osin sitä, että perustuslaissa säädetyt kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Kun selvitystä mahdollisten muutosten vaikutuksista kielellisiin oikeuksiin ei ollut uudistushankkeen osalta tehty, valiokunta huomautti lausunnossaan, että sellainen olisi pitänyt tehdä ennen lakiesityksen tuomista eduskuntaan tai ainakin eduskuntakäsittelyn aikana. (PeVL 21/2009 vp, s. 3–4)

Mietintövaliokuntana toiminut hallintovaliokunta kuuli asiaa käsitellessään laajasti eri tahojen edustajia kuten saamelaiskäräjiä.

Valiokunnalle jättämässään lausunnossa saamelaiskäräjät toisti aiemmin esittämänsä vaatimukset alleviivaten saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön perusteluissa todettua seikkaa, että tämä itsehallinto on tarkoitettu kehittyväksi eikä taantuvaksi ja että kyseinen hallintouudistus tarjoaisi hyvän mahdollisuuden itsehallinnon kehittämiseen. Käräjät viittasi tässä kohtaa myös tuolloin istuneen pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan sisältyneeseen kirjaukseen, jonka mukaan turvataan saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyin kulttuuri-itsehallinnon pohjalta.

Aiempiin kannanottoihin nähden uutena asiana käräjät esitti, että kyseinen uudistushanke pysäytettäisiin odottamaan ILO 169 -sopimuksen ratifoinnin etenemistä ja päätöksiä Metsähallituksen tulevasta hallintomallista. Käräjät tarkensi saamenkielisen palveluyksik-

<sup>725</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 59/2009 vp aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, 15.6.2009.

köön liittyvää kantaansa esittämällä, että tällainen elin tulisi perustaa suoraan lain nojalla sekä AVI:n että ELY:n yhteyteen. Lisäksi se tarkensi saamelaisopetukseen hallinnointiin liittyviä vaatimuksiaan. Se ehdotti, että saamelaisopetuksen opettajien palkkaukseen tarkoitettujen valtionavustusten hallinnointi tulisi siirtää saamelaiskäräjien tehtäväksi. Edelleen käräjät katsoi, että saamelaisten itsehallintoa opetushallinnossa tulisi kehittää luomalla saamelaiskäräjien hallintoon kuuluvasta koulutus- ja oppimateriaalitoimistosta saamelaisopetuksen valtakunnallinen kehittämiskeskus, jonka toimialaan kuuluisivat kehittämisen-, seuranta-, arviointi-, ennakointi-, opetussuunnitelma- ja tiedotustehtävät sekä raportointi- ja neuvotteluvollisuus opetusministeriön kanssa.<sup>726</sup>

Eduskunnan hallintovaliokunta ei kiinnittänyt mietinnössään mitään huomiota saamelaiskäräjien ehdotuksiin eikä se muutoinkaan ottanut kantaa saamelaisten oikeuksia koskeviin erityiskysymyksiin (HaVM 13/2009 vp). Eduskunta hyväksyi aluehallinnon uudistamista koskevat lait hallintovaliokunnan ehdottamin tarkistuksin (EV 150/2009 vp). Saamelaisten kielellisiin oikeuksiin liittyvät säännökset AVI-laissa ja ELY-laissa hyväksyttiin hallituksen esittämässä muodossa.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan aluehallinnon kokonaisuudistus on poikkeuksellisen mittava, merkittävä ja haasteellinen hanke. Uudistuksen keskeisiin tavoitteisiin sisältyi maakunnan liittojen aseman vahvistaminen lisäämällä niiden toimivaltaa aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena. Uudistuksessa korostettiin alueen omien kehittämisedellytysten ja kehittämistahdon huomioon ottamista valtakunnallisissa kehittämissuunnitelmissa ja kehittämisresurssien jakamisessa. (HaVM 13/2009 vp, s. 4–5 ja 9).

Aluehallintouudistus merkitsi varsin suuria muutoksia aluehallinnon organisoinnissa ja tehtävien jakamisessa perustettujen uusien aluehallintoviranomaisten välillä ja toisaalta niiden ja maakunnan liittojen välillä. Siinä yhteydessä hallinnolliset rakenteet ja niitä koskeva lainsäädäntö avattiin ja otettiin uudelleen tarkasteltavaksi. Saamelaiskäräjät tähdensi kaikissa hankkeen aikana asiasta antamissaan lausunnoissa sitä, että uudistus tarjoaisi edellä mainituista syistä oivan mahdollisuuden kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja luoda sille aineellista sisältöä sitä koskevan lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti ilman erillisten, vain tätä asiaa tarkoittavien lainmuutoshankkeiden toteuttamista. Saamelaiskäräjien pyrkimykset olivat varsin perusteltuja, kun ottaa huomioon, että saamelaisten itsehallintoa koskeva perustuslain säännös tarkoitettiin saamelaisten hallinnollisia oloja säänteleväksi säännökseksi (HE 248/1994 vp, s. 1). Sillä pyrittiin siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle (HE 248/1994 vp, s. 16).

Sanottua mahdollisuutta ei kuitenkaan haluttu käyttää hyväksi. Saamelaisten itsehallinnon kehittäminen uudistuksen tuloksena säädetyissä laeissa sivuutettiin ko-

<sup>726</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 59/2009 vp, 23.9.2009.

konaan eikä heidän vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia lisätty uudistuksen yhteydessä. Saamelaiskäräjien esittämät perustellut, vaikkakin runsaat esitykset saamelaisten itsehallinnon kehittämiseksi jätettiin tyystin huomioimatta. Sen sijaan tyydyttiin muutamaisiin saamelaisten kielellisiä oikeuksia koskeviin vaatimattomiin säännöksiin, ja niilläkään osalla ei ole ainakaan vielä ollut mitään merkitystä, kun lakien mahdollistamat saamenkieliset palveluyksiköt Lapin aluehallintoviraston ja Lapin ELY-keskuksen yhteyteen ovat edelleen perustamatta. Kun uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa kunnalliseen itsehallintoon nojaavien maakuntien liittojen asemaa, oli uudistuksella siten yhteys saamelaisten itsehallintoon, kun molemmista itsehallintomuodoista säädetään samassa perustuslain pykälässä (121 §). Saamelaisten itsehallintoa tosiasiallisesti kehittävien ratkaisujen nivomista uudistusta koskeviin lakeihin olisi siten ollut helppo perustella myös valtiosääntöoikeudellisilla näkökohdilla.

Tässä tutkimuksessa on aiemmin muutamaaan kertaan todettu valtiovallan kohtelevana lainsäädännössään saamelaisia lähinnä alueellisena kielivähemmistönä huolimatta siitä, että se on perustuslaissaan tunnustanut saamelaiset alkuperäiskansaksi. Kyseinen uudistus on malliesimerkki tästä suhtautumistavasta. Siihen liittyvien lakien säädöstekstissä ja perusteluissa käytetään säännönmukaisesti ilmaisua ”saamenkielinen vähemmistö”.<sup>727</sup> Saamelaiskäräjät kiinnitti tähän epäkohtaan huomiota lausunnossaan eduskunnan hallintovaliokunnalle ehdottaen ilmaisun korvaamista esimerkiksi ilmaisulla ”saamenkielinen väestö”. Sekään ei tosin ole onnistunut ilmaus, kun se poikkeaa perustuslaissa käytetystä ilmaisusta. Saamenkieliseksi voi tulla kuka tahansa, joka opettelee saamen kielen. Saamelainen sen sijaan on etnisyyteen perustuva käsite, jossa saamen kieli on vain yksi osatekijä, tosin tärkeä sellainen. Saamelaiset ovat kansanryhmä, jota yhdistää oma kokonainen kulttuurimuoto. Saamenkieliset ovat puolestaan epämääräinen ryhmä, jota yhdistää vain kieli.

Saamelaisten itsehallinnollisen aseman sivuuttamista aluehallintouudistuksessa voidaan pitää erikoisena monestakin näkökulmasta. Ensinnäkin uudistusta valmisteltiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksessa, jonka hallitusohjelmassa luvattiin turvata saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa

---

<sup>727</sup> Perustuslaista poikkeavaa termiä on lainvalmisteluasiakirjoissa käytetty myöhemminkin. Tuoreimpana esimerkkinä voidaan mainita sote- ja maakuntauudistukseen liittyvä hallituksen esitys 15/2017 vp. Siihen sisältyvässä maakuntalakiesityksessä (27 §:n 3 mom.) esitetään perustettavaksi saamen kielen vaikuttamistoimielin maakunnan ”saamenkielisten asukkaiden” osallistumis- ja vaikuttamiskanavaksi maakunnan hallinnossa. Tämän toimielimen jäsenten tulee säännöksen perustelujen mukaan edustaa alueen ”saamenkielisiä asukkaita” (s. 346 ja 705). Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä käsittelevään päälukuun sisältyy alaluku 4.4. otsikolla Saamelaisten oikeudet, jonka alussa puhutaan saamelaisista alkupe- räiskansana viittaamalla heitä erityisesti koskeviin perustuslain säännöksiin. Luvun loppupuolella palataan käyttämään ilmaisua saamenkieliset asukkaat mainitun saamen kielen vaikuttamistoimielimen käsittelyn yhteydessä, kunnes palvelujen rahoittamista koskevan luvun viimeisessä kappaleessa puhutaan taas saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta. (s. 658–659). Lakiesityksessä käytetyt ilmaisut johtavat erikoiseen käsitykseen, että lainvalmistelijat ja maan hallitus ovat tarkoittaneet esityksessään kahta erillistä ryhmää, saamelaisia ja saamenkielisiä. Tätä tuskin kuitenkaan on tarkoitettu, vaan kyse on tarkastelunäkökulman aiheuttamasta horjumisesta termien käytössä; saamelaiset nähdään ja koetaan kielellisenä ryhmänä, ei alkupe- räiskansana.



säädetyt kulttuuri-itsehallinnon pohjalta.<sup>728</sup> Toisekseen aluehallintouudistukseen liittyvää kunta- ja palvelurakennuudistusta (PARAS-hanke), jossa saamelaisten asemaa pyrittiin ottamaan huomioon perustuslain edellyttämällä tavalla, valmisteltiin puolestaan Matti Vanhasen I hallituksessa. Johdonmukaisen menettelyn takia olisi voinut olettaa, että kunta- ja palvelurakennuudistuksen yhteydessä omaksuttua myönteistä linjaa olisi noudatettu myös siihen liittyvässä ja samaan jatkumoon kuuluvassa aluehallintouudistuksessa.

Kunta- ja palvelurakennuudistusta koskevaan puitelain 1 §:n 3 momentin 6 kohtaan sisältyi säännös, jonka mukaan tämän lain mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon muun ohessa saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto heidän kotiseutualueellaan. Tätä puitelakiin otettua säännöstä olisi ollut ja on edelleen perusteltua tulkita velvoittavaksi kehotukseksi niin puheena olevaa aluehallinnon uudistamista koskevia lakeja kuin myös muuta tulevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä. Sama koskee siihen liittyvää eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoa, jonka mukaan kuntajaon mahdolliset muutokset eivät saisi heikentää saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä.

Saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon sivuuttaminen aluehallintouudistuksessa herättää sen aiheellisen kysymyksen, että tulkitseeko valtiovalta tämän itsehallinnon staattiseksi, saamelaiskäräjien asettamisella valmiiksi luoduksi järjestelmäksi, joka merkitsee enimmillään kuulemista ja neuvottelua saamelaiskäräjien kanssa? Siten eri lakien perusteluihin sisältyvällä maininnalla turvata saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto tarkoitettaisiinkin vain saamelaisten näkökantojen kuulemista ja neuvonpitoa niistä saamelaiskäräjien kanssa eikä suinkaan sen pidemmälle meneviä lainsäädännöllisiä ratkaisuja saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien vahvistamiseksi ja siten itsehallinnon kehittämiseksi.<sup>729</sup>

<sup>728</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007, s. 20.

<sup>729</sup> Tätä olettamusta tukee osaltaan kirkolliskokousedustaja Päivi Varpasuo kannanotto kirkolliskokouksen lakivaliokunnassa siellä vuonna 1999 käsiteltävänä olleen saamelaisten maallikkoedustajan lisäämistä kirkolliskokouksen kokoonpanoon mahdollistavan kirkkolain muutoksen käsittelyn yhteydessä. Varpasuo vastusti kyseistä lainsäädäntötointa ehdotetussa muodossa. Lakivaliokunnan mietintöön jättämässään eriävässä mielipiteessä Varpasuo tulkitsi tuolloin vasta muutaman vuoden voimassa olleen saamelaisten kulttuuri-itsehallintolainsäädännön yleisperiaatteen merkitsevän sitä, että saamelaisia on kuultava heitä itseään koskevissa asioissa. Varpasuo mukaan tämän periaatteen mukaan olisi pitänyt toimia myös kirkkolakia uudistettaessa. Tällä hän tarkoitti järjestelyä, jonka mukaan saamelaiskäräjiä kuullaan aina silloin, kun ollaan tekemisissä sellaisten asioiden kanssa, jotka koskevat saamelaisia alkuperäiskansana. (Varpasuo eriävä mielipide kirkolliskokouksen lakivaliokunnan mietintöön 1/1999, 30.3.1999). Varpasuo kannanoton merkitystä korostaa erityisesti se seikka, että hän toimi kansanedustajana ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan jäsenenä siihen aikaan, kun saamelaisten itsehallintoa koskevaa lakikokonaisuutta käsiteltiin eduskunnassa vuosina 1994–95. Siitä syystä hänen kannanottonsa voisi olettaa ilmentävän eduskunnassa ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnassa tuolloin vallinnutta käsitystä itsehallinnon toteuttamistavasta.

## 7.5.2.2. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen hallinto

### *A. Poronhoito*

#### *A.1. Poronhoitolaki*

Poronhoitoalueella harjoitettavaa poronhoitoa säännellään useissa eri säädöksissä. Keskeisin niistä on poronhoitolaki. Nykyisin voimassa oleva poronhoitolaki on säädetty vuonna 1990 (848/1990), siis viitisen vuotta ennen saamelaisten asemaa erityisesti koskevien perustuslain säännösten voimaantuloa. Poronhoitolaissa jätettiin saamelaisten oikeus poronhoitoon käsittelemättä, koska saamelaisten oikeudet olivat tuolloin erikseen selvitettävänä (PeVL 3/1990 vp, s. 1). Laki ei niin ollen turvaa erikseen saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvaa poronhoitoa perustuslain saamelaisia erityisesti koskevan 17.3 §:n tarkoittamalla tavalla.<sup>730</sup>

Poronhoidon tai -talouden hallinto koostuu paliskunnista ja Paliskuntain yhdistyksestä. Näiden lisäksi Lapin aluehallintoviranomaisella ja maa- ja metsätalousministeriöllä on toimivaltaa joissakin poronhoitolain ja eräiden muiden lakien erikseen määrittelemissä asioissa. Paliskunnista ja Paliskuntain yhdistyksestä on säädetty poronhoitolain 2 luvussa. Suomessa poronhoito pohjautuu paliskuntajärjestelmään. Paliskunta on lakisääteinen, julkisoikeudellinen yhdistys, joka luetaan kuuluvaksi välilliseen julkiseen hallintoon. Poronhoitolain 6.1 §:n mukaan paliskunnan muodostavat poronhoitoalueella asuvat poronomistajat, joiden poroja hoidetaan paliskunnan alueella. Paliskunnan jäsenyys on pakollista poronhoitoalueella asuvalle poronomistajalle. Paliskunnan tehtävistä säädetään poronhoitolain 7 §:ssä, jonka mukaan paliskunnan tehtävänä on muun muassa huolehtia siitä, että paliskunnan osakkaiden porot hoidetaan paliskunnan alueella ja että paliskunnan osakkaiden harjoittamaan poronhoitoon kuuluvat työt tulevat tehdyksi. Nykyisestä 54 paliskunnasta 13 sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella.<sup>731</sup> Niitä kutsutaan alueellisen sijaintinsa ohella saamelaispaliskunniksi myös sen vuoksi, että valtaosa niiden alueella toimivista poronomistajista on saamelaisia. Sen vuoksi myös näiden paliskuntien hallinto on pääosin saamelaisten käsissä.

Poronhoitolain 20 §:n mukaan poronhoitoalueella toimivat paliskunnat muodostavat yhdistyksen, jota kutsutaan Paliskuntain yhdistykseksi. Se on juridiselta asemaltaan julkisoikeudellinen yhdistys paliskuntien tavoin. Mainitun pykälän mukaan tämän yhdistyksen tehtävänä on toimia paliskuntien yhdysiteenä, kehittää poronhoitoa ja porotaloutta, edistää poronhoidon tutkimusta, poronhoitoa koskevaa koetoimintaa ja poronjalostusta sekä suorittaa muut sille säädetty tai määrätty tehtävät. Yhdistyksen jäseniä ovat kaikki paliskunnat, jotka käyttävät päätösvaltaansa yhdistyksen kokouksessa. Kokouksessa on kullakin paliskunnalla yksi ääni kutakin alkavaa tuhatta lukuporoa kohti. Maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa yhdistyksen säännöt sen kokouksen esityksestä. Yhdistyksen hallitukseen maa- ja metsätalousministeriö määrää valtion

<sup>730</sup> Hyvärinen 2010, s. 132.

<sup>731</sup> <http://paliskunnat.fi/py/paliskunnat/paliskuntien-tiedot/>

edustajan ja saamelaisvaltuuskunta (nykyisin saamelaiskäräjät) nimeää saamelaisten edustajan. Muutoin yhdistykseen sovelletaan yhdistyslain (503/1989) säännöksiä.

Lapin aluehallintoviraston valtuudet liittyvät muun muassa paliskuntien rajojen vahvistamiseen (6 §) ja paliskuntien perustamiseen (8 §). Maa- ja metsätalousministeriön tärkein poronhoitolaissa säädetty valtuus koskee kunkin paliskunnan korkeimman sallitun eloporomäärän vahvistamista kymmenvuosittain (21 §). Ministeriö on viimeksi määrännyt asiasta vuonna 2010 antamalla asetuksellaan merkkipiireistä ja suurimmista sallituista poromääristä (A 450/2010).

### *Arviointia ja päätelmiä*

Poronhoito on epäilemättä sekä taloudellisessa että kulttuurisessa mielessä tärkein saamelaisten perinteinen elinkeino, joka nauttii perustuslain suojaa osana saamelaisten kulttuurimuotoa. Siitä huolimatta saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet poroelinkeinoon hallinnossa on lainsäädännössä heikosti turvattu. Oikeusministeriön vuonna 2000 asettama nk. saamelaistoimikunta arvioi mietinnössään, että vaikka poronhoidon hallinto saamelaisalueen paliskunnissa onkin pääosiltaan saamelaisten käsissä, määräytyvät koko poronhoitoaluetta koskevat lainsäädännölliset, hallinnolliset, taloudelliset ja tutkimukselliset suuntaviivat Paliskuntain yhdistyksen omaksumien kantojen perustalta. Sen hallinnossa saamelaiset ovat taas vähemmistönä eivätkä he voi sen asemansa turvin riittävästi edistää saamelaiskulttuurin erityispiirteiden huomioon ottamista poronhoidossa. Toimikunnan mielestä Paliskuntain yhdistyksen kannanotot heijastelevat paremminkin suomalaisen poronhoitokulttuurin arvoja, tarpeita ja etuja, jotka liittyvät poronhoidon harjoittamiseen osana maatilatalouden harjoittamista. Toimikunta ehdotti tältä osin saamelaisalueen paliskuntien aseman kehittämistä porotaloushallinnossa poronhoitolakia muuttamalla.<sup>732</sup> Ehdotus ei johtanut maa- ja metsätalousministeriössä mihinkään toimenpiteisiin.

Toimikunnan kanssa samansuuntaisesti toteaa myös saamelaiskäräjien pitkäaikainen lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen eräässä saamelaisten kulttuurin ja elinkeinojen sääntelyä käsittelevässä artikkelissaan. Käsitellessään poronhoitoa saamelaisten elinkeinona vaikeuttavia säännöksiä hän toteaa muun ohessa, että hallinnollisesti saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat ovat äänivaltaa ja edustusta koskevista asioista noin 40 prosentin vähemmistönä Paliskuntain yhdistyksessä. Vähemmistöasemansa vuoksi saamelaispaliskuntien vapaaseen laiduntamiseen perustuvan poronhoidon asema, edut ja rahoitus jäävät yhdistyksen toiminnassa usein huomioon ottamatta, kun nämä edut ovat ristiriidassa muissa paliskunnissa harjoitetun maatalouteen nojaavan poronhoidon etujen kanssa.<sup>733</sup>

<sup>732</sup> Saamelaistoimikunnan mietintö 2001:14, s. 135. Tämän nk. Pokan toimikunnan tehtävänä oli tehdä ehdotus maahan, veteen, luonnonvaroihin ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämisestä saamelaisten kotiseutualueella valtion mailla. Toimikunta sai työnsä valmiiksi joulukuussa 2001. Mietintö ehdotuksineen sai ristiriitaisen vastaanoton. Esimerkiksi saamelaiskäräjät vastusti toimikunnan ehdottamaa yhteishallintomallia (saamelaiskäräjien lausunto toimikunnan mietinnöstä, 26.3.2002). Toimikunnan pääehdotus yhteishallintoon pohjautuvan saamelaisten kotiseutualueen luonnonhoitoalueen johtokunnan asettamisesta lain tasoisiin säännöksiin ei koskaan toteutunut.

<sup>733</sup> Hyvärinen 2010, s. 134–135. Hyvärinen kritisoi samassa artikkelissaan myös paliskuntaperusteista poronhoitoa pitäen sitä vieraana saamelaisten perinteiselle poronhoitokulttuurille. Hyvärinen katsoo, että

Saamelaiskäräjät on koko toimintahistoriansa ajan kiinnittänyt eri yhteyksissä huomiota tarpeeseen turvata lainsäädännössä saamelaisten omaperäinen poronhoitotapa ja siihen liittyvät riittävät osallistumismahdollisuudet poronhoidon hallinnossa. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan ryhtyä analysoimaan kaikkia kannanottoja, vaan ainoastaan luoda esimerkinomaisesti lyhyt katsaus yhteen keskeisimpään saamelaiskäräjien tekemään ehdotukseen, jossa esittämiinsä näkökoh-  
tiin se on viitannut monissa myöhemmissäkin kannanotoissaan.

Saamelaisasioita käsiteltiin laajasti Suomen hallituksen iltakoulussa 22.5.2002 saamelaiskäräjien edustajien läsnä ollessa. Saamelaiskäräjät oli laatinut tilaisuutta varten perusteellisen muistion ajankohtaisista saamelaisasioista useine eri asiakokonaisuuksia koskevine esityksineen. Yhtenä kokonaisuutena muistiossa käsiteltiin poronhoidon ja porotalouden järjestelyjä saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskäräjät katsoi, että saamelaisten poronhoidon asemaa ei ole järjestetty poronhoitolaissa ja porotalouslaissa siten, että saamelaiset alkuperäiskansana voisivat harjoittaa tätä taloudellisesti tärkeintä elinkeinoaan kulttuurimuotonsa edellyttämällä tavalla. Käräjien mielestä nykyisen lainsäädännön vallitessa saamelaisten perustuslailliset oikeudet ja hallinto eivät vielä toteudu poronhoidossa ja sen hallinnossa.

Muistiossaan saamelaiskäräjät korosti saamelaisporonhoidon omaperäisyyttä ja perusteli siitä johtuvaa tarvetta järjestää poronhoitoon liittyvät asiat lainsäädännössä, hallinnossa ja rahoituksessa saamelaisalueella toisella tapaa kuin muualla poronhoitoalueella. Saamelaisalueen paliskunnissa saamelaisten harjoittama poronhoito eroaa eteläisten paliskuntien poronhoidosta kulttuurinsa, historiansa ja lainsäädännön osalta. Saamelaisporonhoito ei ole kiinteään tilajärjestelmään liittyvää maatilataloutta eikä poronhoitajilla ole porojen lisäksi juurikaan muuta maatalouteen luettavaa toimintaa. Saamelaispaliskunnissa poronhoitoa ei harjoiteta tilalla tai aitauksissa, vaan porot ovat vapaana paliskunnan talvi- ja kesälaidunalueilla. Saamelaiset ovat historiallisesti laiduntaneet porojaan saamelaiskyltien tai perheiden omistamilla porolaidunmailla. Porosaamelaisten poronhoito perustuu vielä nykyäänkin laaja-alaiseen ja vapaaseen laiduntamiseen.

Perinteisen saamelaisen poronhoitokulttuurin turvaamiseksi keskeisenä osana saamelaista kulttuuria saamelaiskäräjät ehdotti muistiossaan, että saamelaisen kotiseutualueen poronhoito erotettaisiin muun poronhoitoalueen poronhoidosta ja kiinteään maatalouden mukaisesta järjestelmästä muodostamalla tästä poikkeava, saamelaisten erityisasemaa tukeva

---

saamelainen poronhoitotapa on yksilöllistä; jokainen hoitaa vanhastaan itse porojaan. Poronhoito on työvaltaista toimintaa, minkä vuoksi saamelaiset ovat hoitaneet ja edelleenkin hoitavat porojaan perheiden ja suvun jäsenten muodostamissa porokylissä (siidoissa). Kullakin porokylällä on paliskuntansa alueella oma perinteinen alueensa, jonka sisällä porot ovat tottuneet laiduntamaan. Hyvärisen käsityksen mukaan ristiriitaisesti saamelaisten poronhoitotavan kanssa poronhoitolain 7 ja 41 §:n mukaan vain paliskunta vastaa siihen kuuluvien poronhoitajien porojen hoidosta ja määrää porojen laidunalueista (s. 132). Myös saamelaistoimikunta viittaa mietinnössään paliskuntajärjestelmän ongelmallisuuteen saamelaisen kulttuurin vaalimisen kannalta (s. 68). Sekä Hyvärinen että saamelaistoimikunta viittaavat tässä yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon voimassa olevasta poronhoitolakiesityksestä, missä valiokunta katsoi, että saamelaispaliskunnissa ei pidäkään välttämättä pyrkiä paliskuntajohtoiseen poronhoitomalliin (PeVL 3/1990 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan kannanotosta huolimatta poronhoitolaki säädettiin hallituksen esittämässä muodossa.

poronhoitomalli Suomen EU:n liittymissopimuksen saamelaisia koskevan pöytäkirjan nro 3 varaan. Näin muodostetun saamelaisporonhoitoalueen piiriin kuuluisivat kuitenkin kaikki saamelaispaliskuntien poronomistajat etniseen taustaan katsomatta. Sillä tavoin turvattaisiin saamelaisten poronhoidon ylläpito ja jatkuvuus vapaasti laiduntavan paimentolaisen poronhoidon ehdoin lainsäädännössä, hallinnossa ja rahoituksessa, joka perustuu pelkästään kansalliseen päätöksentekoon ilman EU:n toimielinten myötävaikutusta sekä tuettaisiin saamelaisen alkuperäiskansan taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista asemaa poronhoidossaan.<sup>734</sup>

Oikeusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön edustajat osallistuivat myös mainittuun hallituksen iltakouluun. Ministeriöt olivat yhdessä laatineet tilaisuutta varten muistion, joka sisälsi kohta kohdalta vastineet saamelaiskäräjien omassa muistiossaan esittämiin vaatimuksiin. Muistion poronhoitoa koskevan luvun oli valmistellut maa- ja metsätalousministeriö. Siinä ministeriö torjui tyystin saamelaiskäräjien edellä selostetun ehdotuksen todeten, että poronhoitoelinkeinon harjoittaminen Suomessa on järjestetty siten, että kaikki porotalouden harjoittajat ovat elinkeinon harjoittamisen puolesta mahdollisimman tasavertaisessa asemassa. Ministeriön kannanoton mukaan poronhoitoa koskeva lainsäädäntö kohtelee kaikkia porotalouden harjoittajia yhdenvertaisesti riippumatta siitä, mihin etniseen tai kieliryhmään porotalouden harjoittaja kuuluu.<sup>735</sup>

Saamelaisasiat olivat seuraavan kerran esillä hallituksen iltakoulussa 13.4.2005. Saamelaiskäräjät oli tuolloinkin valmistellut tilaisuutta varten muistion ajankohtaisista saamelaisasioista toimenpide-ehdotuksineen. Muistiossaan käräjät toisti edellisessä hallituksen saamelaisiltakoulussa tekemänsä ehdotuksen poronhoidon säätämiseksi saamelaisten yksinoikeudeksi saamelaisalueella puuttumatta alueen muun väestön poronhoitoon liittyviin oikeuksiin.<sup>736</sup> Tälläkin kertaa maa- ja metsätalousministeriö oli laatinut tilaisuutta varten oman vastineensa käräjien mainittuun ehdotukseen torjuen sen edellisessä iltakoulussa esittämien perustein.<sup>737</sup> Hallitus ei vinyt silloinkaan eikä myöhemminkään saamelaiskäräjien ehdotusta eteenpäin.

Saamelaiskäräjät on myöhemmissäkin asiakirjoissa kiinnittänyt huomiota samoihin näkökohtiin ja samoin perusteluihin. Näin se on tehnyt muun muassa muistiossaan maatalouden ja porotalouden luopumisjärjestelmästä<sup>738</sup>, lausunnossaan maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta vuosille 2009–2013<sup>739</sup> ja lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi poronhoitajien sijaisapukokeilusta.<sup>740</sup>

---

<sup>734</sup> Saamelaiskäräjien (lisä)muistio ajankohtaisista saamelaisasioista hallituksen 22.5.2002 iltakoulua varten, 2.5.2002.

<sup>735</sup> Oikeusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön muistio hallituksen 22.5.2002 iltakoulua varten, 20.5.2002.

<sup>736</sup> Saamelaiskäräjien muistio hallituksen 13.4.2005 iltakoulua varten, 1.4.2005.

<sup>737</sup> Maa- ja metsätalousministeriön muistio hallituksen 13.4.2005 iltakoulua varten.

<sup>738</sup> Saamelaiskäräjien muistio maatalouden ja porotalouden luopumistyöryhmälle maa- ja porotalouden luopumisjärjestelmästä, 4.9.2005.

<sup>739</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta 2009–2013, 20.1.2009.

<sup>740</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 221/2009 vp laiksi maatalousyrittäjien lomituspäalvelulain muuttamisesta, laiksi turkistuottajien lomituspäalveluista, laiksi poronhoitajien sijaisapukokeilusta ja laiksi maatalousyrittäjien eläkelain 114 §:n muuttamisesta, 12.11.2009.

Myös saamelaistoimikunta katsoi mietinnössään tarpeelliseksi selvittää mahdollisuudet järjestää poronhoito saamelaisten kotiseutualueella EU:n pöytäkirjan nro 3 mukaisesti.<sup>741</sup> Tässä tutkimuksessa aiemminkin mainitun Suomen EU-liittymissopimukseen liittyvän pöytäkirjan 1 kohdan mukaan saamelaisten poronhoidolle voidaan myöntää poronhoidon harjoittamiseen liittyviä yksinoikeuksia perinteisillä saamelaisalueilla pelkästään kansallisella lainsäädännöllä ilman EU:n toimielinten suostumusta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen EU-jäsenyys ei estä Norjan ja Ruotsin kaltaisen poronhoitolainsäädännön aikaansaamista Suomessa. Tällainen uudistus voidaan toteuttaa kansallisesti Suomessa, siis ilman EU:n toimielinten suostumusta, koska se ei vaadi mainitun pöytäkirjan muuttamista. (PeVL 8/1993 vp, s. 3 ja PeVL 14/1994 vp, s. 6)

Saamelaisvaltuuskunnan ja myöhemmin saamelaiskäräjien ponnisteluista huolimatta saamelaisten perustuslain mukaista kulttuurista, oikeudellista ja itsehallinnollista erityisasemaa alkuperäiskansana saamelaisten koiseutualueella ei ole näihin päiviin mennessä otettu erikseen huomioon poronhoitolaissa. Poronhoito kuuluu perustuslaissa säädetyn kulttuurin käsitteen ja siten myös saamelaisten itsehallinnon piiriin, joten saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia tulisi perustuslain säännöksen tavoitteiden mukaisesti lisätä myös poronhoidon hallinnossa. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaikka eduskunnan valiokunnat ovat perustuslakivaliokunnan johdolla useassa yhteydessä korostaneet poronhoidon keskeistä merkitystä saamelaisille osana heidän kulttuuriaan. Niissä ei ole suoraan kiinnitetty huomiota saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen poronhoidon hallinnossa, mutta poronhoidon aseman korostaminen saamelaiskulttuurin kantavana perustana johtaa rationaalisesti ajatellen päätelmään, että saamelaisilla tulisi olla keskeinen asema myös poronhoidon hallinnossa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (112/2007) antamassaan lausunnossa poronhoidon kuuluvan keskeisesti saamelaiskulttuuriin. Siinä yhteydessä valiokunta viittasi aiempaan lausuntoonsa 29/2004 vp (s. 2) ja hallituksen esitykseen 309/1993 vp (s. 65/II). Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään kyseistä sääntelyä koskevaan kokonaisuudistukseen, jossa saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVM 17/1994 vp, s. 1–2) unohtamatta muun paikallisen väestön oikeuksia (PeVL 8/1993 vp, s. 1/II) ja että saamelaiskäräjien edustus lainvalmistelussa varmistetaan alusta lähtien. (PeVL 21/2007 vp, s. 3) Muutamaa vuotta myöhemmin lausunnossaan luonnonsuojelulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 99/2009 vp) perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen 16.1 §:ään viitaten, että sääntely on tässä yhteydessä tärkeää erityisesti perinteisen saamelaisen poronhoidon edellytysten turvaamiseksi Ylä-Lapin laajoilla luonnonsuojelualueilla. (PeVL 17/2010 vp, s. 3)

---

<sup>741</sup> Saamelaistoimikunnan mietintö 2001:14, s. 135.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti puolestaan lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 44/2003 vp) tärkeänä, että viranomaiset laatiessaan yhdenvertaisuussuunnitelmia ottavat huomioon maahanmuuttajien ohella myös perinteiset kansalliset vähemmistömmme saamelaiset ja romanit. Erityistä huomiota tulee kiinnittää saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana ja saamelaiskulttuurin tärkeimmän aineellisen perustan eli poronhoidon turvaamiseen. Viranomaisten tulee suunnitelmallisesti edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa. (TyVM 7/2003 vp, s. 6)

Saamelaisten heikkoon asemaan perinteisten elinkeinjensa hallinnossa kiinnitti huomiota myös selvitysmies Pekka Vihervuori oikeusministeriölle tekemässään selvityksessä maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvista oikeuksista saamelaisten kotiseutualueella. Vihervuori katsoi, että ILO 169 -yleissopimuksen tavoitteiden mukaista olisi, jos saamelaiskäräjillä olisi perinteisten elinkeinojen hallinnossa todellista päätösvaltaa. Vihervuoren kannanotto liittyi tuolloin luonnosasteella olleeseen EU-rakennerahastojen kansallista hallinnointia koskevaan lakiin.<sup>742</sup> Lisäksi tässä yhteydessä on tarpeen viitata ILO 169 -yleissopimuksen ratifioimista koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2014 vp, s. 87) liitteenä olevaan selitystekstiin, joka sisältää kirjauksen Suomen hallituksen ja saamelaiskäräjien välisestä yhteisymmärryksestä yleissopimuksen ja erityisesti sen 14 artiklan määräysten täytäntöönpanon pohjaksi. Siinä hallitus vakuuttaa jatkavansa työtä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteuttamiseksi sekä yleissopimuksen määräysten ja velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi kehittämällä lainsäädäntöä ja hallintoa yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa.

Saamelaisten perinteinen poronhoito ja sen hallinto liittyvät keskeisesti ILO 169 -yleissopimuksen 7 ja 14 artiklan määräyksiin. Poronhoito kuuluu 7 artiklan alkuperäiskansoille turvaamaan oikeuteen hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään. Poronhoito kuten muutkin saamelaisten perinteiset elinkeinot ovat kiinteästi sidoksissa oikeuteen käyttää laajoja maa- ja vesialueita. Sen vuoksi on tärkeää turvata saamelaisten oikeus käyttää saamelaisalueen maa- ja vesialueita elinkeinjensa harjoittamiseen sekä osallistua niiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Asiassa on otettava huomioon myös YK:n alkuperäiskansajulistuksen artikkelit 3 ja 4, joita on aiemmin tässä tutkimuksessa käsitelty sekä ILO 169 -sopimuksen 14 artiklan määräyksiä vastaava 26 artikla. Lisäksi asiaa koskee julistuksen 20 artiklaan sisältyvä määräys, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää ja kehittää poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia järjestelmiään tai instituutioitaan, käyttää turvallisesti omia toimeentulo- ja kehityskelkinojaan sekä harjoittaa vapaasti kaikkea perinteistä toimintaansa ja muuta taloudellista toimintaansa. Edelleen on mainittava parafoidun saamelaissopimuksen määräykset saamelaisten elinkeinoista. Sopimuksen 34 artiklassa tunnustetaan saamelaisilla elinkeinoilla olevan erityinen merkitys

<sup>742</sup> Vihervuori, Pekka: Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 3/1999, s. 158.

saamelaisten kulttuurin, kielen ja yhteiskuntaelämän säilyttämisen, harjoittamisen ja kehittämisen kannalta. Poronhoitoa koskevassa 36 artiklassa puolestaan myönnetään, että poronhoidolla on saamelaiselinkeinona ja perinnäistapaan perustuvana kulttuurimuotona lain suoja. Artiklan 2 kappaleessa valtiot sitoutuvat edistämään saamelaisten harjoittaman poronhoidon asemaa ja toimintaedellytyksiä sekä kehittämään valtionraajat ylittävää yhteistyötä.

Saamelaisalueen paliskuntien hallinto on valtaosaltaan saamelaisten poronomistajien hallussa, sillä he ovat niissä muutamia paliskuntia lukuun ottamatta enemmistöasemassa. Vaikka tämä enemmistöasema ei perustukaan saamelaisille etnisenä ryhmänä, alkuperäiskansana poronhoitolaissa turvattuun asemaan, vaan paliskuntien poroluvun määrään, voivat saamelaiset silti lainsäädännön puitteissa päättää oman paliskuntansa hallinnossa elinkeinoonsa kuuluvista asioista ja toteuttaa siten itsehallintoaan. Saamelaiskäräjien valitseman edustajan asema Paliskuntain yhdistyksen hallituksessa perustuu sen sijaan edustuksellisuuteen ja etnisyyteen.

Edellä todetusta huolimatta saamelaisten oikeus harjoittaa alkuperäiskansana kulttuuriinsa kuuluvaa ja sen mukaista poronhoitoa sekä oikeus osallistua sen hallintoon ei vielä toteudu lainsäädännössä perustuslain edellyttämällä tavalla (17.3 § ja 121.4 §). Ottaen huomioon poronhoidon merkityksen saamelaiskulttuurin kantava perustana ja sen aseman perustuslain ja YK:n hyväksymän kansainvälisen KP-sopimuksen 27 artiklan suojaa nauttivana saamelaisten perinteisenä elinkeinona, tulisi saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia alkuperäiskansana vahvistaa poronhoidon hallinnossa.<sup>743</sup> Tämän tulisi tapahtua vähintäänkin Paliskuntain yhdistyksen hallinnossa, jossa saamelaisilla pitäisi olla tasavertaiset mahdollisuudet osallistua yhdistyksen päätöksentekoon. Saamelaisen poronhoidon suojaaminen osana itse saamelaiskulttuuria perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen edellyttämällä tavalla vaatisi poronhoitolain kokonaisuudistuksen toteuttamisen, mihin myös eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan vuodelta 2007 (PeVL 21/2007 vp). Valiokunta lausui tuolloin pitävänsä tärkeänä, että *”valtioneuvoston piirissä ryhdytään kokonaisuudistukseen, jossa saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema otetaan asianmukaisesti huomioon.”* (s. 3) Valiokunta viittasi tuossa lausumassaan aikaisempiin asiaa koskeviin kannanottoihinsa, jotka sisältyvät sen mietintöön 17/1994 vp ja lausuntoon 8/1993 vp. Hallituksen esityksessä ILO 169 -yleissopimuksen ratifioimiseksi todetaan, että poronhoitolain uudistaminen ”säädöksen ajantasaistamiseksi” on suunniteltu käynnistettäväksi lähivuosina (HE 264/2014 vp, s. 40). Lain uudistamisen yhteydessä olisi tarpeen noudattaa perustuslakivaliokunnan edellä mainittua kannanottoa esimerkiksi saamelaiskäräjien ehdottaman mallin mukaisesti.

<sup>743</sup> Eduskunnan oikeusasiamies totesi poronhoitoa koskevien säännösten valmisteluun liittyvässä ratkaisussaan vuodelta 1999, että useissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä painotetaan pyrkimystä yhteistyöhön ja todellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamista saamelaiskäräjille. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan pitävänsä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevan lainsäädännön hengen mukaisena, että saamelaiskulttuurin erityispiirteet pyritään ottamaan huomioon myös poronhoitoa sääntelevän lainsäädännön ja alemman asteisten säännösten valmistelussa (päättös 27.4.1999, dnro 240006/4/96).



Leena Heinämäki toteaa valtioneuvoston tilaamassa tuoreessa kansainvälisen tutkimusryhmän valmistelemassa saamelaisten oikeuksien toteutumista arvioivassa raportissa, että Suomen perustuslaki ja kansainvälinen oikeus velvoittavat Suomea turvaamaan saamelaisten poronhoidon alemmassa lainsäädännössä. Hän viittaa tässä yhteydessä myös edellä mainittuun EU:n saamelaisia koskevaan pöytäkirjaan nro 3, joka mahdollistaa saamelaisten poronhoidon erityissuojan. Heinämäki ehdottaa, että poronhoitolakiin lisättäisiin maininta saamelaisten perustuslaillisesta oikeudesta alkuperäiskansana ja tähän asemaan liittyvästä kulttuurin suojasta. Lisäksi hän katsoo saamelaisten itsemääräämisoikeuden edellyttävän saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkoulun aseman vahvistamista poronhoitokysymyksissä.<sup>744</sup>

### *A.2. Vuoden 2000 porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki*

Saamelaisten itsehallinnon perustaa sääntelevän lainsäädännön voimaantulon jälkeen säädettiin vuonna 2000 porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki (45/2000). Tällä lailla kumottiin luontaiselinkeinolaki (610/1984) ja porotalouslaki (161/1990), joissa aiemmin säädettiin vastaavista asiakokonaisuuksista. Mainitun rahoituslain tavoitteena oli sen 1 §:n 1 momentin mukaan edistää ja monipuolistaa porotalouden ja luontaiselinkeinojen elinkeinotoimintaa, parantaa elinkeinojen rakennetta ja toimintaedellytyksiä, edistää uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä, kehittää poronhoito- ja luontaiselinkeinoaluetta sekä tukea haja-asutusalueiden ja yhdyskuntien kehittämistä poronhoitoalueella ja luontaiselinkeinojen harjoittamisalueella. Pykälässä säädettiin lisäksi, että tavoitteita toteutetaan osana porotalouden ja luontaiselinkeinojen toimintaedellytysten kehittämistä. Pykälän 2 momentti sisälsi saamelaisia erityisesti koskevan säännöksen, jonka mukaan lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella. Muita saamelaisia erityisesti koskevia säännöksiä tuossa laissa ei ollut.

Rahoituslain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitustuesta (175/2001) oli saamelaisten asemaa turvaava säännös. Asetuksen 77 §:ssä säädettiin rahoituslain mukaisen tuen myöntämisestä. Sen 2 momentin mukaan tuen myöntäjän on ennen tuen myöntämistä pyydettävä tukihakemuksesta saamelaiskäräjien lausunto, jos tuen myöntämistä koskevalla päätöksellä arvioidaan olevan olennainen merkitys saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksiin.

### *Lain valmistelu*

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriön lokakuussa 1998 asettamassa porotalous- ja luontaiselinkeinolainsäädäntötyöryhmässä, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus porotalouslain ja luontaiselinkeinolain yhdistämiseksi. Työryhmässä oli mukana myös saamelaiskäräjien nimeämä edustaja. Se sai työnsä valmiiksi maaliskuussa 1999 jättäen asiasta muistionsa ehdotuksineen

<sup>744</sup> Heinämäki 2017, s. 63.

(1999:9).<sup>745</sup> Muistiosta pyydettiin aikanaan lausunto muun muassa saamelaiskäräjiltä. (HE 104/1999 vp, s. 26–27)

Lyhyessä lausunnossaan saamelaiskäräjät totesi ehdotetun lakiluonnoksen olevan oikeasuuntainen, mutta katsoi kuitenkin, että poronhoitajien erityisasemaa saamelaisalueella ei ole vielä riittävästi otettu huomioon kuten ei myöskään saamelaiskäräjien asemaa. Käräjät toivoi asiasta järjestettävän saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut sitten kun lakiluonnoksesta annetut lausunnot ovat jo käytettävissä.<sup>746</sup> Saamelaiskäräjien vaatimat neuvottelut pidettiin sittemmin kuukauden kuluttua lausunnon antamisesta.

Rahoituslakia koskevassa hallituksen esityksessä vuodelta 1999 (HE 104/1999 vp) viitataan useassa kohdassa saamelaisten uuteen perustuslailliseen asemaan ja todetaan siinä yhteydessä, että esityksessä on pyritty ottamaan sen vaatimukset huomioon lakia valmisteltaessa. Esityksen nykytilan kuvauksessa on heti luvun alussa todettu, että aiemmin mainitun porotalouslain ja luontaiselinkeinolain säätämisen jälkeen on perustuslain tasolla säädetty saamelaisten aineellisesta ja hallinnollisesta asemasta poronhoidon ja luontaiselinkeinojen harjoittajina. Siinä kohdassa viitataan perustuslain saamelaissäännöksiin sekä lakiin saamelaiskäräjistä (HE 104/1999 vp, s. 6). Kansainvälistä kehitystä selostavassa jaksossa mainitaan Suomen EU-liittymissopimuksen liitteenä oleva saamelaisten asemaa koskeva pöytäkirja nro 3 (HE 104/1999 vp, s. 14), johon viitataan myös esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia eri kansalaisryhmien asemaan käsittelevässä alaluvussa. Tässä luvussa käsitellään yksinomaan saamelaisten asemaa, ja perustuslain säännösten ja saamelaiskäräjälain lisäksi siinä on otettu esille myös KP-sopimuksen 27 artikla. Arvioinnissa päädytään siihen, että rahoituslaki mahdollistaa tukimuotojensa puitteissa saamelaiskulttuuriin liittyvien elinkeinojen rahoittamisen. (HE 104/1999 vp, s. 26) Samaan asiaan viitataan myös esityksen 1 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 104/1999 vp, s. 28).

#### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa asiaa käsitelti valmistavasti maa- ja metsätalousvaliokunta, joka kuuli asiaa käsitellessään muiden ohessa saamelaiskäräjiä.

Myös saamelaiskäräjät katsoi lausunnossaan, että kyseisen lakiehdotuksen tavoitteissa on ensimmäisen kerran otettu huomioon perustuslain mukaisesti saamelaisten mahdollisuudet ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuriin kuuluvia elinkeinoja saamelaisalueella. Lausunnossa esitettiin lisäksi joitakin pykäläkohtaisia huomautuksia, mutta tässäkin lausunnossa käräjät ei kiinnittänyt lainkaan huomiota itsehallinnollisiin näkökohtiin.<sup>747</sup>

<sup>745</sup> Porotalouden ja luontaiselinkeinojen lainsäädäntötyöryhmän muistio MMM 1999:9.

<sup>746</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle porotalouden ja luontaiselinkeinojen lainsäädäntötyöryhmän muistiosta, 29.5.1999.

<sup>747</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 104/1999 vp porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 12.11.1999.

Lakiesityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta ei ottanut kantaa saamelaisten asemaan (MmVM 16/1999 vp). Eduskunta hyväksyi rahoituslain maa- ja metsätalousvaliokunnan ehdottamin muutoksin (EV 128/1999 vp).

### *A.3. Vuoden 2011 laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista*

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen toimintaedellytysten tukemista sääntelevää lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2011 lailla porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011), jolla kumottiin edellä selostettu vuoden 2000 vastaava laki. Lain tavoitteita tarkistettiin aiempaan lakiin nähden. Nyt tavoitteena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan parantaa porotalouden ja muiden luontaiselinkeinojen rakennetta ja toimintaedellytyksiä sekä edistää näitä elinkeinoja harjoittavien elinkeinotoimintaa ja poronhoito- ja luontaiselinkeinoalueen kehittämistä asuinalueena kestävä kehityksen periaatteita noudattaen. Pykälän 2 momentissa on aiempaa lakia vastaava säännös saamelaisten aseman huomioon ottamisesta, mutta kuitenkin sillä lisäyksellä, että saamelaiset mainitaan nyt alkuperäiskansana. Vuoden 2000 lain vastaavassa säännöksessä mainittiin vain saamelaiset, ei saamelaiset alkuperäiskansana.

Rakennetukilaisissa on lain tavoitepykälään sisältyvän säännöksen lisäksi neljä muuta saamelaisten ja saamelaiskäräjien asemaa koskevaa säännöstä, joista kolme liittyy saamelaiskäräjien lausunnonanto-oikeuteen ja yksi sen neuvottelu-oikeuteen. Lain 14 luku sisältää säännökset lain mukaisten tukien hakemisesta ja myöntämisestä. Sen 50 §:ssä säädetään tukihakemuksen arvioinnista. Pykälän 1 momentin mukaan ennen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi pyytää muilta viranomaisilta, Paliskuntain yhdistykseltä tai saamelaiskäräjiltä lausunnon tuen saajaan ja tuettavaan toimenpiteeseen liittyvistä seikoista, jos tämä on tarpeen tuen myöntämisen edellytysten arvioimisessa. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että jos porotaloutta koskevan investoinnin kustannukset ylittävät valtioneuvoston asetuksella säädetyn määrän, Paliskuntain yhdistykseltä on pyydettävä lausunto. Jos investointi lisäksi toteutetaan saamelaisten kotiseutualueella, lausunto on pyydettävä myös saamelaiskäräjiltä. Pykälän 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siinä mainittujen tahojen lausunnot eivät olisi ELY-keskusta sitovia, mutta niillä voisi olla merkittävä asema erityisesti haettaessa tukea rakentamiseen alueilla, joita käytetään porojen paimentamiseen. (HE 247/2010 vp, s. 67)

Samaan lukuun sisältyvä 54 § on otsikoitu ytimekkäästi muotoon Saamelaiskäräjien lausunto. Pykälän ainoa momentti koskee lausunnon pyytämistä saamelaiskäräjiltä tutkimus- ja selvityshankkeista. Sen mukaan saamelaiskäräjien lausunto on pyydettävä tutkimus- tai selvityshankkeen rahoittamista koskevasta hakemuksesta, jos hanke toteutetaan tai sen pääasiallinen tutkimuskohde sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella tai hanke koskee olennaisesti saamelaisten perinteisiä elinkeinoja. Lausunto on aina pyydettävä merkittävistä porotaloutta koskevista tutkimus- tai selvityshankkeista. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hankkeen ei erityisesti tarvitsisi koskea saamelaisia, vaan riittää, että tosiasiallisesti tutkittava ilmiö koskee saamelaisia (HE 247/2010 vp, s. 68).

Kolmas lausuntomenettelyä koskeva säännös sisältyy erityisiä etuuksia käsittelevän lain 20 luvun 87 §:ään. Pykälän 1 momentissa säädetään muun muassa tukikohdan rakentamisesta saamelaisen kotiseutualueella valtion maa-alueille ilman eri korvausta, jos se on välttämätöntä poronhoidon kannalta. Pykälän 2 momentin mukaan edellytyksenä 1 momentissa tarkoitetun etuuden käyttämiselle on, että Metsähallitus päätöksellään myöntää siihen hakemuksesta luvan. Lupa voidaan antaa vain, jos asianomaisen rakennuksen sijoittamista tai maan käyttämistä on pidettävä porotalouden tai muun luontaiselinkeinon harjoittamisen kannalta välttämättömänä. Ennen luvan antamista Metsähallituksen on pyydettävä tukikohdan tarpeellisuudesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja porotaloutta varten tarvittavasta tukikohdasta sen paliskunnan lausunto, jonka alueelle se on tarkoitus sijoittaa. Lisäksi porotaloutta varten tarvittavasta tukikohdasta on pyydettävä saamelaiskäräjien lausunto, jos tukikohta on tarkoitettu sijoittaa saamelaisalueelle.

Rakennetukilain 52 § sisältää säännökset neuvotteluista saamelaiskäräjien kanssa lain mukaisten tukien kohdentamisesta. Pykälä velvoittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Sen 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on saatuaan käyttöönsä vuotuiset määrärahat neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa periaatteista, joita tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi noudatetaan tuettavista kohteista päätettäessä. Pykälän 2 momentissa on tarkemmin yksilöity ne asiat, jotka ainakin kuuluvat tämän neuvottelun piiriin. Neuvotteluissa pitää käsitellä varojen alueellista ohjaamista saamelaisalueelle sekä varojen ohjaamista porotalouteen ja muihin luontaiselinkeinoihin, asuntorakentamiseen ja elinkeinojen tukemiseen saamelaisalueella sekä paliskuntien ja elinkeinojen harjoittajien hankkeisiin saamelaisalueella. Neuvotteluihin sovelletaan, mitä saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetään. Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene mitään tarkempaa, vaan niissä on ainoastaan toistettu säännöksen sisältö (HE 247/2010 vp, s. 68–67)

Näiden säännösten lisäksi voidaan mainita vielä rahoituslain 9 §:n säännökset tukemisen tarkoituksenmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella voidaan ottaa taloudellisten seikkojen lisäksi huomioon toimenpiteen merkitys saamelaisalueen poronhoitoon ja muiden luontaiselinkeinojen harjoittamiseen kokonaisuutena. Säännös ei koske yksinomaan saamelaista poronhoitoa, vaan kaikkea saamelaisalueella harjoitettavaa poronhoitoa.

### *Lain valmistelu*

Vuoden 2011 rakennetukilakia valmisteltiin aiemman lain tavoin maa- ja metsätalousministeriön asettamassa työryhmässä<sup>748</sup>, jossa myös saamelaiskäräjät oli edustettuna. Työryhmä kuuli työnsä aikana muun muassa saamelaiskäräjiä.

Saamelaiskäräjät jätti työryhmälle esityksen paimennustuen ottamisesta osaksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia. Esityksen mukaan tämä erillinen tukimuoto oli-

<sup>748</sup> Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain uudistamistyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuitio MMM 2008:10.

si voimassa saamelaisten kotiseutualueella. Käräjien käsityksen mukaan tukimuoto takaisi poronhoitoon perustuvan saamelaiskulttuurin ja elinkeinon jatkuvuuden perustuslain mukaisesti sekä täyttäisi Euroopan neuvoston direktiiveihin perustuvan yhdenvertaisuuslain, KP-sopimuksen, perustuslakivaliokunnan ja YK:n ihmisoikeuskomitean vaatimukset. Saamelaiskäräjät totesi esityksessään, että on hyvin kyseenalaista, tukeeko nykyinen järjestelmä KP-sopimuksen ja Suomen perustuslain edellyttämällä tavalla saamelaiskulttuurin säilymistä. Nykyinen tukijärjestelmä on selkeästi suomalaista poronhoitoa tukeva ja ohjaa saamelaista poronhoitoa tukijärjestelmän kautta suomalaisen maatalousmalliseen poronhoitoon. Käräjien näkemyksen mukaan tämä on Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ja perustuslain vastaista. Esityksessä korostettiin sitä, että paimentolainen poronhoito tukee ennen kaikkea saamelaiskulttuurin ja kielen säilymistä ja saamelaisporonhoidolla on erityinen kulttuurinen ja elinkeinollinen malli, joka poikkeaa suomalaisesta, maatilatalouden osana harjoitettavasta poronhoidosta. Esityksessä viitattiin lisäksi muun muassa Suomen EU-liitynnän yhteydessä hyväksytyyn saamelaispöytäkirjaan nro 3. Käräjien esityksestä ilmenee, että se oli ennen esityksen tekemistä pitänyt yhteiskokouksen saamelaisalueen paliskuntien kanssa, missä nämä paliskunnat olivat yksimielisesti asettuneet tukemaan esitystä paimennustuesta.<sup>749</sup>

Työryhmän ehdotuksen pohjalta valmistellusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi kyseisestä rakennetukilaista<sup>750</sup> pyydettiin aikanaan lausunto muun muassa saamelaiskäräjiltä.

Saamelaiskäräjien luonnoksesta antama lausunto käsittää 17 sivua ja on siten hyvin laaja ja perusteellinen. Sitä ei ole tarkoituksenmukaista käydä tässä läpi muilta kuin tämän tutkimuksen aihepiiriin liittyviltä osin. Käräjät toteaa lausuntonsa alussa keskittyvänsä ensisijassa esitykseen sisältyviin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Lausunnon toisella sivulla olevan yhteenvedon mukaan saamelaiskäräjien mielestä (mm.) 1) saamelaisesta näkökulmasta esitysluonnos on selvästi saamelaisväestöä ja sen edustamaa poronhoitokulttuuria syrjivä suhteessa valtaväestön eli eteläisempien paliskuntien poronhoitoon, 2) saamelaisien erityiskohtelua alkuperäiskansana edellyttävät Suomen perustuslaki samoin kuin ILO 169 -yleissopimus, joka sitoo Suomea ratifioimattakin. Lisäksi erityiskohtelua edellyttävät myös useat muut kansainväliset sopimukset ja julistukset. 3) valtion velvollisuutena on tukea saamelaista poronhoitoa positiivisella erityiskohtelulla. Yhdenvertaisuuslain ohella velvoitetta korostavat kotimaisessa oikeudessa erityisesti perustuslakivaliokunnan lukuisat lausunnot. Myös Suomen EU-liitynnän yhteydessä hyväksytyt saamelaisia koskeva pöytäkirja nro 3 mahdollistaa sen, että saamelaisille voidaan myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla. 4) esitysluonnosta on korjattava tai se on valmisteltava uudestaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan ohjeiden mukaisesti (ks. PeVL 21/2007 vp) ottaen huomioon kansallisen ratkaisun aikaansaaminen saamelaisten oikeusaseman parantamiseksi saamelaisporonhoidon poronhoitomallilla, sekä 5) lakiin on otettava mukaan saamelaiskäräjien aiemmin ehdottama erityinen paimennustuki.

Lausunnon valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun ytimen voi tiivistää seuraavaan, lausunnossa esitettyyn osuvaan analyysiin. Poronhoidon asemaa lainsäädännössä järjestettäessä

<sup>749</sup> Saamelaiskäräjien esitys paimennustuen ottamisesta osaksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslakia (POLURA-laki), 28.5.2008.

<sup>750</sup> Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 22.4.2009 (dnro MMM011:00/2008).

Suomessa esiintyy tällä hetkellä kaksi täysin toisistaan poikkeavaa linjaa siihen nähden, minkä poronhoitajaryhmän edut erilaisten poronhoitokulttuurien puitteissa – saamelaisen vai suomalaisen – olisi asetettava etusijalle. Maa- ja metsätalousministeriö edustaa suomalaista poronhoitoa tukevaa ja poronhoitoalueen eteläisimpien osien poronhoitoa suosivaa linjaa. Ministeriö perustelee linjaansa yhdenvertaisella kohtelulla, joka tosiasiaa on muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttamista sivuuttaen tyystin saamelaisten perustuslaillisen aseman ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset. Eduskunnan perustuslakivaliokunta puolestaan korostaa Suomen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tukemana saamelaisporonhoitoa tukevaa ja suojelevaa linjaa (vrt. esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 8/1993 vp, PeVM 17/1994 vp ja PeVL 21/2007 vp).<sup>751</sup>

Marraskuussa 2010 eduskunnalle annetussa hallituksessa esityksessä (HE 247/2010 vp) todetaan, että luonnosvaiheen aikana annetut lausunnot on mahdollisuuksien mukaan pyritty ottamaan huomioon. Erityisesti esitystä on tarkistettu perustuslain vaatimuksia koskevien huomioiden johdosta ja täsmennetty saamelaisten asemaa koskevia kohtia. Saamelaiskäräjien ehdottamaa paimennustukea ei kuitenkaan otettu kyseiseen lakiin, koska se toimintatuen luonteisena ei esityksen mukaan sovellu elinkeinon kehittämistä koskevaan rakennetukilainsäädäntöön eikä sen soveltuvuudesta osaksi porotalouden tukijärjestelmiä muutenkaan ole olemassa riittäviä perusteita. (HE 247/2010 vp, s. 40)

Esityksen yleisperusteluissa on jonkin verran käsitelty saamelaisten oikeudellista asemaa ja sen huomioon ottamista rakennetukilaisissa. Kansainvälistä kehitystä koskevassa osiossa viitataan KP-sopimuksen 27 artiklaan ja myös ILO 169 -sopimukseen. Tuossa yhteydessä todetaan, että vaikka Suomi ei olekaan vielä ratifoinut ILO 169 -sopimusta, siihen sisältyvillä periaatteilla on kuitenkin eräiltä osin ohjaava vaikutus lainsäädännössä perustuslakiin sisältyvän saamelaisten alkuperäiskansa-aseman johdosta. (HE 247/2010 vp, s. 40) Esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevässä alaluvussa viitataan saamelaisten perustuslailliseen oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan ja että kulttuuriin katsotaan kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot. Siinä yhteydessä todetaan, että esityksessä on saamelaisten asemaan kiinnitetty huomiota kautta koko esityksen. Niin ikään todetaan, että saamelaisten asemaa tuensaajina korostaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle asetettava velvoite neuvotella tukivarojen kohdentamisesta vuosittain. (HE 247/2010 vp, s. 38)

#### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa lakiesityksen valmistava käsittely annettiin maa- ja metsätalousvaliokunnalle. Sitä ei lähetetty lausunnonlehtiin valiokuntiin. Maa- ja metsätalousvaliokunta kuuli asiaa käsitellessään muiden ohella saamelaiskäräjiä.

Lausunnossaan maa- ja metsätalousvaliokunnalle saamelaiskäräjät toisti samat näkökohdat ja vaatimukset, jotka se oli jo lain valmistelun aiemmissa vaiheissa tuonut esille. Käräjät viittasi silloisen YK:n alkuperäiskansaraporttoija James Anayan raporttiin (12.11.2011)

<sup>751</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.5.2009.

YK:n ihmisoikeuskomitealle saamelaisten asemasta ja tilanteesta Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Siinä Anaya kehotti Suomea turvaamaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja päätösvallan asioissa, jotka liittyvät mm. saamelaiselinkeinoihin. Käräjien mielestä nykyinen lainsäädäntö tai puheena oleva lakiesitys ei takaa saamelaisille minkäänlaista itsemääräämisoikeutta esimerkiksi saamelaisporonhoidon hallintoon ja ohjaukseen. Sen vuoksi saamelaiselinkeinoja koskevaa lainsäädäntöä tulee käräjien kannan mukaan kehittää siten, että lainsäädäntö turvaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden näiden elinkeinon hallinnossa.<sup>752</sup>

Lakiesityksestä antamassaan mietinnössä (MmVM 34/2010 vp) valiokunta kiinnitti paikoin huomiota saamelaisten asemaan ja poronhoidon suureen merkitykseen saamelaisten kulttuurille, joka seikka on tunnustettu myös Suomen perustuslaissa. Valiokunta myönsi sen, että poronhoitotavat eroavat alueittain. Pohjoisissa paliskunnissa poronhoitotavat perustuvat pääosin laidunkiertoon ja vapaaseen laiduntamiseen läpi vuoden. Yksinomaan porotaloutta harjoittavia poronomistajia on lähinnä pohjoisissa paliskunnissa, kun taas muualla porotaloutta harjoitetaan usein muun elinkeinon tai työn ohella (MmVM 34/2010 vp, s. 3).

Valiokunta painotti saamelaisten perusoikeussäännökseen viitaten lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin säännöksen merkitystä ja lausui siinä yhteydessä pitävänsä tärkeänä sen selvittämistä, millä tavoin saamelaisten harjoittamaa poronhoitoa tulee kehittää saamelaiskulttuurin edistämiseksi. Koska porotalous kuuluu saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin, tukijärjestelmää toimeenpantaessa on valiokunnan mielestä erityisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että varojen tarpeellinen kohdentaminen saamelaisten kotiseutualueelle turvataan. (MmVM 34/2010 vp, s. 5)<sup>753</sup> Eduskunta hyväksyi ehdotuksen laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta sekä muut samaan hallituksen esitykseen sisältyneet lakiehdotukset maa- ja metsätalousvaliokunnan ehdottamin muutoksin (EV 353/2010 vp).

### *Arviointia ja päätelmiä*

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki, sittemmin rakennetukilaki on saamelaisten kannalta nimestään huolimatta paljon muutakin kuin pelkkä näiden elinkeinojen taloudellista tukemista sääntelevä laki. Tosiasiassa se ulottaa vaikutuksensa

<sup>752</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 247/2010 vp laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi, 18.1.2011.

<sup>753</sup> Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön liittyy edustaja Markus Mustajärven (vas.) ja neljän muun edustajan vastalause. Siinä he toteavat valiokunnan enemmistön tavoin, että porotalouden harjoittamisen edellytykset ja toimintaympäristö vaihtelevat huomattavasti poronhoitoalueen eri puolilla. Esimerkiksi saamelaispaliskuntien poronhoito perustuu laidunkiertoon ja vapaaseen laiduntamiseen läpi vuoden. Heidän mielestään saamelaisuudella on tunnustettu erityisasema lainsäädännössä. Kieli ja kulttuuri eivät kuitenkaan elä, jos sen perustana oleva elinkeino ei ole riittävän vahva. Vastalauseen jättäneiden edustajien näkemyksen mukaan valiokunnan mietinnössä on näitä erityispiirteitä kuvattu hyvin, mutta johtopäätökset puuttuvat. Edustajat ehdottivat hyväksyttäväksi vastalauseen lausumaehdotuksen, jonka mukaan *eduskunta edellyttää, että toimivaltainen ministeriö yhdessä saamelaispaliskuntien kanssa aloittaa kokonaisuudistuksen, joka turvaa saamelaisten poronhoidon edellytykset.* (Vastalause päivätty 2.3.2011)

saamelaisten alkuperäiskansa-asemaan, perus- ja ihmisoikeuksiin ja tätä kautta perinteisten elinkeinojen perustuslainsuojaan saamelaisten osalta kuten saamelaiskäräjät toteasi lausunnossaan vuoden 2011 rakennetukilaista sen luonnosvaiheessa. Saamelaisten perinteiset elinkeinot kuuluvat saamelaisille perustuslaissa perusoikeutena turvatus kulttuurimuodon piiriin. Siten ne kuuluvat myös samoin perustuslaissa turvatus saamelaisten itsehallinnon alaan. Rakennetukilaki liittyy ILO 169 -yleissopimuksen 7 artiklan määräykseen, joka turvaa alkuperäiskansoille oikeuden hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään. Perinteisten elinkeinojen, varsinkin poronhoidon osalta kyse on kaikista mainituista aspekteista. ILO 169 -sopimuksen 7 artiklan ja tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta olennaiseksi kysymykseksi asettuu se, miten kyseinen rahoituslaki turvaa saamelaisille alkuperäiskansana osallistua ja vaikuttaa laissa tarkoitettujen toimenpiteiden valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekoon oman kulttuurimuotonsa mukaisen poronhoitotavan turvaamiseksi.

Sekä vuoden 2000 lain 1 §:ään että nykyisinkin voimassa olevan vuonna 2011 uudistetun lain 1 §:ään sisältyy säännös siitä, että lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten mahdollisuuksiin alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisalueella. Merkille pantavaa on säännöksessä käytetty sana ”erityistä”. Säännös nojaa saamelaisten perustuslailliseen asemaan alkuperäiskansana ja näyttää siten antavan hyvän lähtökohdan saamelaisten kulttuurisen ja oikeudellisen erityisaseman huomioon ottamiseksi positiivista erityiskohtelua tarkoittavin toimenpitein lain aineellista sisältöä koskevissa säännöksissä. Tätä havaintoa näyttäisi tukevan myös hallituksen esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa lausuttu toteamus, jonka mukaan saamelaisten asemaan on kiinnitetty huomiota läpi koko esityksen.

Rakennetukilain säännösten lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että lakia valmisteltaessa on ajateltu etupäässä poronhoitoalueen eteläisimmissä paliskunnissa maatilatalouden osana harjoitettavaa suomalaista poronhoitotapaa. Tämä ilmenee jo lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdasta, jonka mukaan tässä laissa porotaloudella tarkoitetaan poronhoitolain mukaista poronhoitoa. Se taas rakentuu suomalaisen poronhoitomallin varaan ja sen tarpeisiin eikä siten tunne erikseen saamelaista poronhoitotapaa kuten aiemmin on todettu.<sup>754</sup> Siitä seuraa päättely, että hallituksen kannan mukaan saamelaisporonhoidon muusta poronhoidosta poikkeavat tarpeet voidaan sivuuttaa poronhoitoa ja sen taloudellista tukemista sääntelevässä lainsäädännössä perustuslain, yhdenvertaisuuslain ja kansainvälisten sopimusten pyrkimyksistä piittaamatta. Sen sijaan tarkoituksena näyttää olevan poronhoidon kehittäminen yhdenmukaisesti – siis muodollista yhdenvertaisuutta noudattaen – koko poronhoitoalueella suomalaisen poronhoitomallin pohjalta. Pyrkimys merkitsee saamelaisen poronhoidon pakottamista suomalaismalliseksi poronhoidoksi ja samalla osaltaan saamelaisten sulauttamista pääväestöön.

<sup>754</sup> Ks. myös Hyvärinen 2010, s. 136.



Hallituksen esityksessä ILO 169 -yleissopimuksen ratifioimiseksi arvioidaan muun muassa poronhoitolainsäädännön suhdetta sopimuksen 14 artiklan vaatimuksiin. Sen osalta esityksessä todetaan Suomen lainsäädännön turvaavan myös saamelaisten oikeuden harjoittaa poronhoitoa saamelaisten kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella (HE 264/2014 vp, s. 40). Lausumasta syntyy vaikutelma, että hallituksen mielestä saamelaisten oikeus harjoittaa perustuslain suojaa nauttivaa ja kulttuuriinsa kuuluvaa perinteistä elinkeinoaan poronhoitoa on nykyisin asianmukaisesti turvattu ja järjestetty poronhoitolainsäädännössä. Poronhoitoa koskevat lainsäädännölliset, hallinnolliset ja rahoitukselliset ratkaisut ovat hyvä esimerkki siitä, miten lähtökohtaisesti erilaisten vähemmistöjen ja heikompiosaisten suojaksi kehitetty tosiasiallisen yhdenvertaisuuden periaate joutuu väistymään enemmistön tarpeiden perustalle rakentuvan ja niitä palvelevan muodollisen yhdenvertaisuusvaatimuksen tieltä.

Saamelaisten perustuslakiin nojaavia vaikutusmahdollisuuksia rakennetukilain mukaisten toimenpiteiden valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanemisessa on pyritty turvaamaan pääosin lausunnonmenettelyn ja joiltakin osin tätä pidemmälle menevän neuvottelumenettelyn avulla. Lausunnonanto-oikeuden osalta on tässäkin yhteydessä esitettävä se sama päätelmä, johon tässä tutkimuksessa on päädytty muiden vastaavien tapausten osalta. Menettely turvaa saamelaiskäräjille ainoastaan neuvoo-antavan aseman, kun lausunnoille ei ole laissa annettu oikeudellisesti sitovaa merkitystä. Lopullinen ratkaisuvallta jää asianomaisille viranomaisille, tässä tapauksessa rakennetukilain 50, 54 ja 87 §:ien mukaisesti Lapin ELY-keskukselle ja Metsähallitukselle. Suoraan laissa näille viranomaisille säädetty velvollisuus pyytää saamelaiskäräjiltä lausunto korostaa saamelaiskäräjien asemaa ja saattaa lisätä sen antamien lausuntojen painoarvoa. Kuulemisen mahdollinen laiminlyönti olisi myös selvä menettelytapavirhe, joka todennäköisesti johtaisi oikeudellisiin seuraamuksiin mahdollisen hallinto-oikeudellisen valituksen johdosta. Näistä seikoista huolimatta rakennetukilain säännökset saamelaiskäräjien lausunnonanto-oikeudesta korostavat vain saamelaiskäräjien muodollista asemaa perustuslaissa säädetyn itsehallinnon toteuttajana, mutta eivät lisää saamelaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan suhteessa saamelaisvaltuuskunnan aikaiseen tilanteeseen.

Lähes samanlaisen arvion esittämiseen on perusteita myös rakennetukilain 52 §:ssä Lapin ELY-keskukselle säädetystä velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa pykälässä mainituista asioista. Nämä asiakokonaisuudet ovat tärkeitä saamelaistenkin harjoittamalle poronhoidolle, minkä vuoksi ne on oletettavasti katsottu aiheelliseksi määrätä neuvoteltavien asioiden piiriin erillisellä säännöksellä. Oikeus päästä neuvottelemaan on toki jotakin enemmän kuin mahdollisuus antaa pelkkä kirjallinen lausunto asioista. Pykälän 2 momentin mukaan kyseisiin neuvotteluihin sovelletaan kuitenkin, mitä saamelaiskäräjälain 9 §:ssä on säädetty. Viittaus merkitsee siten sitä, että neuvotteluja rasittavat samat heikkoudet kuin muitakin saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti käytäviä neuvotteluja. Näiden neuvottelujen lopputulos ei sido Lapin ELY-keskuksen ratkaisutoimintaa, vaan se voi kyseisistä asioista päättäessään vapaasti käyttää harkintavaltansa lain ja yleisten hallinto-oikeudellisten harkintavallan rajoitusperiaatteiden puitteissa. Saamelaisten itsehallinnon kannalta lausunnonanto- ja neuvottelu-oikeudes-

sa on lopulta kyse vain saamelaisten kuulemisesta ilman siihen liittyviä sitovia oikeudellisia vaikutuksia.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilakiin tehtiin useita muutoksia vuonna 2015 säädetyllä lain muutoksella (L 1676/2015 – HE 81/2015 vp). Edellä selostetut saamelaisten itsehallintoon liittyvät pykälät pysyivät muuttumattomana lukuun ottamatta neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa koskevaa lain 52 §:ää, jonka 2 momentin ja 2 kohtaa tarkistettiin siten, että siihen lisättiin sana ”muihin”. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lisäys johtuu siitä, että myös säännöksen alussa mainittu porotalous luetaan kuuluvaksi luontaiselinkeinoihin (HE 81/2015 vp, s. 30).

## *B. Kalastus ja metsästy*

### *B.1. Vuoden 1982 kalastuslaki*

Saamelaisten itsehallintolakien voimaan tullessa vuonna 1996 kalastusta koski vuonna 1982 säädetty kalastuslaki (286/1982), jolla kumottiin aikanaan vuoden 1951 kalastuslaki (503/1951). Vanhaa lakia sovellettiin kuitenkin sen 129 §:n 4 momentin mukaisesti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueilla aina vuoteen 1997 asti, jolloin säädetyllä kalastuslain muutoksella (L 1212/1997) myös nämä kunnat saatettiin vuoden 1982 kalastuslain piiriin. Kalastuslainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2016 voimaan tulleella uudella kalastuslailla (379/2015), jolla kumottiin vuoden 1982 kalastuslaki.

Kalastuslain mukaan oikeus harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä kuuluu vesialueen omistajalle. Tätä oikeutta käyttävät yksityisillä vesialueilla yksityiset vesialueen omistajat ja jakamattomalla vesialueella yhteisen vesialueen osakaskunnat. ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2014 vp, s. 40) mukaan Suomessa on lähtökohtaisesti mahdollisuus omistaa vesialue ja omistajana käyttää kalastusoikeutta vesialueella on järjestetty niin, että kaikki ovat etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisessa asemassa. Vuoden 1982 laissa ei säädetty mitään saamelaisten erityisestä kalastusoikeudesta<sup>755</sup>, kuten ei myöskään uudessa, voimassa olevassa kalastuslaissa.<sup>756</sup> Saamelaisilla voi olla oikeuksia kalastukseen vain vesialueen omistajan, kunnan jäsenyyden tai erityisperusteisen etuuden kautta.

Vuonna 1951 säädetyin kalastuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (1117/1982) mukaan Lapin lääninhallitus asetti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevien valtion vesialueiden kalatalouskysymyksiä käsittelyä varten kullekin kunnalle kolmeksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnan. Sen tehtävänä oli antaa toimialallaan lausuntoja, tehdä esityksiä ja aloitteita sekä hoitaa muut sille säädetyt tehtävät. Metsähallituksen ja metsäntutkimuslaitoksen tuli pyytää neuvottelukunnalta vuosittain lausunto kalastuksen järjestämisestä ja kalastuslupien myöntämisessä noudatettavista periaatteista. Annetuista lausunnoista viranomaisen ei saanut poiketa ilman erityistä syytä. Neuvottelukunnalta oli myös vuosittain pyydettävä lausunto

<sup>755</sup> Ks. Hyvärinen 2010, s. 136.

<sup>756</sup> Kolttalain 9 §:n 7 kohdan mukaan kolttala-alueella asuvalla kolttasaamelaisilla on oikeus ilman eri korvausta harjoittaa kalastusta kolttala-alueella sijaitsevalla valtion vesialueella.

kalavesien hoitosuunnitelmista. Kussakin neuvottelukunnassa oli muiden ohella myös saamelaisvaltuuskunnan edustus.

Vuoden 1982 kalastuslain muutoksen yhteydessä vuonna 1997 (L 1212/1997) kalatalousneuvottelukuntia koskevat säännökset siirrettiin asetuksesta lakiin, sen 14 a ja b §:ksi. Neuvottelukuntien tehtävät, asema ja kokoonpano pysyivät entisellään. Lapin lääninhallituksen sijasta neuvottelukunnat asetti Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus. Kussakin neuvottelukunnassa oli edelleen viisi jäsentä, joista yhden nimesi saamelaiskäräjät. Vuonna 2010 toteutetun aluehallintouudistuksen seurauksena työvoima- ja elinkeinokeskukset lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Samassa yhteydessä tarkistettiin muun muassa kalastuslakia (L 1462/2009) niin, että työvoima- ja elinkeinokeskus korvattiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella. Muutoin mainitut kalastuslain 14 a ja b §:t pysyivät ennallaan.

Saamelaisvaltuuskunta, sittemmin saamelaiskäräjät ja maa- ja metsätalousministeriö ovat vuosikymmeniä käyneet kalastusoikeuksista poronhoitoon liittyvien oikeuksien tavoin kovaa ”vääntöä” siitä, miten saamelaisten asema ja oikeudet tulisi näissä elinkeinoissa ottaa huomioon saamelaisalueella. Maa- metsätalousministeriö on johdonmukaisesti ajanut muodolliseen yhdenvertaisuuteen nojaavaa linjaa, jonka mukaan saamelaisille ei voida antaa mitään erityisoikeuksia perinteisissä elinkeinoissa, vaan kaikkia on kohdeltava samalla tavalla etniseen syntyperään katsomatta. Ministeriön näkemyksen mukaan saamelaisten erityisaseman huomioiminen tarkoittaisi muiden samaa elinkeinoa harjoittavien syrjimistä. Saamelaiskäräjät puolestaan lähtee siitä, että saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema alkuperäiskansana edellyttää heidän positiivista erityiskohtelua muun muassa näissä elinkeinoissa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Saamelaiskäräjät tukeutuu näkemyksessään saamelaisten asemaa turvaaviin perustuslain säännöksiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niitä koskeviin tulkintoihin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lukuisiin kannanottoihin saamelaisten kulttuurisen ja oikeudellisen erityisaseman huomioon ottamiseksi erityisesti heidän perinteisiä elinkeinoja koskevassa lainsäädännössä, hallinnossa ja rahoituksessa.

Kalastuslainsäädännön osalta kiistaa aiheuttivat vuoden 1997 lainmuutoksen yhteydessä, ja sitä ennenkin lisäksi eriävät näkemykset siitä, ovatko oikeudet kalastukseen pohjoisissa kunnissa lopullisesti ratkaistu ja ovatko saamelaisten kalastukseen liittyvät oikeudet selvitetty vai ei sekä miten maaomaisuutta vailla olevien saamelaisten kalastusoikeudet pitäisi järjestää pohjoisissa kunnissa, erityisesti Enontekiöllä.<sup>757</sup>

## *B.2. Vuoden 2015 kalastuslaki*

Vuonna 2015 säädetyssä kalastuslaissa kalastusoikeudet säilyivät pääpiirteissään aieman kalastuslain mukaisina. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lakiuudis-

---

<sup>757</sup> Ks. esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön luonnos hallituksen esitykseksi kalastuslain muuttamisesta (myöhemmin HE 143/1997 vp) ja saamelaiskäräjien lausunto siitä 18.9.1997, saamelaiskäräjien lausunnot eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (8.10.1997) ja maa- metsätalousvaliokunnalle (20.11.1997) mainitusta kalastuslain muuttamisesta koskevasta hallituksen esityksestä. Ks. myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan aihepiiriin liittyvät lausunnot 7/1978 vp, 5/1981 vp, 11/1982 vp, 13/1989 vp, 30/1993 vp ja 27/1997 vp.

tuksen tavoitteena on ajanmukaistaa kalastuslainsäädäntö vastaamaan niitä muutoksia, joita kalastuslain säätämisen jälkeen on tapahtunut kalastuksessa, kansallisessa ja Euroopan unionin lainsäädännössä sekä yhteiskunnassa yleisesti. Uudistuksella pyritään turvaamaan kalavarojen kestävä käyttö nykyistä paremmin. (HE 192/2014 vp, s. 16) Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojele.

Uuteen kalastuslakiin sisältyy kolme saamelaisten asemaa erityisesti koskevaa säännöstä, jotka kaikki liittyvät saamelaisten itsehallinnon toteuttamiseen. Lain 22–25 §:issä säädetään kalatalousalueista, kalatalousalueen oikeudellisesta muodosta, jäsenistä ja toimielimistä sekä kalatalousalueen yleiskokouksesta. Vesialueet jaetaan niiden omistussuhteista sekä hallinnollisista rajoista riippumatta kalatalousalueisiin (22 §). Ne ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joiden tarkoituksena on muun ohella kehittää alueensa kalataloutta. Kalatalousalueen tehtäviin kuuluu muun muassa kalavarojen kestävä käytön ja hoidon suunnittelu (24 §). Alueen päätösvaltaa käyttää lain 25 §:n mukaan yleiskokous. Tämän pykälän 3 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjillä on kalatalousalueen yleiskokouksessa oikeus yhteen edustajaan, jolla on kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeus, mutta ei äänioikeutta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan saamelaiskäräjien edustajan mukaan ottamisella pyritään parantamaan saamelaisen kulttuurin erityispiirteiden huomioon ottamista alueellisessa kalavarojen hoidossa (HE 192/2014 vp, s. 46).

Lain 33 §:ssä säädetään alueellisesta kalatalouden yhteistyöryhmästä. Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus asettaa toimialueelleen alueellisia kalatalouden yhteistyöryhmiä avustamaan alueen kalatalousasioiden hoitamisessa, näkemysten yhteensovittamisessa sekä tutkimustiedon hyödyntämisessä. Yhteistyöryhmä asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan kunkin ELY-keskuksen toimialueelle ja se koostuu kalatalousalueiden, kalatalous- ja ympäristöjärjestöjen, tutkimuksen, hallinnon, maakuntien liittojen sekä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjien edustajista. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa saamelaiskäräjien edustusta ei ole tarkemmin perusteltu (HE 192/2014 vp, s. 48). Pykälän 2 momentissa säädetään yhteistyöryhmän tehtävistä. Sen mukaan yhteistyöryhmä toimii ELY-keskuksen ohjauksessa ja sen tehtävänä on tehdä esityksiä ja aloitteita kalastuksen järjestämisestä ja kalakantojen hoidosta. Yhteistyöryhmä arvioi käyttö- ja hoitosuunnitelmia ja niissä esitetyjä käyttö- ja hoitotoimenpiteitä sekä tekee esityksiä eri alueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmissa sekä valtakunnallisissa kalavarojen hoitosuunnitelmissa esitettyjen toimenpiteiden yhteensovittamiseksi.

Kalatalousalueen kalavarojen käyttöä ohjaavasta hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä on säännökset lain 36 ja 37 §:issä. Kukin kalatalousalue laatii ehdotuksen alueensa kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi (36 §), jonka hyväksyy alueen ELY-keskus (37 §). Suunnitelman hyväksymistä sääntelevässä lain 37 §:ssä on lueteltu ne ehdot, joiden täyttyessä ELY-keskuksen on hyväksyttävä suunnitelma. Pykälän 2 momentissa on säädetty lisäehdosta, jonka mukaan suunnitelman

koskiessa saamelaisten kotiseutualuetta on hyväksymisen edellytyksenä I momentissa säädetyt lisäksi se, että saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädettyä neuvotteluvaihtetta noudatetaan. Asiaa ei ole sen enempää perusteltu säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 192/2014 vp, s. 50).

### *Lain valmistelu*

Maa- ja metsätalousministeriö asetti marraskuussa 2008 työryhmän valmistelemaan Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa mainittua kalastuslain kokonaisuudistusta (HE 192/2014 vp, s. 24). Työryhmän tehtävänä oli selvittää kalastuslakiin (286/1982) liittyvät uudistustarpeet sekä tehdä ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. Työryhmä sai mietintönsä valmiiksi vuoden 2012 alussa.<sup>758</sup> Työryhmän apuna toimi neljä jaostoa, joista yhdessä, kalastus oikeusjaostossa oli mukana yksi saamelaiskäräjien nimeämä edustaja. Itse työryhmässä saamelaiskäräjät ei ollut edustettuna.<sup>759</sup>

Maa- ja metsätalousministeriö lähetti aikanaan työryhmän mietinnön lausuntokierrokselle, muiden ohessa saamelaiskäräjille.

Ministeriölle antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät muistutti kalastuksen kuuluvan saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin ollen siten tärkeä kaikille saamelaisille, erityisesti inarin- ja kolttsaamelaisille sekä Utsjoen saamelaisille, joissa kaikissa kalastuksen kulttuurinen merkitys on hyvin suuri. Saamelaiskäräjät moitti työryhmän mietintöä puutteellisuudesta, kun siinä on jäänyt valtiosääntöoikeudellinen samoin kuin saamelaisten oikeusaseman tarkastelu vähemmälle huomiolle. Mietinnössä ei ole myöskään riittävästi selvitetty kalastuksen roolia saamelaisessa kulttuurissa ja ehdotusten vaikutuksia saamelaiskulttuurille. Käräjät pahoitteli sitä, että työryhmä on mietintöä laatiessaan sivuuttanut tyystin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyvät kirjaukset saamelaiskulttuurin turvaamisesta ja kehittämisestä. Käräjät katsoi, että saamelaiskäräjien osallisuus kalastuslain uudistamisesta valmistelleessa työryhmässä ei ole toteutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Siihen liittyen käräjät vaati kalastuslain jatkovalmistelun toteuttamista yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa osana ILO 169 -sopimuksen ratifiointiprosessia. Saamelaiskäräjät lausui tässä yhteydessä, ettei se voi hyväksyä mietintöä eikä mietintö anna edellytyksiä kalastuslain jatkovalmistelulle.

Yksityiskohtaisemmin käräjät esitti muun muassa lakiin otettavaksi säännöksen siitä, että kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelma laaditaan saamelaisalueen osalta yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa ja että ELY-keskus veloitetaan neuvottelemaan asiasta saamelaiskäräjien kanssa sitä koskevan lain 9 §:n mukaisesti. Lisäksi kolttalain tarkoittamalla kolta-alueella suunnitelmasta pitäisi neuvotella kolttien kyläkokouksen kanssa.<sup>760</sup>

Ministeriö jatkoi lain valmistelua saamiensa lausuntojen pohjalta. Luonnos hallituksen esitykseksi uudesta kalastuslaista<sup>761</sup> valmistui vuoden 2013 loppupuolella. Siihen ei

<sup>758</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö. MMM 2012:3. Helsinki 2012.

<sup>759</sup> Sama, s. 3–4.

<sup>760</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietinnöstä (MMM 2012:3), 20.6.2012.

<sup>761</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi kalastuslaista (4.12.2013).

sisältynyt saamelaiskäräjien ehdottamaa neuvotteluelvoitetta lain 37 §:ssä tarkoitettuna suunnitelman hyväksymisprosessiin liittyen (s. 47–48). Luonnoksen mukaisessa alueellisen kalatalouden yhteistyöryhmää koskevassa 32 §:ssä ei ollut mainintaa saamelaiskäräjien edustuksesta. Sen sijaan luonnokseen sisältyi pykälä Ylä-Lapin kalatalousasioiden yhteistyöryhmästä (33 §), jossa saamelaiskäräjille oli ehdotettu edustus (s. 113). Tämä pykälä jäi sittemmin pois varsinaisesta hallituksen esityksestä kuten myös lopullisesta eduskunnan hyväksymästä laista. Luonnoksessa ei ollut myöskään hallituksen esitykseen ja lopulliseen lakiin sisältyvää säännöstä (25.4 §) saamelaiskäräjien läsnäolo- ja puheoikeuden omaavasta edustajasta saamelaisalueella sijaitsevan kalastusalueen yleiskokouksessa (s. 111).

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle joulukuussa 2013. Myös saamelaiskäräjät sai tilaisuuden lausua asiasta.

Saamelaiskäräjien antama laaja (13 sivua) ja perusteellinen lausunto perustui sen aiemmin työryhmämietinnöstä antamaan lausuntoon. Lausunnossaan käräjät totesi heti aluksi pitävänsä valitettavana sitä, että kalastuslain valmistelussa on sivuutettu sen aiempi lausunto, Suomen kansainväliset veloitteet sekä hallitusohjelmaan kirjattu tavoite ratifoida ILO 169 -sopimus. Käräjien mukaan huolimatta siitä, että esitysluonnoksessa tunnustetaan kalastuksen nauttivan perustuslain suojaa saamelaiseen kulttuurimuotoon kuuluvana elinkeinona, lakiesitys ei anna saamelaiskäräjille mitään päätösvaltaa saamelaisten kalastusoikeuksiin kuuluvissa asioissa. Käräjät esitti tähän liittyen, että lakiesitystä tulisi muuttaa vastaamaan perustuslain vaatimusta ja antaa saamelaiskäräjille tehtäviä kalastusperinteen suojelemiseksi.

Pykäläkohtaisina huomautuksina saamelaiskäräjät esitti muun muassa lain tavoitteita määrittelevän 1 §:n loppuun lisäystä ”...*sekä saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin kuuluvan saamelaisen kalastuskulttuurin elinvoimaisuus.*” Kalatalousaluejakoa koskevaa 22 §:ää käräjät esitti tarkistettavaksi niin, että ELY-keskus vahvistaa kalatalousalueiden rajat kuultuaan saamelaisalueella saamelaiskäräjiä ja kolttien kyläkokousta. Kalatalousalueen yleiskokousta sääntelevään 25 §:ään käräjät esitti muutosta siten, että saamelaisalueen osalta kalatalousalueen yleiskokouksessa erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijoilla on kunnittaiset edustajat ja lisäksi, että saamelaiskäräjillä on läsnäolo- ja puheoikeus kalatalousalueen yleiskokouksessa saamelaisalueella. Saamelaiskäräjät suhtautui kriittisesti lakiesityksessä ehdotettuun Ylä-Lapin kalastusasioiden yhteistyöryhmään pitäen sitä erikoisena ja katsoen, että se ei lisäisi saamelaisten osallistumismahdollisuuksia. Käräjät esitti myös käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimista koskevaan 36 §:ään lisättäväksi uuden kohdan, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatimisessa kuullaan saamelaiskäräjiä ja asiasta järjestetään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. Lopuksi käräjät vaati neuvottelujen järjestämistä lakiesityksen jatkovalmistelusta.<sup>762</sup>

Annettujen lausuntojen perustalta tarkistettu lakiesitys annettiin hallituksen esityksenä (HE 192/2014 vp) eduskunnalle lokakuussa 2014. Sen mukaan saamelaiskäräjien lausunnon perusteella kalatalousaluetta sekä alueellista kalatalouden yhteistyöryhmää

<sup>762</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi kalastuslaista, 3.2.2014.

koskevaa sääntelyä on tarkistettu saamelaiskäräjien osallistumis- ja puheoikeuteen liittyen (HE 192/2014 vp, s. 28). Näitä säännöksiä tarkistettiin kutakuinkin saamelaiskäräjien ehdotusten mukaisesti edellä selostetulla tavalla. Niin ikään saamelaiskäräjien kyseenalaistama säännös Ylä-Lapin kalastusasioiden yhteistyöryhmästä poistettiin lakiesityksestä. Sen sijaan kaikki muut saamelaiskäräjien lainvalmisteluprosessin aikana tekemät ehdotukset saamelaisten erityisaseman huomioon ottamiseksi kalastuslaissa perustuslain ja kansainvälisen oikeuden edellyttämällä tavalla sivuutettiin kokonaan.

Muutoin hallituksen esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevässä alaluvussa viitataan saamelaisten perusoikeussäännökseen ja todetaan, että tämä säännös suojaa saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat heidän perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Tuossa yhteydessä arvioidaan, että saamelaisten perustuslaillinen oikeus kulttuuri-itsehallintoon (perustuslain ao. pykälää mainitsematta) ei tarkoita rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen. Esityksessä otetaan esille perustuslain 18 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Siihen nojautuen esityksessä korostetaan sitä, että myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet harjoittaa poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta samoin perusteiden kuin saamelaiset. Esityksen mukaisena päätelmänä on, että kalastuslain ja sen nojalla säädettyjä kalastusoikeuden rajoituksia sovelletaan kaikkiin kalastusta harjoittaviin yhdenmukaisesti eikä kyseisten rajoitusten voida katsoa loukkaavan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. (HE 192/2014 vp, s. 23)

### *Lakiesityksen käsittely eduskunnassa*

Eduskunnassa esitystä käsitteli valmistavasti sen maa- ja metsätalousvaliokunta. Lisäksi asiasta antoivat eduskunnan päätöksen mukaisesti lausuntonsa perustuslakivaliokunta ja ympäristövaliokunta. Maa- ja metsätalousvaliokunta kuuli asiaa valmistellessaan muun saamelaiskäräjäjä.

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät viittasi lakiluonnoksesta aiemmin antamiinsa lausuntoihin toistaen niissä esittämänsä vaatimukset ja niiden perustelut. Yleisesti ottaen saamelaiskäräjät lausui pitävänsä valitettavana sitä, että kalastuslain jatkovalmistelussa on suurelta osin sivuutettu käräjien esittämät vaatimukset ja yksityiskohtaiset esitykset. Käräjät viittasi hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan saamelaisten perustuslaillinen oikeus kulttuuri-itsehallintoon ei tarkoita rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen todeten, että kalastuslakiesitys ei tuo saamelaiskäräjille minkäänlaista päätösvaltaa asioissa, jotka liittyvät saamelaisten kalastusoikeuksiin. Käräjien mielestä lakiesityksen perustelujen teksti on ristiriitainen, koska se samanaikaisesti tunnustaa, että saamelaiskäräjillä tulisi olla päätösvaltaa perinteisiin elinkeinoihin liittyvissä asioissa, mutta esitys ei kuitenkaan anna saamelaiskäräjille minkäänlaista päätösvaltaa. Lausuntonsa lopuksi käräjät toteaa, että kalastuslakiesitys ei edelleenkaan vastaa Suomen perustuslain velvoitteita, eikä lain valmistelussa ole otettu huomioon saamelaisten kotiseutualuetta ja saamelaiskulttuuria koskevia käräjien esityksiä tai alueen erityispiirteitä.<sup>763</sup>

<sup>763</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 192/2014 vp uudeksi kalastuslaiksi, 14.1.2015.

Maa- ja metsätalousvaliokunta ei ottanut mietintöönsä mitään mainintaa erityisesti saamelaisten asemasta (MmVM 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta ei myöskään ottanut kantaa saamelaisten erityiseen kalastusoikeuteen (PeVL 58/2014 vp) eikä niin tehnyt ympäristövaliokuntakaan (YmVL 26/2014 vp). Eduskunta hyväksyi kalastuslain maa- ja metsätalousvaliokunnan ehdottamin muutoksien (EV 353/2014 vp).

### *B.3. Eräät muut lait*

*Kalastus Tenojoella* liittyy olennaisena osana molemmiin puolin jokea asuvien saamelaisten kulttuurimuotoon. Suomen ja Norjan välisenä rajajokena sen kalastusta säännellään nykyisin näiden valtioiden välillä äskettäin tehdyllä uudella kalastussopimuksella ja sen nojalla annetulla kalastussäännöllä. Tenojoen kalastuksen käsittely on rajattu sen erityislaatuisen sääntelyn vuoksi tämän tutkimuksen ulkopuolelle.<sup>764</sup>

*Metsästyksestä* säädetään ennen saamelaisten erityistä asemaa turvaavien perustuslain säännösten voimaan tuloa vuonna 1993 annetussa metsästyslaissa (615/1993). Tässä laissa ei tunnusteta saamelaisille mitään erityistä oikeutta metsästykseseen, vaikka se nauttii poronhoidon ja kalastuksen tavoin perustuslain suojaa osana saamelaista kulttuurimuotoa. Saamelaisten oikeus metsästykseseen perustuu metsästyslain 8 §:n mukaiseen kuntalaiselle turvattuun yleiseen oikeuteen metsästää valtion mailla.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Maa- ja metsätalousministeriö jatkoi kalastuslain kokonaisuudistuksen valmistelussa aiemmin noudattamallaan muodolliseen yhdenvertaisuuteen<sup>765</sup> tukeutuvalla vanhakantaisella linjallaan, joka ei salli saamelaisten kulttuurisen ja oikeudellisen erityisaseman huomioon ottamista heidän perinteisiä elinkeinojaan koskevassa lainsäädännössä. Kantaansa ministeriö perustelee sillä, että saamelaisten erityisaseman huomioon ottaminen merkitsisi muita samoja elinkeinoja harjoittavien ”paikallisten ihmisten” syrjintää.<sup>766</sup> Näin tämä ministeriö menetteli tässäkin tapauksessa huolimatta siitä, että

- saamelaisten asema alkuperäiskansana on tunnustettu Suomen perustuslaissa itse asiassa jo vuodesta 1991 lukien,
- kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat ja niiden soveltamista koskevat tulkintalinjat ovat kehittyneet 1990- ja 2000-luvulla siihen suuntaan, jossa korostetaan yhä enemmän alkuperäiskansojen oikeutta itsemääräämiseen ja oikeutta osal-

<sup>764</sup> Laki kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017).

<sup>765</sup> Lars D. Eriksson toteaa Lakimies-lehdessä vuonna 1996 julkaistussa kirjoituksessaan (s. 867–868), että klassiseen oikeusvaltioideologiaan kuuluva käsitys muodollisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta on saanut väistyä hyvinvointivaltioideologian omaksuman tasa-arvoisuusperiaatteen tieltä. Lainsäätäjänkin ”vapaata harkintaa” on rajoitettava yhdenvertaisuuden nimissä (syrjintäkielto) ja lainsäätäjä on tiettyihin rajoihin saakka velvollinen osallistumaan tosiasiallisen tasa-arvon toteuttamiseen lainsäädäntöteitse (positiivinen erityiskohtelu). Hänen mukaansa muodollinen yhdenvertaisuussäännös elää kuitenkin vielä omaa elämäänsä sekä tuomioistuinten että hallintoviranomaisten päätöksentekoa koskevana keskeisenä periaatteena ja normina. Nyt yli 20 vuotta Erikssonin kirjoituksen ja arvioinnin jälkeen muodollinen yhdenvertaisuusperiaate on yhä voimissaan ainakin maa- ja metsätalousministeriön lainvalmistelusta vastaavien virkamiesten keskuudessa.

<sup>766</sup> Ks. myös Puurosen (2012, s. 235) analyysi maa- ja metsätalousministeriön toiminnasta saamelaisten oikeuksien vastustajana.



listua tosiasiallisesti vaikuttavalla tavalla alkuperäiskansa-asemaansa kuuluvien asioiden päätöksentekoon. Nykyisin perinteisten elinkeinojen aiheettomilta rajoituksilta suojaaminen ei ole riittävää perus- ja ihmisoikeuksien sekä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamisen kannalta, vaan valtiolla on velvollisuus ryhtyä positiivista erityiskohtelua tarkoittaviin toimenpiteisiin esimerkiksi saamelaisten perustuslain suojaa nauttivien kalastusoikeuksien ja -kulttuurin turvaamiseksi,

- eduskunnan perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota tarpeeseen suojata ja ottaa huomioon saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema heidän perinteisiä elinkeinojaan koskevassa lainsäädännössä, hallinnossa ja rahoituksessa, kuten se teki lausunnossaan vuodelta 2007 (PeVL 21/2007 vp, s. 3).
- ILO 169 -yleissopimuksen ratifioinnin valmisteluprosessi oli valtion keskushallinnossa vireillä samanaikaisesti kalastuslain kokonaisuudistuksen valmistelun kanssa, mikä olisi edellyttänyt kalastuslain tarkastelua mainitun sopimuksen määräysten näkökulmasta. ILO 169 -sopimusta ei kuitenkaan edes mainita hallituksen esityksessä, ja että
- kalastuslain valmisteluprosessin aikaan toimineen pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa luvattiin kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä sekä saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana muun muassa maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä selkeyttämällä ja osallistumalla aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön alkuperäiskansojen oikeudellisen ja tosiasiallisen suojelun vahvistamiseksi.

Mainittujen seikkojen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö jätti tavan takaa huomioiden eduskunnan perustuslakivaliokunnan lukuisia kertoja lausuman vaatimuksen siitä, että saamelaiskäräjät edustus heitä erityisesti koskevassa lainvalmistelussa on varmistettava alusta lähtien. Saamelaiskäräjille ei varattu tilaisuutta nimetä edustajaansa kalastuslakia valmistelemaan työryhmään. Se sai edustajansa vain yhteen työryhmään avustaneeseen neljään jaostoon.

Maa- ja metsätalousministeriön toimintaa saamelaisten aseman ja oikeuksien huomioon ottamisessa voi seurata sen asettaman työryhmän asettamisesta aina hallituksen esityksen valmistumiseen asti. Saamelaiskäräjien kesäkuussa 2012 työryhmän mietinnöstä antamasta lausunnosta ilmenee, että sen kalastusoikeusjaostoon nimeämän edustajan tekemiä ehdotuksia ei huomioitu mietinnössä lainkaan. Saamelaisten asema ja heidän erityiset kalastusoikeudet on mietinnössä sivuutettu kokonaan lukuun ottamatta kolttien kalastusoikeutta, josta on säädetty kolttialain 9 §:ssä (s. 14). Mietintö ei sisältänyt varsinaista luonnosta kalastuslaiksi. Lakiluonnos sisältyi vasta mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta maa- ja metsätalousministeriössä valmisteltuun luonnokseen hallituksen esitykseksi. Luonnoksen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin oli otettu edellä kuvatulla tavalla lyhyt tekstiosio saamelaisten perustuslaillisesta asemasta, mutta itse säädöstekstistä puuttuivat sittemmin säädetyin lain 25 § ja 37 §:ään sisältyvät

säännökset saamelaisten asemasta. Ne lisättiin lakiehdotukseen saamelaiskäräjien vaatimuksesta vasta eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä.

On merkillepantavaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta sivuutti tämän kalastuslakiehdotuksen yhteydessä kokonaan saamelaisten erityisoikeudet kalastukseen, vaikka se on aiemmissa kalastusta koskevista lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt laajasti ja perusteellisesti huomiota tähän kysymykseen. Viimeksi valiokunta lausui aiheesta vuonna 2007 porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 112/2007 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 21/2007 vp), mihin on edellä useasti viitattu. Siinä valiokunta kiirehti valtioneuvostoa ryhtymään kokonaisuudistukseen, jossa saamelaisten kulttuurinen ja oikeudellinen erityisasema otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta tarkoitti tässä kokonaisuudistuksella saamelaisten perinteisiä elinkeinoja kuten kalastusta sääntelevää lainsäädäntöä, jonka tulisi olla linjassa perustuslain 17.3 §:n ja kansainvälisen oikeuden kanssa. Tällainen kokonaisuudistus on yhä tekemättä.

Heinämäki käsittelee edellä mainitussa raportissa poronhoito-oikeuden lisäksi myös saamelaisten kalastusoikeuksia uuden kalastuslain näkökulmasta. Tutkimusryhmän vastuullisena johtajana toiminut Heinämäki toteaa kirjoituksessaan, että saamelaisten perustuslaillinen ja alkuperäiskansaoikeudesta johtuva oikeus kalastukseen ei toteudu asianmukaisesti nykyisessä kalastuslainsäädännössä. Hänen mielestään saamelaisten perustuslaillinen suoja kulttuuri-itsehallintoon sisältää oikeuden osallistua heidän perinteisten elinkeinojen kuten kalastuksen hallintoon.<sup>767</sup> Heinämäki kritisoi uutta kalastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esitettyä arviota – johon tässä aiemmin on myös viitattu – , ettei perustuslaillinen oikeus kulttuuri-peitselfhallintoon tarkoita rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen, ja siinä yhteydessä esitettyä viittausta perustuslain 18 §:n 1 momenttiin (ks. HE 192/2014 vp, s. 23). Hän katsoo, että hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisia, sillä perustuslain 18 §:n 1 momentilla ei voida vesittää perustuslain 17.3 §:ää, vaan molemmat oikeudet on turvattava yhdessä ja erikseen. Saamelaisilla on alkuperäiskansana perustuslaissa turvattu *erityinen* oikeus kulttuuriin ja siihen liittyvään itsehallintoon. Heinämäen käsityksen mukaan saamelaisten perusoikeussäännöksestä ei voida johtaa ”*rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen*”, mutta siitä voidaan johtaa kuitenkin vähintään tehokas ja tosiasiallinen oikeus osallistua näistä elinkeinoista päättämiseen.<sup>768</sup>

Heinämäki jatkaa edelleen, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden ei voida katsoa tarkoittavan oikeutta käyttää maita ja vesiä yksinvaltiaan tavalla. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ei voi kuitenkaan toteutua, ellei heillä ole tehokasta ja todellista mahdollisuutta vaikuttaa perinteisistä elinkeinoista päättämiseen. Hallituksen esi-

<sup>767</sup> Heinämäki 2017, s. 69 ja 72.

<sup>768</sup> Sama, s. 66–67.

tyksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevään alalukuun sisältyy maininta siitä, että kalastuslain ja sen nojalla säädettyjä kalastusoikeuden rajoituksia sovelletaan kaikkiin kalastusta harjoittaviin yhdenmukaisesti eikä kyseisten rajoitusten voida katsoa loukkaavan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa (HE 192/2014 vp, s. 23). Heinämäen mielestä tämä maininta on ongelmallinen tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen pyrkivän positiivisen erityiskohtelun periaatteen kannalta. Hän arvioi, että tosiasiasa kulttuuri-itsehallinto tulee loukatuksi aina, kun lainsäädäntö ei onnistu toimeenpanemaan perustuslaista ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvan erityisen suojan, joka edellyttää erityisiä toimenpiteitä saamelaisen kulttuurin turvaamiseksi. Heinämäki päättää kirjoituksensa tältä osin päätelmään, jonka mukaan saamelaisten erityiset oikeudet voidaan vahvistaa ilman, että loukataan muiden perustuslaillisia oikeuksia.<sup>769</sup>

Kalastus kuuluu poronhoidon ja metsästyksen ohella saamelaisen alkuperäiskansan perinteisiin elinkeinoihin, jotka nauttivat perustuslain 17.3 §:n suojaa osana saamelaisten kulttuurimuotoa. Näiden elinkeinojen hallinto kuuluu saamelaisten itsehallinnon piiriin, joka myös on perustuslain säännöksellä (121.4 §) suojattu. Niin ikään kansainvälinen oikeus turvaa saamelaisten erityisoikeudet alkuperäiskansana perinteisiin elinkeinoihinsa ja niitä koskevaan hallinnointiin. Saamelaisten erityistä oikeusasemaa muun muassa heidän perinteisissä elinkeinoissaan ja sen sitovia vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön tulisi siten tarkastella perustuslain ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

Saamelaisten oikeusasemaa turvaavat perustuslain säännökset ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa siten, että itsehallintoa koskevan säännöksen tarkoituksena on tukea ja luoda hallinnolliset puitteet saamelaisten perusoikeuksien toteutumiseksi. Siitä seuraa looginen päätelmä, että aineellisten oikeuksien kuten kalastusoikeuksien ja oikeuteen osallistua oikeuksien hallinnointiin – siis oikeuteen osallistua oikeuksien toimeenpanoa koskevaan suunnitteluun, päätöksentekoon ja myös päätösten valvontaan – tulisi kulkea käsi kädessä. Kun saamelaisten perusoikeuksia täytäntöönpannaan lainsäädännössä aineellisin säännöksin, pitäisi samassa yhteydessä säätää myös saamelaisten oikeudesta osallistua näiden säännösten toteuttamiseen itsehallintonsa perustalta. Kyse on saamelaisten mahdollisuudesta pitää huolta siitä, että heille kuuluvat oikeudet myös tosiasiallisesti toteutuvat käytännössä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla ja laajuudessa. Tämän periaatteen tulisi toteutua kaikilla oikeuden aloilla, erityisesti saamelaisten perinteisiä elinkeinoja koskevassa lainsäädännössä. Saamelaisten alkuperäiskansa- asemasta johtuvien erityisten oikeuksien toteutumista vaikkapa kalastuksessa voidaan hallinnollista tietä pyrkiä edistämään, mutta siinä tulevat rajat hyvin nopeasti vastaan. Erityisten oikeuksien hallinnointiin ei voi osallistua, ellei niitä ole vahvistettu aineellisessa lainsäädännössä. Toisin päin asiaa tarkastellen asetelma puolestaan näyttäytyy saamelaisten holhoamisena. Esimerkiksi saamelaisten kielelliset oikeudet on joillakin aloilla kuten perusasteen opetuksessa kohtuullisen hyvin turvattu, mutta saamelaisilla on joitakin

---

<sup>769</sup> Sama, s. 67.

poikkeuksia lukuun ottamatta varsin heikot mahdollisuudet osallistua oikeuksien toimeenpanoa ja valvontaa koskevaan kunnalliseen päätöksentekoprosessiin.<sup>770</sup>

Voimassa oleva poronhoito-, kalastus- ja metsästyslainsäädäntö ei vastaa perustuslaista ja kansainvälisestä oikeudesta nousevia vaatimuksia saamelaisten erityisaseman turvaamiseksi näissä elinkeinoissa. Saamelaisten oikeudet kalastukseen ja sen hallintaan saamelaisten kotiseutualueella eivät toteudu asianmukaisella tavalla vielä uudessakaan kalastuslainsäädännössä.<sup>771</sup> Siinä saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia kalastushallinnossa lisättiin jonkin verran aikaisempaan kalastuslakiin verrattuna perustuslain 121.4 §:n säännöksen tavoitteiden mukaisesti, mutta ne ovat silti edelleen vaatimattomalla tasolla. Merkittävin edistysaskel sisältyy lain 37 §:ssä ELY-keskukselle säädettyyn velvollisuuteen neuvotella saamelaiskäräjien kanssa ennen pykälässä mainitun kalavarojen käyttöä koskevan käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymistä. Neuvotteluihin sovelletaan saamelaiskäräjälain 9 §:n menettelyä, joten tätä vaikutuskeinoa rasittavat samat heikkoudet kuin mihin tässä tutkimuksessa on jo aiemmin viitattu. Saamelaisten kulttuurisen ja oikeudellisen erityisaseman huomioon ottaminen perinteisissä elinkeinoissa vaatisi niitä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toteuttamisen eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.<sup>772</sup>

### 7.5.2.3. Maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen käyttö sekä ympäristön- ja rakennusperinnön suojele

#### *A. Kaivoslaki*

Vuonna 2011 säädetyssä kaivoslaissa (621/2011) säädetään muun muassa kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvä toiminnan lopettamisesta sekä kaivos-toimituksesta. Kaivoslain tarkoituksena on sen 1 §:n 1 momentin mukaan edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Uudella lailla kumottiin vanha kaivoslaki (503/1965) vuodelta 1965.

<sup>770</sup> Suomessa perusopetuslainsäädännössä saamelaisten ”oikeus” saada omakielistä opetusta on muotoiltu opetuksen järjestäjän eli kunnan velvollisuudeksi. Tämä ilmenee perusopetuslain (628/1998) 10 §:n 2 momentista, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien oppilaiden opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Norjassa taas saamen kielen opetusta koskevat säännökset on kirjoitettu oikeuksiksi (Aikio-Puoskari 2016, s. 99).

<sup>771</sup> Hallituksen esityksessä ILO 169 -sopimuksen ratifioimiseksi (HE 264/2014 vp, s. 40–42) todetaan sopimuksen 14 artiklaan liittyen, että Suomen lainsäädäntö turvaa saamelaisten oikeuden harjoittaa poronhoitoa ja kalastusta saamelaisten kotiseutualueella (ja poronhoitoa erityisellä poronhoitoalueella) sekä metsästäystä oman kotikuntansa alueella.

<sup>772</sup> Saamelaiskäräjät toteutti vuosina 2016–2017 saamelaisten perinteisten elinkeinojen tilaa ja kehitystä koskevan selvityksen, jonka tiedot perustuvat kaikille saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityille henkilöille postitse lähetettyyn kyselyyn. Selvityksestä ilmenee muun muassa, että saamelaisten itsemääräämisoikeutta perinteisissä elinkeinoissa pidetään tärkeänä asiana tulevaisuutta ajatellen. (Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteetisopimuksen seuraintindikaattorien taustoitus, Saamelaiskäräjät 2017, s. 35)

Kaivoslaissa on kaikkiaan yhdeksän (9) aineellista ja menettelyllistä säännöstä saamelaisten oikeuksista malminetsinnän, kaivostoiminnan ja kullanhuuhdonnan eri vaiheissa. Aineellisten säännösten avulla pyritään suojaamaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen, erityisesti poronhoidon harjoittamisen edellytyksiä. Menettelylliset säännökset puolestaan liittyvät saamelaisten vaikutusmahdollisuuksiin kaivoslain mukaisten toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa sekä valvonnassa. Saamelaisten asema on huomioitu jo lain 1 §:ssä, jonka 4 momentissa säädetään, että tässä laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskärjäläissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Lisäksi momentin mukaan yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttilaissa (253/1995) säädetään koltta-alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

Lain 5 luvussa säädetään lupamenettelystä. Sen 38 § sisältää säännökset malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdonnaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvien vaikutusten selvittämisestä saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Pykälän 1 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdonnaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon muun ohella, mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee sekä muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä.

Toisessa momentissa puolestaan säädetään, että se mitä 1 momentissa määrätään, koskee myös sellaisia saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joilla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana. Kolmannen momentin mukaan lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi.

Kaivoslain 50 §:ssä säädetään malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdonnaluvan myöntämisen esteistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Lupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria tai se heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella. Lain 51, 52 ja 54 §:t sisältävät säännökset malminetsintäluvassa, kaivosluvassa ja kullanhuuhdonnaluvassa annettavista yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeellisista määräyksistä, joista yksi koskee sen seikan varmistamista, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttilain mukaisia oikeuksia koltta-alueella.

Kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvät säännökset on koottu lain 15 lukuun. Siihen kuuluva 146 § sääntelee lopputarkastusta. Pykälän 2 momentin mukaan kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta muiden ohella saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, kolttialueella kolttien kyläkokoukselle ja erityisellä poronhoitoalueella alueen paliskunnille. Lain 16 luku koskee valvontaa, hallintopakkoa ja seuraamuksia. Siihen sisältyvässä 159 §:ssä säännellään vireillepano-oikeudesta siinä tapauksessa, että kaivoslakia ja tai sen nojalla annettuja määräyksiä on rikottu eikä asia ole saatettu vireille kaivosviranomaisen omasta aloitteesta. Tällöin mainitun pykälän mukaan asian voi panna kirjallisesti vireille saamelaiskäräjät, jos haitalliset vaikutukset ilmenevät saamelaisten kotiseutualueella tai kolttien kyläkokous, jos haitalliset vaikutukset ilmenevät kolttialueella.

Muutoksenhakua koskevat säännökset on otettu lain 17 lukuun, johon sisältyvässä 165 §:ssä säädetään valitusoikeudesta. Pykälän mukaan malminetsintä lupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa koskevaan päätökseen, mainitun luvan voimassaolon jatkamista, raukeamista, muuttamista ja peruuttamista koskevaan päätökseen sekä kaivostoiminnan lopettamispäätökseen saa hakea muutosta muiden ohessa saamelaiskäräjät sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Edelleen muutosta saa hakea kolttien kyläkokous sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttialueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja. Mainittujen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 273/2009 vp) on lähinnä toistettu säädöstekstit eikä niistä siten ilmene mitään erityistä.

### *B. Vesilaki*

Myös voimassa oleva vesilaki (587/2011) on säädetty vuonna 2011, jolla kumottiin verrattain pitkään voimassa ollut vanha vesilaki (264/1961) vuodelta 1961. Vesilakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan vesitalousasioihin. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 277/2009 vp) todetaankin, että vesilaki on vesitalousasioiden yleislaki, joka sisältää säännökset erilaisten vesiympäristöön vaikuttavien rakentamistyyppisten hankkeiden toteuttamisen edellytyksistä (HE 277/2009 vp, s. 41). Lain 3 §:n vesitalousasialla tarkoitetaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa. Vesilaissa säännellään ennen kaikkea erilaisia vesitaloushankkeita ja niiden toteuttamista.

Uuteen vesilakiin sisältyvät saamelaisten asemaa erityisesti koskevat säännökset ovat pitkälti kaivoslain vastaavien säännösten kaltaisia. Niiden lähtökohtana on saamelaisten kulttuuria suojaava yleinen heikentämiskielto, jolla pyritään erityisesti turvaamaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyviä edellytyksiä. Laissa on neljä (4) tällaista aineellista ja menettelyllistä säännöstä. Ensimmäinen niistä sisältyy 1 luvun 8 §:ään, joka on otsikoitu muotoon saamelaisten oikeudet. Sen mukaan saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Säännös koskee nimenomai-

sesti vesitaloushanketta ja sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan se ohjaisi ennen kaikkea hankkeen suunnittelua ja toteuttamistavan valintaa siten, että ei aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja seurauksia. Viime kädessä säännöksen merkitys ilmenee tapauskohtaisesti lupaharkinnassa viranomaisen lupapäätökseen liittäminä määräyksinä (HE 277/2009 vp, s. 51).

Perusteluissa todetaan edelleen, että säännös suojaa osaltaan saamelaisille alkuperäiskansalle kuuluvia ryhmäkohtaisia oikeuksia. Säännös koskee tyypillisesti sellaisia vesitaloushankkeita, joiden vaikutukset ulottuvat moniin saamelaisiin. Toisaalta hanke voi joissakin tapauksissa olla saamelaisen kulttuurimuodon ja niin ollen ehdotetun heikentämiskiellon kannalta merkityksellinen silloinkin, kun se vaikuttaa esimerkiksi vain yhden saamelaisperheen elinolosuhteisiin (HE 277/2009 vp, s. 51–52).

Vesilain 11 luvussa säädetään laissa tarkoitettuja hankkeita koskevasta lupamenettelystä. Luvun 6 § sääntelee lupahakemusten käsittelyyn liittyvää lausuntomenettelyä. Pykälän 3 momentin mukaan lupaviranomaisen on varattava myös saamelaiskäräjille tilaisuus lausunnon antamiseen, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Säännöksen perusteluissa todetaan, että saamelaiskäräjät voisi siinä mainitulla perusteella käyttää puhevaltaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Tarkoituksena ei ole, että käräjät käyttäisi yksittäisen asianosaisen puhevaltaa. Säännöksellä ei ole vaikutusta saamelaiskäräjälain mukaiseen viranomaisten neuvotteluvollisuuteen. (HE 277/2009 vp, s. 141–142)

Muutoksenhakua ja päätöksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset on koottu lain 15 lukuun. Valitusoikeutta sääntelee luvun 2 §, jonka mukaan muutosta tämän lain mukaiseen päätökseen saa hakea muiden ohella saamelaiskäräjät, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Luvun 3 §:ssä säädetään puolestaan kuulemisesta valituksen johdosta. Sen 2 momentin mukaan viranomaisen on varattava luvanhakijalle, niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä yleistä etua valvoville viranomaisille tilaisuus vastineen antamiseen valituksesta, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta. Saamelaiskäräjille on varattava tilaisuus vastineen antamiseen, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

### *C. Metsälaki*

Nykyinen metsälaki (1093/1996) on säädetty samana vuonna kuin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan. Lakiin on tehty useita muutoksia sen voimaantulon jälkeen. Sitä sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.

Metsälaki sisältää yhden saamelaisten asemaa erityisesti koskevan säännöksen. Lain 4 luvussa säädetään suojametsistä ja suoja-alueista. Sen 12 § sääntelee metsätaloutta

suojametsissä. Tätä pykälää tarkistettiin vuonna 2013 säädetyn lain muutoksen (L 1085/2013) yhteydessä. Pykälän 1 momentissa säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää suojametsäalueeksi alue, jolla metsän säilyminen on tarpeen metsärajan alenemisen estämiseksi. Edelleen siinä säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa myös tarkempia säännöksiä metsän hoitamisesta ja käyttämisestä sekä uudistumisen seurannasta suojametsäalueella. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on kuultava maanomistajia, asianomaista kuntaa ja muita viranomaisia. Lisäksi ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa siitä annetussa laissa tarkoitettulla tavalla. Neuvotteluelvoitetta koskeva säännös sisältyi jo alkuperäisen metsälain 12 §:ään sillä erotuksella, että siitä puuttuivat sanat ”... ennen valtioneuvoston asetuksen antamista...”. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/1996 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tuon säännöksen yhteydessä, että säännös varmistaa osaltaan saamelaisten kotiseutualueella edellytykset saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

#### *D. Laki Metsähallituksesta*

Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevien lakien voimaantulon aikaan oli voimassa vuonna 1993 säädetty laki Metsähallituksesta (1169/1993). Siihen ei sisältynyt yhtään saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä. Myöskään hallituksen esityksessä (HE 257/1993 vp) eikä siitä eduskuntakäsittelyn yhteydessä annetuissa kannanotoissa (HaVL 7/1993 vp, PeVL 24/1993 vp ja MmVM 27/1993 vp) lausuta mitään erityisesti saamelaisista. Sen sijaan lain nojalla annetussa asetuksessa (1525/1993) oli erillinen pykälä saamelaiskulttuurin aseman turvaamisesta. Tämän 11 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueella Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojele yhtein sovitaan siten, että luontaislinkeinojen ja saamelaiskulttuurin edellytykset turvataan.

Lain 13 §:ssä säädettiin neuvottelukunnista. Sen mukaisesti Metsähallituksen hallinnassa olevien maa- ja vesialueiden käyttöä koskevan päätöksenteon apuna paikallisen väestön aseman turvaamiseksi on lääni- tai aluekohtaisia neuvottelukuntia, joista säädetään tarkemmin asetuksella. Asetuksen 10 §:n 1 momentissa oli tuolloin määrätty, että maa- ja metsätalousministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnat Lapin, Oulun ja Pohjois-Karjalan läänin alueille. Säännöksen mukaan neuvottelukuntien puheenjohtajana toimi maa- ja metsätalousministeriön määräämä puheenjohtaja ja sen jäsenten tuli edustaa monipuolisesti alueen väestöä, metsätaloutta, elinkeinoelämää, ympäristönsuojelua ja kansalaisjärjestöjä. Pykälän 2 momentissa oli määrätty neuvottelukuntien tehtävistä, joihin kuului lausuntojen antaminen Metsähallitukselle aluepoliittisesti merkittävistä valtion maa- ja vesialueiden käyttöön liittyvistä kysymyksistä sekä aloitteiden tekeminen samoin Metsähallitukselle paikallisen väestön aseman turvaamiseksi Metsähallituksen toimintaa suunniteltaessa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostettiin lisäksi sitä, että neuvottelukunnat ovat paikallisen väestön ja Metsähallituksen välisiä yhteistyöelimiä, joiden avulla pyritään tuomaan esille paikallisen väestön näkemykset Metsähallituksen päätöksenteossa (HE 257/1993 vp, s. 11).



Vuoden 1993 metsähallituslain 13 § ei sisältänyt mitään mainintaa saamelaisista eikä heidän edustustaan Lapin neuvottelukunnassa siinä suoranaisesti edellytetty. Siitä huolimatta saamelaisten edustajisto (saamelaisvaltuuskunta ja sittemmin saamelaiskäräjät) on alusta pitäen voinut nimetä siihen yhden edustajan ja tälle varamiehen. Samantapaista menettelyä noudatettiin jo vuoden 1993 metsähallitusasetuksen 11 §:n 2 momentin mahdollistamien saamelaisten kotiseutualueen yhteistyöryhmien osalta. Tuon säännöksen mukaan Metsähallitus saattoi asettaa saamelaisten kotiseutualueelle yhteistyöryhmiä, joihin kuuluvat Metsähallituksen ja alueen väestön edustajat. Työryhmät ovat alusta alkaen koostuneet Metsähallituksen, alueen kuntien, saamelaisten edustajiston sekä Inarissa kolttien kyläkokouksen edustajista.

Laki Metsähallituksesta uudistettiin vuonna 2004. Uudella lailla (1378/2004) kumottiin vuoden 1993 vastaava laki. Siinä yhteydessä aiemmin asetuksentasoinen säännös saamelaiskulttuurin aseman turvaamisesta siirrettiin lain tasolle, yhteiskunnallisia velvoitteita sääntelevän 4 §:n 2 momenttiin. Sanamuodoltaan säännös oli samankaltainen vuoden 1993 asetuksen säännöksen kanssa, mutta ei kuitenkaan täsmälleen samansisältöinen, sillä siitä poistettiin maininta luontaiselinkeinojen edellytysten turvaamisesta.

Mainitun 4 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu saamelaisten kotiseutualueella on yhteen sovitettava siten, että saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa säädetty oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan on mahdollista. Perusteluissa korostetaan kuitenkin sitä, että tämä säännös ei tarkoita sanottujen luontaiselinkeinoihin liittyvien harjoittamisoikeuksien kuulumista vain saamelaisille. Tätä perustellaan sillä, että nämä oikeudet ovat jo kauan kuuluneet osaksi kaikkien Pohjois-Suomen paikallisten asukkaiden elämään eikä nykytilaa ole siten tarkoitus muuttaa. Edelleen säännöksen perusteluissa viitataan saamelaiskäräjälaiissa säädettyyn saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallintoon ja todetaan, että lailla Metsähallituksesta ei ole tarkoitus puuttua sanotun lain sisältöön. Niinpä muun muassa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite koskee edelleen Metsähallitusta saamelaisalueella (HE 154/2004 vp, s. 22, ks. myös s. 37).

Myös vuoden 2004 metsähallituslakiin sisältyi säännös neuvottelukunnista. Lain 20 §:n 1 momentti oli sisällöltään aiemman lain vastaavan säännöksen (13 §) kaltainen kahdella poikkeuksella. Ilmaisuihin ”turvaaminen” korvattiin ilmaisulla ”huomioon ottaminen” sillä perusteella, että Metsähallituksen toiminnalla tuskin on mahdollista turvata paikallisen väestön asemaa. Lisäksi neuvottelukuntien tehtäväksi lisättiin toimintojen yhteensovittamisen edistäminen (HE 154/2004 vp, s. 34). Lain nojalla annettuun asetukseen (1380/2004) sisältyneet säännökset neuvottelukunnista (8 §) ja saamelaisten kotiseutualueen yhteistyöryhmistä (9 §) pysyivät aiemman asetuksen vastaavien säännösten sisältöisinä.

Lain 20 §:n 1 momentin säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyi mielenkiintoinen maininta siitä, että säännöksen tarkoituksena on osaltaan edistää perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (HE 154/2004 vp, s. 34). Perusteluissa

ei viitata saamelaisten itsehallintoa koskevaan perustuslain 121 §:n 4 momenttiin. Toisaalta on huomattava, ettei säännöksessä mainita mitään saamelaisten edustuksesta neuvottelukunnissa.

Vuoden 2004 laki kumottiin vuonna 2016 säädetyllä uudella lailla Metsähallituksesta (234/2016). Saamelaisten oikeusasema ei uudessa laissa sanottavammin muuttunut. Uutena asiana lain 39 §:n 2 momenttiin otettiin säännös, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvaan kuntaan asetetaan kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan sitä, että neuvottelukunnissa pitäisi olla edustettuina saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja asianomaiset kunnat (HE 132/2015 vp, s. 72). Saamelaisten kotiseutualueen neuvottelukunnista on tarkemmin säädetty valtioneuvoston asetuksessa Metsähallituksesta (247/2016), jonka 6 §:n mukaan kussakin neuvottelukunnassa tulee olla muun muassa saamelaiskäräjien edustus ja Inarin kunnassa myös kolttien kyläkokouksen edustaja. Uusi laki Metsähallituksesta jää tämän tutkimuksen tarkasteluajanjakson ulkopuolelle, joten sitä ei käsitellä tässä tämän enempää.<sup>773</sup>

### *E. Ympäristönsuojelulaki*

Ympäristönsuojelua koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2014 säädetyllä ympäristönsuojelulalla (527/2014), jolla kumottiin aiempi samanniminen laki (86/2000) vuodelta 2000. Lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista sekä myös toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn (2 §). Lain tarkoituksena on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, tukea kestävää kehitystä sekä torjua ilmastonmuutosta. Edelleen lain tarkoituksena on edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (1 §).

Vuoden 2000 ympäristönsuojelulaissa ei ollut yhtään saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä. Sen sijaan uudessa ympäristönsuojelulaissa saamelaisten asema on otettu erikseen huomioon. Siinä saamelaisia erityisesti koskevat säännökset ovat samankaltaisia edellä esiteltyjen kaivoslain ja vesilain vastaavien säännösten kanssa. Niiden lähtö-

---

<sup>773</sup> On kuitenkin tarpeen viitata YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleisopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean tuoreimpiin, keväällä 2017 hyväksytyihin Suomea koskeviin päätelmiin. Komitea ilmoittaa panneensa merkille, että vuonna 2016 säädetty laki Metsähallituksesta ei edellytä neuvottelemista saamelaisten kanssa ennen kuin annetaan lupia, jotka vaikuttavat saamelaisten maa-alueiden käyttöön. Komitea kehottaa Suomen valtiota varmistamaan, että ennen kuin se myöntää toimilupia tai suunnittelee toimintoja saamelaisten kotiseutualueelle, kulttuuriset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset arvioidaan asianmukaisesti yhteistyössä niiden yhteisöjen kanssa, joihin kulloinkin toimenpide vaikuttaa. (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017, s. 4–5)

kohtana on saamelaisten kulttuuria suojaava yleinen heikentämiskielto, jolla pyritään erityisesti turvaamaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyviä edellytyksiä. Ympäristönsuojelulaissa on neljä (4) aineellista ja menettelyllistä säännöstä saamelaisten perustuslaillisten oikeuksien huomioon ottamisesta.

Lain 5 luvun säännökset koskevat lupamenettelyä, johon liittyvistä lausunnoista säädetään 42 §:ssä. Sen mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä lupahakemuksesta lausunto muiden ohella saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa tarkoitetulla koltta-alueella. Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään puolestaan lain 49 §:ssä, jonka mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa muun ohella olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja koltta-alueella.

Mainitun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan saamelaisia erityisesti koskeviin perustuslain säännöksiin (17.3 § ja 121.4 §) sekä KP-sopimuksen 27 artiklaan, joka perustelujen mukaan merkitsee velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen kuten poronhoidon taloudellinen kannattavuus säilyy. Perusteluissa arvioidaan, että tämä säännös takaa sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen. Edelleen perusteluissa todetaan, että säännöksen sisältämät olennaisuusvaatimukset asettavat melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa. Näitä vaatimuksia on esityksen mukaan tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ottaen huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. Tässä yhteydessä esityksessä viitataan vielä eduskunnan perustuslakivaliokunnan kaivoslakiesityksestä (HE 273/2009 vp) antamaan lausuntoon (PeVL 32/2010 vp), jossa valiokunta otti esille tämän lähtökohdan kaivoslain vastaavan säännöksen soveltamisessa. (HE 214/2013 vp, s. 111–112)

Lain 18 luku sisältää säännökset valvonnasta ja hallintopakosta. Sen 186 §:ssä säädetään vireillepano-oikeudesta siinä tapauksessa, ettei tämän lain vastainen toiminta ole tullut vireille valvontaviranomaisen aloitteesta. Tällöin asian voi panna kirjallisesti vireille muiden ohella saamelaiskäräjät, jos ympäristövaikutukset ilmenevät saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kyläkokous, jos ympäristövaikutukset ilmenevät koltta-alueella. Vielä lain muutoksenhakua ja päätöksen täytäntöönpanoa koskevan 19 luvun 191 §:ssä on kaivoslakia ja vesilakia vastaava säännös valitusoikeudesta. Sen mukaan valitusoikeus on saamelaiskäräjillä sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kielteään ja kulttuuriaan sekä kolttien kyläkokouksella sillä perusteella, että ympäristöluvassa tarkoitettu toiminta heikentää koltta-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja.

#### *F. Laki rakennusperinnön suojelemisesta*

Rakennusperinnön suojelua sääntelevää lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2010 annetulla lailla rakennusperinnön suojelemisesta (L 498/2010), jolla kumottiin aiempi samaa asiakokonaisuutta säännellyt vuoden 1985 rakennussuojelulaki (60/1985). Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 101/2009 vp) mukaan rakennusperinnön säilyttäminen ja suojeleminen on osa kulttuuriperinnön vaalimista, johon Suomen valtiota velvoittavat perustuslain lisäksi eräät kansainväliset sopimukset. Lakiuudistuksen tavoitteena on muun muassa saattaa rakennusperinnön säilyttämisestä annetut säännökset ajan tasalle ja paremmin vastaamaan alan kansainvälisiä sopimuksia. (HE 101/2009 vp, s. 1)

Laki rakennusperinnön suojelemisesta on erityislaki. Asemakaava-alueella rakennusperinnön suojelemisesta huolehditaan edelleen ensisijaisesti kaavoituksella. Asemakaava-alueilla ja asemakaavoitettaviksi päätetyillä alueilla, joille on annettu rakennuskielto, lakia rakennusperinnön suojelemisesta sovellettaisiin ainoastaan, jos suojelua ei voitaisi toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla tai jos suojelu erityislain nojalla muutoin on tarpeellista. Tällainen peruste on esimerkiksi rakennuksen valtakunnallinen merkitys. Lakia ei sovelleta muinaisjäänöksiin eikä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon rakennuksiin, joista kaikista on oma lainsäädäntönsä. (HE 101/2009 vp, s. 24)

Lain tavoitteena on sen 1 §:n mukaan turvata rakennetun kulttuuriympäristön ajallinen ja alueellinen monimuotoisuus, vaalia sen ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää sen kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Rakennettua kulttuuriympäristöä kutsutaan rakennusperinnöksi. Rakennusperinnön suojelua koskevassa asiassa tulee toimia niin, että asianosaisilla on mahdollisuus osallistua asian valmisteluun.

Laki sisältää yhden saamelaisia erityisesti koskevan menettelyllisen säännöksen, joka on suojelusta päättämistä koskevan 2 luvun 7 §:n 1 momentissa. Mainittu pykälä sääntelee asianosaisten kuulemista ja lausuntojen pyytämistä. Pykälän lopussa olevan säännöksen mukaan ELY-keskuksen on saamelaisten kotiseutualueella olevaa saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa pyydettävä saamelaiskäräjien lausunto. Pykälän yksityiskohtaista perusteluista ilmenee, että sen tarkoituksena on vahvistaa asian ratkaisemisessa vuorovaikutusta osapuolten kesken. Perusteluissa saamelaiskäräjille turvataan asianosaisen asema saamelaisten rakennusperintöä koskevassa asiassa. (HE 101/2009 vp, s. 26).

Erämaalaisissa (62/1991) ja luonnonsuojelulaissa (1096/1996) on lisäksi molemmissa yksi saamelaisten aineellisia oikeuksia turvaava säännös. Erämaalain 1 §:n mukaan erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. Luonnonsuojelulain 16 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevista kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset (lain muutos 58/2011). Saamelaisten itsehallintoon liittyviä säännöksiä näissä laeissa ei ole.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Kaikki tässä luvussa käsitellyt lait, rakennusperintölakia lukuun ottamatta liittyvät maa- ja vesialueiden sekä luonnonvarojen käyttöön ja hoitoon muun muassa saamelaiden kotiseutualueella ja ovat siksi merkityksellisiä saamelaisten kannalta. Saamelaisten alkuperäiskansakulttuurin, erityisesti siihen olennaisesti kuuluvien perinteisten elinkeinojen näkökulmasta katsottuna ne asettuvat kuitenkin osin eri kategoriaan. Kaivoslaki, vesilaki ja metsälaki poikkeavat ympäristönsuojelulaista siinä suhteessa, että niissä säännellään sellaista toimintaa, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa saamelaisen alkuperäiskansan maa-alueiden ja luonnonvarojen kestävään käyttöön nojaavien perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytysten kanssa. Kyseisissä laeissa säännelty maankäyttömuodot ovat saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin nähden kilpailevia maankäyttömuotoja ja muodostavat siten uhkan saamelaiselle kulttuurille ja sen taloudelliselle perustalle. Näistä lähtökohdista mainittujen lakien osalta ei voida puhua niinkään saamelaisten oikeudesta kehittää omaa kulttuuriaan, vaan ainoastaan kulttuurin ylläpitämisen edellytysten turvaamisesta. Tähän lähtökohtaan liittyy kaivoslakiin, vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin sisältyvä saamelaisten kulttuuria suojaava nk. heikentämiskielto, jolla pyritään turvaamaan erityisesti perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä. Itsehallinnon toteuttamisen kannalta heikentämiskielto merkitsee sitä, että saamelaisten pitäisi päästä tehokkaasti osallistumaan sellaiseen päätöksentekoprosessiin, jonka tuotoksena syntyvien ratkaisujen usein haitalliset vaikutukset kohdistuvat suoraan tai välillisesti heidän asemaansa alkuperäiskansana.

Vaikka ympäristönsuojelulakiin sisältyvät kaivoslain ja vesilain tapaiset säännökset muun ohessa saamelaisen kulttuurin suojaksi tarkoitetusta heikentämiskiellostä, on tämä laki silti perusteiltaan toisenlainen laki. Lain tarkoituksena on ehkäistä ympäristön pilaantumista ja torjua ympäristövahinkoja sekä tukea kestävää kehitystä ja edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä. Nämä pyrkimykset ovat sopusoinnussa saamelaisen kulttuurin perinteisten arvojen ja perinteisten elinkeinojen säilymiseen ja kehittymiseen liittyvien edellytysten kanssa. Tämän vuoksi ympäristönsuojelulakiin sisältyy saamelaisten oikeuksien ja niiden hallinnoinnin osalta sekä kulttuurin ylläpitämiseen että myös sen kehittämiseen liittyviä elementtejä.

Laki Metsähallituksesta poikkeaa muista laeista siinä, että se sääntelee organisaation, pääosin maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla toimivan valtion liikelaitoksen toimintaa, jolla on yhteiskunnallisia velvoitteita kuten saamelaiskulttuurin turvaaminen sekä liiketoiminnasta erillisiä julkisia hallintotehtäviä. Metsähallituksen tehtävänä on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta kestäväällä ja tuloksellisella tavalla. Tehtäväkokonaisuuteen liittyy siten ympäristönsuojelulain kaltaisia elementtejä, jotka ovat ainakin lähtökohtaisesti sopusoinnussa perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyvien edellytysten kanssa. Sen sijaan Metsähallituksen liiketoiminnan toimialaan kuuluvat toiminnot kuten metsätalous sekä valtion maa- ja vesialueita koskeva vuokraus- ja myyntitoiminta ovat käytännössä useinkin osoittautuneet ongelmallisiksi kysymyksiksi erityisesti saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisen kannalta. Metsähallituksen toiminnalla on suurta merkitystä saamelaisten kotiseutualueella, jonka kokonaispinta-alasta on niin

kutsuttujen valtion maa- ja vesialueiden osuus lähes 90 %. Nämä alueet ovat pääosin Metsähallituksen hallinnassa.

Säädösten yleisperusteluissa ja yksityiskohtaisten perustelujen osioon kuuluvassa suhdetta perustuslakiin käsittelevässä alaluvussa on vaihtelevalla tavalla viitattu saamelaiden oikeusasemaan. Vesilakia ja ympäristönsuojelulakia koskevien hallitusten esitysten yleisperusteluihin sisältyy saamelaisten oikeuksia käsittelevä luku, jotka ovat keskenään lähes identtiset. Erotuksena on lukujen sijoittuminen esityksissä. Vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä tämä luku on yleisperustelujen nykytilaa kuvaavassa pääluvussa (HE 277/2009 vp, s. 16–17), kun taas ympäristönsuojelulain osalta vastaava luku sijaitsee yleisperustelujen keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä pääluvussa (HE 214/2013 vp, s. 66). Tekstiosuuksissa viitataan ensin KP-sopimuksen 27 artiklaan ja ihmisoikeuskomitean omaksumaan sitä koskevaan tulkintalinjaan, jonka mukaan saamelaisilla on oikeus nauttia omasta kulttuuristaan muiden ryhmänsä jäsenten kanssa ja että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen muodoksi on tunnustettu erityisesti poronhoito, kalastus ja metsästyminen. Siinä kohtaa mainitaan myös saamelaisia erityisesti koskevat Suomen perustuslain säännökset, mutta ilman siitä seuraavia, lakien aineelliseen sisältöön liittyviä päätelmiä. Lopuksi luvussa viitataan vielä saamelaiskäräjälain 6 §:ään, joka koskee saamelaiskäräjien edustamista kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä, sekä neuvotteluelvoitetta sääntelevään 9 §:ään. Tekstissä on kuitenkin vain toistettu näiden pykälien sisältö ilman analyysiä siitä, minkälaisia päätelmiä mainituista lainkohdista pitäisi tehdä kyseisten lakien aineellisen sisällön näkökulmasta.

Kaivoslain yleisperustelujen nykytilaa käsittelevään lukuun on otettu alaluku saamelaisten kotiseutualueesta, koltta-alueesta ja poronhoitoalueesta, jossa on lähinnä toistettu keskeisiä saamelaiskäräjälain, kolttalain ja poronhoitolain säännöksiä sekä viitattu saamelaisten perusoikeussääntöön ja KP-sopimukseen (siihen on lisäksi viitattu kansainvälisiä sopimuksia esittelevässä luvussa) (HE 273/2009 vp, s. 23 ja 40). Keskeisiä ehdotuksia sisältävässä luvussa on lyhyesti referoitu lakiin sisältyvät saamelaisten asemaa turvaavat säännökset (HE 273/2009 vp, s. 56). Perusoikeusvaikutuksia käsittelevässä luvussa on todettu, että saamelaisalueilla on lisäksi otettava huomioon saamelaisten perusoikeussääntö (HE 273/2009 vp, s. 66). Kaivoslakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä käsittelevään päälukuun sisältyy alaluku saamelaisalueen erityiskysymyksistä. Siinä käydään läpi lakiesityksen saamelaisia erityisesti koskevat säännökset ja todetaan lopuksi päätelmänä, että ehdotettua sääntelyä voidaan siten kokonaisuudessaan pitää riittävänä ottaen huomioon perustuslain 17.3 §:ssä saamelaisille turvattu asema alkuperäiskansana ja KP-sopimuksen 27 artikla (HE 273/2009 vp, s. 204). Saamelaisten itsehallintoa sääntelevästä perustuslain 121.4 §:n säännöksestä siinä ei mainita mitään.

Vuoden 2004 metsähallituslakiesityksen yleisperustelujen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä luvussa todetaan lyhyesti esityksen tavoitteena olevan saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaaminen saamelaisalueella. Siinä yhteydessä painotetaan kuitenkin sitä, ettei saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittaminen ole saamelaisten yksinoikeus (HE 154/2004 vp, s. 12). Asian valmistelua koskevassa luvussa mainitaan, että valmistelun aikana on neuvoteltu saamelaiskäräjien

kanssa siitä annetun lain mukaisesti. Luvun lopussa todetaan lisäksi, että saamelaiskäräjien lausunnossa esitettyä viittausta maanomistusolojen epäselvyyteen ja vireillä olevaan sitä koskevaan selvitykseen ei ole otettu huomioon, koska esitys ei muuta nykytilannetta (HE 154/2004 vp, s. 19). Suhdetta perustuslakiin esittelevän alaluvun mukaan pääosin hallinnollisen ja etuja suovan luonteensa vuoksi julkisilla hallintotehtävillä ei ole juurikaan perusoikeuksiin ulottuvia vaikutuksia lukuun ottamatta saamelaisia, joilla on perustuslain 17.3 §:ään perustuva oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Tämän perusoikeussäännöksen toteuttamiseksi lakiesitykseen ehdotettiin otettavaksi säännös saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaamisesta. (HE 154/2004 vp, s. 37) Metsälakiin vuonna 2013 tehtyyn muutokseen liittyvän hallituksen esityksen yleisperusteluihin (HE 75/2013 vp) ei sisälly mitään mainintoja saamelaisten erityisestä asemasta kuten ei myöskään rakennusperinnön suojelulain perusteluihin.

Saamelaiskäräjiä on pääsääntöisesti kuultu edellä selostettujen säädösten valmistelun eri vaiheissa.

*Kaivoslain* uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotuksesta<sup>774</sup> antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät totesi, että kaivoslakia ei pitäisi säätää ennen kuin samaan aikaan vireillä olleet aluehallintouudistus (ALKU-hanke) ja ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointihanke saatetaan päätökseen ja nähdään niiden vaikutukset uuteen kaivoslakiin. Pykäläkohtaisina muutosehdotuksina käräjät esitti muun muassa, että kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa saamelaisten kotiseutualueella ei saisi myöntää ilman saamelaiskäräjien lupaa.<sup>775</sup> Hallituksen esityksestä ilmenee, että jatkovalmistelun yhteydessä lakihankkeesta on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa siitä annetun lain 9 §:n mukaisesti (HE 273/2009 vp, s. 68). Saamelaiskäräjät toimitti neuvottelujen jälkeen ministeriölle muistion, jossa se korosti ehdotettujen säännösten tärkeyttä saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi ja viittasi aiemmissa kannanotoissaan esittämiinsä vaatimuksiin.<sup>776</sup> Eduskuntakäsittelyn yhteydessä saamelaiskäräjiä kuultiin asiaa valmistavasti käsitellessä talousvaliokunnassa (TaVM 49/2010 vp) ja sille lausunnon antaneessa perustuslakivaliokunnassa (PeVL 32/2010 vp). Saamelaiskäräjien kirjalliset lausunnot<sup>777</sup> näille valiokunnille ovat keskenään identtiset. Lausunnoissaan saamelaiskäräjät katsoi lakiehdotuksen olevan oikeansuuntainen ja kiirehti kaivoslain pikaista säätämistä. Käräjät oli tyytyväinen siihen, että lain perusteluosassa on käsitelty kattavasti saamelaisten oikeusasemaa. Käräjät lausui olevansa tyytyväinen myös siihen, että keskeisiä sen esittämiä näkemyksiä ja ehdotuksia on otettu huomioon lakiehdotuksessa.

*Vesilain* valmistelu pohjautuu oikeusministeriön asettamien vesilakitoimikunnan (2004:2) ja sen työtä jatkaneen vesilakityöryhmän (2006:13) mietintöihin. Saamelaiskäräjät antoi lausunnon jälkimmäisestä mietinnöstä. Siinä käräjät kiinnitti huomiota siihen, että saamelaisten oikeusasema on vuoden 1961 vesilain säätämisen jälkeen paljonkin muuttunut

<sup>774</sup> Kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Konserni. 26/2008.

<sup>775</sup> Saamelaiskäräjien lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle kaivoslain uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotuksesta, 3.12.2008.

<sup>776</sup> Saamelaiskäräjien muistio työ- ja elinkeinoministeriölle kaivoslain uudistamisesta, 8.5.2009.

<sup>777</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 15.3.2010, ja eduskunnan talousvaliokunnalle samasta esityksestä, 12.10.2010.

erityisesti perustuslain tasolla. Käräjien mielestä saamelaisten perustuslaillisen alkuperäiskansa-aseman tulisi vaikuttaa Suomen oikeusjärjestelmässä pääasiallisesti Suomen ratifioimien vähemmistöjä ja alkuperäiskansoja koskevien kansainvälisten sopimusten kautta. Tässä yhteydessä käräjät viittasi ILO 169 -sopimuksesta nouseviin velvoitteisiin, vaikka Suomi ei olekaan sopimusta ratifioinut. Lisäksi käräjät korosti, että vesilain näkökulmasta keskeiseksi nousee erityisesti saamelaiskäräjälaissa säädetty viranomaisten kuulemis- ja neuvotteluvaihto.<sup>778</sup> Eduskunnassa asiaa käsittelee valmistavasti eduskunnan ympäristövaliokunta (YmVM 22/2010 vp), joka pyysi asiaa valmistellessaan kirjallisen lausunnon muiden ohella saamelaiskäräjiltä. Lausunnossaan ympäristövaliokunnalle saamelaiskäräjät viittasi saamelaisten perustuslailliseen asemaan ja KP-sopimuksen 27 artiklaan sekä niiden toteuttamiseen liittyen perustuslain 22 §:ään. Muutoin saamelaiskäräjät ilmoitti tukevansa hallituksen esitykseen otettuja saamelaisten oikeusasemaa turvaavia säännöksiä.<sup>779</sup> Ympäristövaliokunnalle lausuntonsa antaneet eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 61/2010 vp), talousvaliokunta (TaVL 13/2010 vp) sekä maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 16/2010 vp) eivät kuulleet asiaa käsitellessään saamelaiskäräjiä.

Ympäristöministeriö pyysi *ympäristönsuojelulain* uudistamista valmistelleen hankkeen ehdotuksesta uudeksi ympäristönsuojelulaksi lausunnot yli sadalta taholta. Ministeriö sai lopulta lausunnon 120 organisaatiolta. Myös saamelaiskäräjät antoi siinä yhteydessä asiasta oman lausuntonsa. Eduskunnassa hallituksen esitystä valmistavasti käsitellyt eduskunnan ympäristövaliokunta (YmVM 3/2014 vp) ei asiaa käsitellessään kuullut saamelaiskäräjiä kuten eivät myöskään sille asiasta lausunnon antaneet perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2014 vp), hallintovaliokunta (HaVL 7/2014 vp), maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 18/2014 vp) ja talousvaliokunta (TaVL 19/2014 vp).

Vuoden 2004 *lakia Metsähallituksesta* valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja Metsähallituksen yhteisenä virkatyönä. Lakiesityksestä pyydettiin lausunto muun muassa saamelaiskäräjiltä (HE 154/2004 vp, s. 18). Lausunnossaan käräjät totesi voimassa olevan metsähallituslain ja Metsähallituksen käytännön olevan ristiriidassa saamelaisten perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja itsehallinnon toteutumisen kanssa. Käräjien mielestä saamelaisalueen maaomistusoikeuden epäselvyyden vuoksi Metsähallituksen ei tule saamelaisalueella myydä maata, ei lähtökohtaisesti vuokrata sitä pitkäaikaisin vuokrasopimuksin ilman saamelaiskäräjien suostumusta eikä toimia tällä alueella liikelaitoksena, jolla olisi tulostavoite. Käräjät katsoi myös, että Metsähallituksen tulee hoitaa saamelaisalueella pelkästään julkisia hallintotehtäviä ja harjoittaa välttämätöntä metsätaloutta muissa kuin vanhoissa metsissä pelkästään metsurityövoimalla. Vielä käräjät piti tärkeänä, että Metsähallitukselle esitetyn saamelaiskulttuurin turvaamisvelvollisuuden tulee koskea saamelaisten perinteisiä elinkeinoja.<sup>780</sup>

Eduskunnassa lakiesityksen valmistava käsittely annettiin maa- ja metsätalousvaliokunnalle (MmVM 13/2004 vp), jolle perustuslakivaliokunnan (PeVL 38/2004 vp) ja ympäristövaliokunnan (YmVL 28/2004 vp) oli annettava lausuntonsa. Nämä kaikki kuulivat

<sup>778</sup> Saamelaiskäräjien lausunto oikeusministeriölle vesilakityöryhmän mietinnöstä (2006:13), 18.9.2006

<sup>779</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi, 10.11.2010.

<sup>780</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi Metsähallituksesta, 13.4.2004.



asiaa käsitellessään saamelaiskäräjiä, perustuslakivaliokunta tosin vain kirjallisesti. Maa- ja metsätalousvaliokunnalle sekä perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa käräjät korosti erityisesti sitä, että valtiolla ei ole omistusoikeutta valtion metsämaahan saamelaisalueella, minkä vuoksi Metsähallituksen liiketoimintaa ei tule ulottaa missään muodossa saamelaisalueelle eikä valtion väitettävä omistusoikeutta turvaavaa erävalvontaa tule vahvistaa siellä Metsähallituksen tehtäväksi. Tässä yhteydessä käräjät kiisti hallituksen esitykseen sisältyvää väitettä siitä, että esitys ei muuttaisi nykytilannetta maanomistusoikeuden osalta. Käräjät painotti myös sitä, että saamelaisten yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien toteutumiseksi käräjillä tulisi olla mahdollisuus osallistua ministeriöistä alkaen kaikkiin Metsähallituksen tavoitteiden asetteluun, jotka liittyvät saamelaisten kulttuurin turvaamiseen. Ympäristövaliokunnalle antamassaan launnossa käräjät totesi muun ohella, että Metsähallituksen eri tehtävien jaottelu on saamelaisia ajatellen epäonnistunut ja Metsähallituksen yhteiskunnallisten tehtävien – kuten saamelaiskulttuurin turvaaminen – suhde liiketoimintaan ja julkisiin hallintotehtäviin on epäselvä.<sup>781</sup> Nämä saamelaiskäräjien ehdottamat muutokset eivät toteutuneet metsähallituslaissa.

Saamelaiskäräjät antoi aikanaan lausuntonsa maa- ja metsätalousministeriölle myös vuoden 2004 metsähallituslain nojalla annetusta *valtioneuvoston asetuksesta Metsähallituksesta* (1380/2004), jota edellä käsiteltiin. Launnossaan saamelaiskäräjät katsoi, että saamelaisten perustuslaillinen itsehallinto saamelaisalueen maankäytössä Metsähallituksen hallinnonalalla ei ole vielä riittävän selvä. Käräjien mielestä lain mukainen velvoite turvata saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset muodostaa saamelaisalueella reunaehdon Metsähallituksen kaiken liiketoiminnan harjoittamiselle. Tämän reunaehdon arvioinnissa saamelaisilla on paras tieto, minkä vuoksi heitä on kuultava ja heidän kanssaan on neuvoteltava eduskunnan perustuslakivaliokunnan viitoittamalla tavalla (PeVM 17/1994 vp). Kuulemis- ja neuvottelumenettelyn tulee ulottua suunnitteluun, tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan Metsähallituksen lisäksi myös maa- ja metsätalousministeriössä sekä ympäristöministeriössä.

Sanotulta perustalta käräjät esitti, että Metsähallituksen hallituksessa olisi saamelaiskäräjien ehdottama jäsen. Lisäksi käräjät esitti asetuksen neuvottelukuntia koskevaan 8 §:ään lisäystä, jonka mukaan Lapin läänin neuvottelukuntaan kuuluu saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen esityksistä määrätyt jäsenet ja varajäsenet. Samoin käräjät esitti yhteistyöryhmiä koskevan asetuksen 9 §:ään lisämainintaa siitä, että saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen ja paliskuntien esittämät edustajat ovat yhteistyöryhmässä enemmistönä.<sup>782</sup> Saamelaiskäräjien esitykset eivät toteutuneet kyseisessä asetuksessa.

*Rakennusperinnön suojelemista annettua lakia* koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että saamelaiskäräjät antoi aikanaan lausunnon ympäristöministeriön vuonna 2006 asettaman rakennussuojelulain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotuksista. Käräjät esitti launnossaan muun muassa, että saamelaisilla tulisi olla oikeus toimia asian tuntijana saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevan rakennusperinnön osalta. Hallituksen esitystä tarkistettiin siltä osin käräjien lausunnon pohjalta. (HE 101/2009 vp, s. 24)

<sup>781</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta, 27.10.2004 sekä lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, 1.11.2004 ja muistio eduskunnan ympäristövaliokunnalle samasta esityksestä, 1.10.2004.

<sup>782</sup> Saamelaiskäräjien lausunto maa- ja metsätalousministeriölle ehdotuksesta asetukseksi Metsähallituksesta, 29.10.2004.

*Eduskunnan valiokunnat* kiinnittivät saamelaisten erityisasemaan huomiota näiden lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä vaihtelevasti. *Kaivoslakiesityksestä* antamaansa lausuntoon eduskunnan perustuslakivaliokunta sisällytti kokonaisen luvun saamelaisten oikeuksista. Siinä valiokunta totesi ensin, että lakiehdotuksessa on lukuisia menettelyllisiä ja aineellisia säännöksiä saamelaisten oikeuksista malminetsinnän, kaivostoinnin ja kullanhuuhdonnan eri vaiheissa. Sen mukaan menettelylliset säännökset liittyvät lähinnä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen asemaan. Valiokunnan mielestä aineellisista säännöksistä tärkein on lakiehdotuksen 50 §, jossa on lueteltu saamelaisten oikeuksien turvaamisen kannalta merkitykselliset luvan myöntämisen esteet. Valiokunta viittasi lausunnossaan saamelaisia erityisesti koskeviin perustuslain säännöksiin sekä myös KP-sopimuksen 27 artiklaan ja sen tulkintaan. Tähän liittyen se nosti esille KHO:n ratkaisun vuodelta 1999 (KHO 31.3.1999 T 693), jossa KHO on todennut, että perustuslain 17.3 §:n säännökset ja KP-sopimuksen 27 artikla on kaivoslain ohella otettava huomioon valtaushakemuksia ratkaistaessa.<sup>783</sup>

Edelleen perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältyvät menettelylliset saamelaisten oikeuksia turvaavat säännösehdotukset ovat perusteltuja perustuslain saamelaissäännösten kannalta. Lakiehdotuksen 50 §:n säännökset puolestaan takaavat valiokunnan mielestä sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että mainitun 50 §:n 1 momentin säännösten olennaisuusvaatimukset näyttäisivät asettavan melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa. Valiokunta piti tärkeänä, että näitä olennaisuuskriteereitä tulkitaan ja sovelletaan perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. (PeVL 32/2010 vp, s. 9–10)

Ympäristövaliokunta ei kiinnittänyt lausunnossaan huomiota saamelaisten asemaan muutoin kuin esittämällä kielellisen korjauksen mainittuun 50 §:n 1 momenttiin (YmVL 7/2010 vp, s. 3, vrt. HE 273/2009 vp, s. 220). Mietintövaliokuntana toiminut eduskunnan talousvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan kannanottoon olennaisuuskriteerien tulkitsemisesta ja korjasi 50 §:n 1 momentin muotoilua ympäristövaliokunnan ehdottamalla tavalla (TaVM 49/2010 vp, s. 8).

---

<sup>783</sup> KHO linjasi kaivoslain mukaista vaikutusten arviointia ratkaisussaan vuodelta 2014, jossa se kumosi Tuokesin kullanhuuhdontapäätöksen lainvastaisena. KHO toteaa kaivoslakia koskevaan hallituksen esitykseen viitaten, että kaivoslain 50 §:n mukaisen lupaedellytysten harkinnan on tarkoitettu perustuvan lain 38 §:n mukaiseen menettelyyn ja siinä saatuaan selvitykseen. Tämä pykälä täydentää saamelaiskäräjälain 9 §:n, kolttalain 56 §:n ja poronhoitolain 53 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta. Ratkaisussaan KHO nimenomaisesti toteaa, että vaikka saamelaiskäräjät ei käytäisi sille varattua saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelutalaisuutta, kullanhuuhdontalupa-asiaa käsiteltäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon kaivoslain 38 §:ssä lupaviranomaiselle säädetty velvoite selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien ja ao. pykälässä mainittujen muiden tahojen kanssa lain 50 §:ssä luvan myöntämiseksi asetetut edellytykset. (KHO 2014:111, 25.6.2014, T 1988) Leena Heinämäki (2017, s. 79) katsoo KHO:n ratkaisua arvioidessaan, että vaikutusten arviointi ei ole sama kuin kuuleminen tai lausunnon pyytäminen, vaan viranomaisen tulee erikseen toteuttaa kyseinen arviointi yhteistyössä lainkohdassa mainittujen tahojen kuten saamelaiskäräjien kanssa. Arvioinnin toteuttaminen on siis viranomaisten, ei saamelaiskäräjien velvoite.

*Vesilakiesityksen* käsittelyyn osallistuneista eduskunnan valiokunnista yksikään ei ottanut kantaa saamelaisten asemaan. *Ympäristönsuojelulakiesityksen* osalta vain eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota saamelaisten asemaan. Valiokunta sisällytti lausuntoonsa kaivoslakiesityksestä antamansa lausunnon kaltaisen luvun saamelaisten oikeuksista. Siinä valiokunta viittasi lakiehdotuksen 49 §:n 6 kohdan mukaiseen heikentämiskieltosäännökseen ja piti tärkeänä kaivoslakiesityksen yhteydessä lausumansa tavoin (PeVL 32/2010 vp, s. 9–10), että myös ympäristönsuojelulain nyt ehdotettavaa kaivoslakiehdotuksesta sanamuodoltaan jossain määrin poikkeavaa säännöstä tulkittaessa ja sovellettaessa on syytä ottaa samat seikat huomioon. (PeVL 10/2014 vp, s. 7)

Kaikki vuoden 2004 *metsähallituslakiesityksen* käsittelyyn osallistuneet valiokunnat kiinnittivät huomiota saamelaisten oikeusasemaan. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan perustuslain 17.3 §:ään, jossa turvataan myös saamelaiskulttuurin kehittäminen. Sen vuoksi valiokunta katsoi, että saamelaiskulttuuriin kuuluu myös sen perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot. (PeVL 38/2004 vp, s. 4) Ympäristövaliokunta piti saamelaisten perusoikeuksien kannalta perusteltuna sitä, että aiemmin asetukseen sisältynyt saamelaiskulttuurin suojaus säännös nostetaan lain tasolle. Valiokunta piti myös perustuslaki huomioon ottaen asianmukaisena hallituksen esitykseen sisältyvää toteamusta, ettei saamelaiskulttuurin suojaus säännös merkitse sitä, että luontaiselinkeinojen harjoittamiseen liittyvät oikeudet kuuluisivat vain saamelaisille. Valiokunnan kannan mukaan säännöstä ei tule katsoa heikentävän paikallisten asukkaiden oikeuksia, vaikka siinä mainitaan vain saamelaiset. (YmVL 28/2004 vp, s. 4–5) Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön sisältyvät kannanotot saamelaisten oikeusasemasta ovat ympäristövaliokunnan kantojen mukaisia. Valiokunta korosti erityisesti sitä seikkaa, että metsähallituslaki sisältää ainoastaan Metsähallituksen hallinnassa olevien alueiden hallinnointia koskevia säännöksiä, eikä lailla siten ratkaista näiden alueiden omistusoikeutta eikä alueisiin kohdistuvia muita oikeuksia. (MmVM 13/2004 vp, s. 7)

Eduskunnan valiokuntien *metsälakiesityksestä* antamiin kannanottoihin ei sisälly lausumia saamelaisten oikeuksista (MmVM 18/1996 vp, PeVL 22/1996 vp ja YmVL 5/1996 vp). Sama koskee *lakiesitystä rakennusperinnön suojelemista* (YmVM 3/2010 vp, PeVL 6/2010 vp ja SiVL 10/2009 vp).

KP-sopimuksen lisäksi edellä selostetuilla maa- ja vesialueiden sekä luonnonvarojen käyttöä ja suojelua koskevilla säädöksillä on, rakennusperinnön suojelulakia lukuun ottamatta selviä yhtymäkohtia ILO 169 -yleissopimukseen ja YK:n alkuperäiskansajulistukseen sisältyviin määräyksiin maan ja luonnonvarojen käytöstä. ILO 169 -sopimuksen osalta artikkelit 7 (4 kohta), 14<sup>784</sup> ja 15 ovat tässä suhteessa olennaisimpia huomioon otettavia määräyksiä. Alkuperäiskansajulistuksessa puolestaan artikkelit 26–

<sup>784</sup> Hallituksen esityksessä ILO 169 -sopimuksen ratifoimiseksi (HE 264/2014 vp, s. 40) todetaan vesilain osalta, että saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannalta merkittävimmät oikeudet ja velvollisuudet sisältyvät vesien yleiskäyttöön kuten vesistöissä liikkumiseen ja tilapäiseen veden ottamiseen ja että nämä oikeudet on vesilailla turvattu. Päätelmänä siinä yhteydessä esitetään, että vesilaissa turvataan saamelaisten oikeus käyttää vesistöä, oikeus ottaa vettä ja oikeus hyödyntää vesivarjoja.

29 ja 32 ovat merkityksellisiä mainittuja säädöksiä sovellettaessa. Rakennusperinnön suojelulakiin taas liittyy erityisesti julistuksen 11 artikla, joka turvaa alkuperäiskansoille oikeuden harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan. Edelleen saamelaispöytäkirjan IV luvun määräykset maasta ja vedestä liittyvät keskeisesti näihin säädöksiin.

Saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta voidaan ensinnäkin todeta, että 1960-luvulla säädetyissä kaivoslaissa ja vesilaissa ei ollut ainuttakaan saamelaisia erityisesti koskevaa säännöstä. Saamelaisten erityisasemaa huomioivia säännöksiä ei sisältynyt myöskään vuoden 1996 metsälakia ja vuoden 2010 rakennusperinnön suojelulakia edeltäviin vastaaviin säädöksiin. Vuoden 2014 ympäristönsuojelulakia edeltänyt samanniminen laki oli säädetty (v. 2000) saamelaisten itsehallintolainsäädännön voimaantulon jälkeen, mutta siinä ei silti ollut huomioitu saamelaisten erityisasemaa lainkaan. Tämä ilmenee myös uudessa ympäristönsuojelulaissa, jonka kaikkien saamelaisia erityisesti koskevien säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan aiemman lain vastaaviin säännöksiin ja todetaan, että säännöksiin on lisätty saamelaisten aseman huomioon ottamiseen liittyvät maininnat (HE 214/2013 vp, s. 108, 111, 163 ja 165).

Aiempaan tilanteeseen verrattuna saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia on ainakin muodollisesti lisätty kyseisissä maa- ja vesialueiden sekä luonnonvarojen käyttöä ja suojelua koskevissa säädöksissä metsähallituslakia lukuun ottamatta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta tarkasteli kaivoslakiesityksen ja ympäristönsuojelulakiesityksen yhteydessä saamelaisten oikeuksia turvaavia säännöksiä jakamalla ne aineellisiin ja menettelyllisiin. Jälkimmäisten osalta valiokunta viittasi saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen asemaan. Nämä säännökset koskevat siten saamelaisten itsehallinnollista asemaa ja sen sisältönä olevaa saamelaisten oikeutta vaikuttaa alkuperäiskansa-asmaansa kuuluvien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Kaivoslaissa on kuusi (6), vesilaissa kolme (3), ympäristönsuojelulaissa samoin kolme (3) sekä metsälaissa ja rakennusperinnön suojelulaissa molemmissa yksi (1) saamelaisten itsehallinnollisten elinten asemaan liittyvää menettelysäännöstä. Aineellisten ja menettelyllisten säännösten lisäksi kaivoslakiin, vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin sisältyy vielä kuhunkin yksi (1) muutoksenhakua koskeva säännös, joka liittyy oikeussuojajärjestelmään eikä sellainen säännös siten sääntele menettelyä hallinnollisessa päätöksenteossa. Loput saamelaisten erityisasemaa koskevat säännökset liittyvät heidän aineellisten oikeuksiensa turvaamiseen, mitä on pidettävä myönteisenä kehityksenä. Näissä laeissa ei näin ollen ole ainuttakaan sellaista säännöstä, joka varsinaisesti turvaisi saamelaisten osallistumismahdollisuuksia viranomaisen päätöksentekoprosessissa. Säännökset antavat saamelaisille ainoastaan oikeuden vaikuttaa päätöksentekoon viranomaistoiminnan ulkopuolelta kuulemis- ja neuvottelumenettelyn avulla.

Metsähallituslakia uudistettaessa vuonna 1993 saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvaavat perustuslain säännökset olivat vasta valmistelun asteella. Sen sijaan ne olivat jo voimassa, kun kyseistä lakia uudistettiin vuonna 2004. Siitä huolimatta saamelaisten oikeusasemaa ei siinä vahvistettu sen enempiä aineellisilla kuin hallinnollisillakaan säännöksillä, vaan ne pysyivät ennallaan sillä erotuksella, että mainittu saa-

melaiskulttuurin suojauslain noston nostettiin asetuksesta lain tasolle. Saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua eritoten lain mukaisen suojauslain toteuttamiseen ja valvontaan ei siten edistetty Metsähallituksen hallinnossa kulttuuri-itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteiden mukaisesti. Sanottavampaa kehitystä ei tapahtunut myöskään keväällä 2016 voimaan tulleessa uudessa metsähallituslaissa. Oikeudellisesti tarkastellen saamelaisten mahdollisuudet vaikuttaa Metsähallituksen päätöksentekoon ja muuhun toimintaan ovat neuvoa-antavien neuvottelukuntien, yhteistyöryhmien ja saamelaiskärjälain 9 §:n mukaisen yleisen kuulemis- ja neuvottelumenettelyn sekä tietyllä tapaa myös Biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen toimeenpanoon kuuluvien vapaaehtoisten Akwé: Kon -ohjeiden ja Metsähallituksen kanssa tehtyjen sopimusten varassa.

Tässä tutkimuksessa on aikaisemmin viitattu siihen saamelaisten itsehallinnon toteutumisen kannalta olennaiseen epäkohtaan, että lausunto- ja neuvottelumenettely ei ole ensisijaisesti itsehallintoa eikä yhteiskunnallista vaikuttamistakaan, vaan hallintomenettelyyn liittyvää julkisen vallan käyttöä. Kysymys on kiinnostava jo yksistään sen vuoksi, että suurin osa tässäkin tutkimuksessa käsitellyistä saamelaisten itsehallinnon toteuttamista varten Suomen lainsäädäntöön otetuista säännöksistä – erityisesti tässä alaluvussa käsitellyissä sääöksissä – koskee saamelaiskärjälille turvattua lausunnon- ja neuvotteluoikeutta sen lisäksi, että saamelaiskärjäläisissä on viranomaisia velvoittava yleissäännös neuvottelumenettelystä. Onko nämä säännökset nähtävä vain osana muodollista hallintomenettelyoikeutta vai pyrkimyksenä lisätä saamelaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia vaiko molempina? Viranomaispuolella säännösten tarkoitus saatetaan mieltää lähinnä ensin mainitulla tavalla, kun taas saamelaisapuoli pitää luonnollisesti kiinni jälkimmäisestä tarkoituksesta.

## 7.6. Saamelaisten itsehallinto eräissä muissa tapauksissa

### 7.6.1. Kolttsaamelaisten hallinto

Nykyisin pääosin Inarinjärven ympäristössä asuva kolttaväestö muodostaa yhden omaperäisimmän ryhmän saamelaisten hyvin heterogeenisessä joukossa. Kolttia asuu Suomen puolella arviolta 600 henkeä, joista noin puolet puhuu itäisten saamen kielten ryhmään kuuluvaa koltansaamea. Heistä noin 400 asuu varsinaisella koltta-alueella Inarinjärven ympäristössä. Kolttia asuu myös Norjassa (n. 150) ja Venäjällä (n. 250–500).<sup>785</sup> Kolttien erityistä asemaa ja oikeuksia sääntelee vuonna 1995 uudistettu kolttalaki (253/1995), jossa pääpaino on edellisen vuoden 1984 kolttalain (611/1984) mukaisesti kolttien elinkeinojen, elinolojen ja kulttuurin tukemisessa näitä lakeja aiempien lakien mukaisen asuttamisen sijasta. Kolttalain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria.

<sup>785</sup> <http://www.saaminuett.fi>

Koltilla on kaksi kyläkokousta, joista toinen edustaa Sevettijärvi-Näätämon ja toinen Keväjärvi-Nellimin alueen kolttaa. Kolttalain 8 luku sääntelee kolttien asiainhoitoa. Sen 42 §:n mukaan kolttien kyläkokoukset kokoontuvat vähintään kerran vuodessa. Kyläkokouksessa saavat päätösvaltaa käyttää kolttalain 43 §:n mukaan kokoukseen osallistuvat täysi-ikäiset kylässä vakituisesti asuvat koltat sekä heidän aviopuolisonsa. Lain 44 §:ssä puolestaan säädetään kyläkokouksen tehtävistä. Niistä tärkein on esitysten tekeminen ja lausuntojen antaminen kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa.

Kyläkokouksia valmistelemina ja niiden päätöksiä toimeenpanemina eliminä toimivat koltthaneuvostot (lain 45 §). Niiden tehtävänä on antaa lausuntoja viranomaisille kyläkokouksen toimivaltaan tarkoitetuissa asioissa silloin, kun asia on kiireellinen eikä kyläkokousta voida saada ajoissa koolle asiaa käsittelemään. Lisäksi koltthaneuvostojen tehtävänä on antaa lausuntoja muun muassa poro-, metsästys- ja kalapirttihakemuksista. Kylähallintoon kuuluu lisäksi keskeisesti kolttien edusmiehenä toimiva luottamusmies, joka valitaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan kolttien keskuudessa toimeenpannuilla vaaleilla. Hänen tehtävänä on hoitaa kolttien yhteisiä asioita ja valvoa heidän etujaan (lain 46 §). Luottamusmies toimii sekä kyläkokousten että kyläneuvostojen puheenjohtajana. Luottamusmies jatkaa asemassaan historiallisen kylänvanhimman perintöä.

Nykyistä kolttalakia valmisteltiin samoihin aikoihin saamelaisten itsehallintolainsäädännön kanssa. Se tuli voimaan toukokuussa 1995, siis ennen itsehallintolainsäädännön voimaantuloa. Lain valmistelu tapahtui kuitenkin maa- ja metsätalousministeriössä, kun taas saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä valmisteltiin oikeusministeriössä ja sen ohjauksessa. Kolttalaisissa on yksi kuulemista koskeva säännös. Lain 56 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisten käsiteltävinä olevissa kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa viranomaisten on varattava kolttien kyläkokoukselle ja koltthaneuvostoille tilaisuus lausunnon antamiseen. Säännös ei kuitenkaan velvoita viranomaisia neuvottelujen järjestämiseen näissä asioissa, joten se on oikeudelliselta vaikuttavuudeltaan saamelaiskäräjälain 9 §:ää heikompi säännös.

Voimassa olevaa kolttalakia on muutettu kaiken kaikkiaan yhdeksän (9) kertaa. Nämä muutokset eivät kuitenkaan liity mitenkään kolttien itsehallinnon kehittämiseen eivätkä niin ollen myöskään heidän vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen omissa asioissaan.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Koltat ovat viimeinen saamelaisryhmä, jonka yhä nykyisinkin toiminnassa oleva omaperäinen kylähallinto pohjautuu saamelaisten vanhaan, perinteiseen itsehallintomuotoon siida- eli lapinkyläjärjestelmään, vaikka sen toimivaltuudet ovat oleellisesti heikommat kuin siidoilla oli. Muinaisen lapinkylän tavoin kolttien kyläkokouksessa käsitellään kolttien yhteisiä asioita. Tämä kylähallinto on itsehallintomuotona huomattavasti lähempänä saamelaisten perinteistä autonomista yksikköä kuin konsanaan yleissaamelainen toimielin saamelaiskäräjät. Kolttsaamelaisten itsehallinnolla ei ole kuitenkaan senkään vertaa itsenäistä ratkaisovaltaa omissa asioissaan kuin saamelais-

käräjillä. Kolttalain 8 lukuun sisältyvät säännökset kolttien asiainhoidosta antavat kolttien hallintoelimille pelkästään oikeuden tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja heidän elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa. Kolttien hallinnolla on siten suhteessa toimivaltaisiin viranomaisiin vain neuvoa-antava asema.

Oma erityiskysymyksensä on yleissaamelaisen itsehallintoelimen saamelaiskäräjien ja kolttien itsehallinnon (kylähallinnon) välinen oikeudellinen suhde itsehallinnollista aspektia silmällä pitäen. Molempien asema perustuu lain tasoiisiin säännöksiin kuitenkin sillä erotuksella, että kolttien itsehallinnon malli pohjautuu saamelaisten perinteiseen lapinkyläjärjestelmään, kun taas saamelaiskäräjien hallintomuoto noudattaa pääosin suomalaisen kunnallisen itsehallinnon organisointitapaa. Saamelaisten itsehallintolakien perusteluissa on viittauksia kolttien asemaan (HE 248/1994 vp, s. 4 ja 7–9), mutta niissä ei ole käsitelty näiden itsehallintomuotojen välistä oikeudellista suhdetta. Selvää on kuitenkin se, että kumpikaan ei toimi toisen alaisuudessa tai ohjauksessa.

Saamelaisten itsehallintolainsäädännön perusteluissa on lähdetty siitä, että siinä tarkoitettu itsehallinto koskee koko saamelaista kansanryhmänä Suomessa, johon myös koltat kuuluvat. Siitä lähtökohdasta kolttasaamelaiset ovat saaneet vaalien kautta aina edustajansa saamelaiskäräjiin, vaikkei heidän edustuksensa perustukaan siellä muodolliseen laissa säädettyyn kiintiöasemaan. Saamelaiskäräjät on lisäksi omassa työjärjestyksessään turvannut saamelaisten kielellisten ja alueellisten ryhmien edustuksen käräjien kokouksen alaisissa toimielimissä hallituksessa ja eri lautakunnissa<sup>786</sup>. Sen vuoksi kolttasaamelaisilla on aina edustajansa näissäkin toimielimissä kuten myös epävirallisissa käräjien puheenjohtajistossa<sup>787</sup>. Tilanne oli pääsääntöisesti sama myös saamelaisvaltuuskunnan aikana. Kolttien kylähallinnossa yleissaamelaisella edustajistolla ei ole koskaan ollut mitään asemaa tai edustusta. Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että kolttasaamelaisilla on saamelaishallinnossa paremmat mahdollisuudet edistää omia asioitaan eri viranomaisissa kuin muilla saamelaisryhmillä, sillä he voivat harjoittaa tätä toimintaa sekä oman kylähallintonsa että saamelaiskäräjien hallinnon kautta.

### 7.6.2. Saamelaisalueen koulutuskeskus

Saamelaisalueen koulutuskeskus (SAKK), pohjoissaameksi Sámi oahpahušguovddáš (SOG), on valtion omistama saamenkäsitelyyn, poronhoitoon ja saamen kieliin erikoistunut toisen asteen oppilaitos, joka järjestää monialaista ammatillista koulutusta sekä nuorille että aikuisille. Nykyisessä muodossaan se on toiminut vuodesta 1993 lukien, jolloin annettulla lailla (545/1993) yhdistettiin Inarissa aiemmin toimineet valtion oppilaitokset Saamelaisalueen ammatillinen koulutuskeskus ja Ivalon kotitalousoppilaitos sekä yksityisen kannatusyhdistyksen omistama Inarin Opisto valtion omistamaksi Saamelaisalueen koulutuskeskukseksi. Sen kotipaikka on Ina-

<sup>786</sup> Saamelaiskäräjien työjärjestys, hyväksytty saamelaiskäräjien kokouksessa 28.2.2006; 5, 8, 10, 12, 14, 16, 17a ja 19 §:t.

<sup>787</sup> Sama, 3 §.

rin kunta. Oppilaitoksen opetuskielet ovat suomi ja saame, myös muut kielet ovat mahdollisia.<sup>788</sup>

Koulutuskeskuksen tarkoituksena on sitä koskevan vuonna 2010 uudistetun lain (252/2010) 1 §:n mukaan lisätä erityisesti saamelaisväestön ammatillista osaamista, järjestää saamelaisten kotiseutualueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavaa koulutusta ja edistää alueen työllisyyttä sekä säilyttää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Tarkoituksen toteuttamiseksi koulutuskeskus järjestää ammatillista koulutusta ja saamen kielen ja kulttuurin opetusta sekä tuottaa ja kehittää niihin liittyvää oppimateriaalia, verkko-opetusta ja muita opetuksen tukipalveluja.

Hallituksen esityksen mukaan laki oli tarpeen uudistaa, koska se oli monin paikoin vanhentunut sekä sisällöllisesti että teknisesti. Uudistuksessa ei kuitenkaan muutettu oppilaitoksen asemaa saamelaisten kotiseutualueen ja saamelaisväestön koulutustarpeisiin vastaavana valtion oppilaitoksena. Myös sen kaksi koulutustehtävää, ammatillinen perus- ja lisäkoulutus sekä saamen kielen ja kulttuurin opetus pysyivät ennallaan. Uudistuksessa painotettiin tarvetta luoda paremmat mahdollisuudet palvella saamelaisalueen ulkopuolella asuvien saamelaisten saamen kielen ja kulttuurin opetustarpeita. Lisäksi pidettiin tärkeänä vastata uusien elinkeinojen kuten matkailun ja luovien alojen koulutuksellisiin tarpeisiin. (HE 108/2009 vp, s. 1 ja 8–10)

Hallituksen esityksessä on niukasti viittauksia saamelaisia erityisesti koskeviin perustuslain säännöksiin. Varsinaisesti niin on tehty esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa luvussa, jossa todetaan koulutuskeskuksen osaltaan vahvistavan saamelaisten asemaa alkuperäiskansana (HE 108/2009 vp, s. 10). Sen ohella nykytilan arvioinnissa todetaan, että saamen kielen ja kulttuurin opetuksella on ollut kasvava merkitys koulutuskeskuksen toiminnassa ja että tätä ovat vahvistamassa perustuslain ja saamen kielilain säännökset sekä saamelaiskäräjille säädetyt tehtävät (HE 108/2009 vp, s. 8). Lisäksi saamen kielen ja kulttuurin opetusta sääntelevän lain 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa arvioidaan, että saamelaisten asema perustuslaissa ja saamen kielilaki asettavat erityisiä velvoitteita saamen kielen ja kulttuurin turvaamiseksi ja kehittämiseksi. (HE 108/2009 vp, s. 13) Saamelaisten itsehallintoa sääntelevään perustuslain 121.4 §:ään esityksessä ei suoraan viitata lainkaan.

Saamelaisalueen koulutuskeskus on siinäkin mielessä ainutlaatuinen toisen asteen oppilaitos, että saamelaisilla on ollut toiminnan alusta alkaen lain turvaama enemmistö oppilaitoksen hallinnosta sekä opetuksen järjestämisestä ja kehittämisestä vastaavassa johtokunnassa. Jo vuoden 1993 lain nojalla annetun asetuksen (649/1993) 4 §:ssä määrättiin, että Lapin lääninhallituksen nimeämästä kahdeksasta (8) johtokunnan jäsenestä kuuden (6) tulee edustaa saamelaisväestöä. Nämä edustajat lääninhallituksen tuli nimetä silloisen saamelaisvaltuuskunnan esityksestä.

Lain uudistamisen yhteydessä oppilaitoksen hallintoelimiä ja henkilöstöä koskevat keskeisimmät säännökset otettiin lakiin siinä muodossa kuin ne olivat aiemmin asetuksessa. Säännökset johtokunnan kokoonpanosta pysyivät pääosin entisellään, mutta joitakin tarkistuksia kuitenkin tehtiin. Johtokunnasta säädetään lain 9 §:ssä. Sen 1

<sup>788</sup> <http://www.sogsakk.fi>



momentissa on nyt nimenomaisesti todettu, että johtokunnan jäsenten enemmistön on edustettava saamelaisväestöä ja heidät nimitetään saamelaiskäräjien esityksestä. Tätä vaatimusta ei aiemmin ollut vastaavassa asetuksen säännöksessä, vaikka siinä asetetut vaatimukset eri tahojen edustuksesta muuten johtivat saamelaisten enemmistöön johtokunnassa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa edellytetään lisäksi, että saamelaiskäräjien tulee ottaa huomioon edustajien valinnassa myös saamelaisalueen ulkopuolella asuvien saamelaisten edustus (HE 108/2009 vp, s. 14–15).

Oppilaitosta koskevan lain uudistamiseen liittyvää hallituksen esitystä käsiteltiin aikanaan eduskunnassa sen sivistysvaliokunnassa, joka puolestaan pyysi esityksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalta. Tämä kuuli asiaa käsitelleessään tavanomaiseen tapaan useita asiantuntijoita. Myös saamelaiskäräjien edustaja oli perustuslakivaliokunnan kuultavana.

Valiokunnalle antamassaan lausunnossa saamelaiskäräjät viittasi saamelaisia koskeviin perustuslain säännöksiin ja kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että koulutuskeskusta koskeva asiakokonaisuus liittyy niihin asioihin, joiden hoitaminen kuuluu merkittävässä määrin saamelaiskäräjien tehtäviin siitä annetun lain mukaisesti. Saamelaiskäräjät ei kuitenkaan esittänyt lakiesitykseen yhtään sellaista korjausehdotusta, jossa olisi ollut kyse saamelaisten itsehallinnon kehittämistä kyseisen oppilaitoksen toiminnassa, ellei sellaisiksi luetaan ehdotuksia saamen kielen, saamenkielisen ja saamelaisten perinteistiedon säilymistä tukevan koulutustarjonnan lisäämiseksi. Näiden seikkojen lisäksi saamelaiskäräjät kiinnitti huomiota oppilaitoksen henkilöstön saamen kielen taidon tarpeellisuuteen ja sen rooliin palvella koko saamelaisalueen väestöä eikä ainoastaan Inarin alueen väestöä.<sup>789</sup>

Lyhyessä lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että lakiesitys on merkityksellinen saamelaisten asemaa koskevien perustuslain 17.3 §:n ja 121.4 §:n kannalta. Valiokunta korosti, että lain soveltamisessa sekä opetuksen sisältöä ja laajuutta sekä opetus- ja hallintokielestä päätettäessä on huomioitava saamelaisten ja saamen kielen asema perustuslaissa ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi valiokunta joutui huomauttamaan saamelaiskäräjien edustuksen sivuuttamisesta lain valmistelun alkuvaiheessa, kun opetusministeriö ei ollut kutsunut saamelaiskäräjien edustajaa lakia valmistelleeseen virkamiestyöryhmään.<sup>790</sup> (PeVL 40/2009 vp, s. 2)

Lakiesityksestä antamassaan mietinnössä eduskunnan sivistysvaliokunta ei maininnut mitään saamelaisten itsehallinnon kehittämistä eikä viitannut lainkaan perustuslain 121.4 §:ään. Sen sijaan valiokunta viittasi saamelaisten kielellisiin ja kulttuurisiin perusoikeuksiin ja niiden toteuttamiseen. Valiokunta korosti, että koulutuskeskus on tärkeä saamelaisalueen väestön ja saamelaisten osaamis- ja sivistystehtävän toteuttaja. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä turvata saamen kielen säilyminen ja saamelaisväestön perusoikeuksien toteutuminen. Saamen kielilaissa säädetään muun muassa

<sup>789</sup> Saamelaiskäräjien lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 108/2009 vp laiksi Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta, 2.12.2009.

<sup>790</sup> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:3.

julkisen vallan velvollisuudesta toteuttaa ja edistää saamelaisten kielellisiä oikeuksia. Valiokunnan mukaan oppilaitos osaltaan toteuttaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevia oikeuksia. Se painotti oppilaitoksen johtokunnan keskeistä asemaa siinä suhteessa, että se voi omilla ratkaisuillaan pitkälti määrittellä saamenkielisen opetuksen ja henkilöstön saamen kielen taidon laajuuden. Sivistysvaliokunta lausui mietinnössään myös luontaiselinkeinojen kehittämisestä katsoen, että lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa käsitystä siitä, että luontaiselinkeinot kuuluvat osana saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten perusoikeuksiin. Valiokunta totesi, että luontaiselinkeinojen koulutus muodostaa keskeisen osan oppilaitoksen koulutustarjonnasta ja että saamelaisten kulttuurilla ei ole tarkoitus ymmärtää ainoastaan henkisen kulttuurin aluetta. (SiVL 1/2010 vp, s. 2)

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaisilla oli Saamelaisalueen koulutuskeskuksen hallinnossa vahva asema jo ennen saamelaisten itsehallintolainsäädännön voimaantuloa. Tilanne ei ole oppilaitoksesta annetun uuden lain myötä tältä osin muuttunut muutoin kuin, että johtokunnan kokoonpanosta ja saamelaisten enemmistöasemasta siinä säädetään nyt lain tasolla aiemman asetuksentasoisen sääntelyn sijasta ja että tämä enemmistöasema on lain säännöksessä nimenomaisesti erikseen mainittu. Nämä seikat korostavat luonnollisesti saamelaisten keskeistä asemaa oppilaitoksen toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan mistään kohta ilmene, että lain uudistamisella olisi varsinaisesti pyritty lisäämään saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia itsehallintonsa perustalta. Tarkoituksena oli vain ajantasaistaa lain säännöksiä muuttamatta oppilaitoksen perustehtävää, tarkoitusta tai hallintoa.

Vaikka uuden lain perusteluissa todetaankin Saamelaisalueen koulutuskeskuksen aseman saamelaisten kotiseutualueen ja saamelaisväestön tarpeisiin vastaavana oppilaitoksena pysyvän ennallaan (HE 108/2009 vp, s. 1 ja 8), poikkeaa sen tarkoitusta sääntelevän lain 1 §:n muotoilu aiemman vuoden 2003 lain vastaavan pykälän muotoilusta. Vanhan lain 1.2 §:ssä mainitaan ensimmäisenä tehtävänä antaa koulutusta lähinnä saamelaisalueen koulutustarpeita varten ja vasta toisena säilyttää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Uuden lain vastaavassa lainkohdassa (1.2 §) tämä asiajärjestys on käännetty päinvastaiseksi niin, että ensimmäisenä tarkoituksena on lisätä erityisesti saamelaisväestön ammatillista osaamista ja toisena tarkoituksena järjestää saamelaisten kotiseutualueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavaa koulutusta. Lisäksi lainkohdan (momentin) lopussa säädetään, että tarkoituksena on myös säilyttää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Muutoinkin aiempaa ja nykyisin voimassa olevaa lakia koskevia hallituksen esityksiä vertailemalla voi helposti havaita, että jälkimmäisessä painotetaan ensin mainittua enemmän saamelaisväestön osaamis- ja sivistystarpeita sekä saamen kieleen ja kulttuuriin liittyviä koulutustarpeita. Tätä näkökulmaa korosti myös eduskunnan sivistysvaliokunta lakiesityksestä antamassaan mietinnössään.

Tutkimuksen aiemmassa vaiheessa viitattiin ILO 169 -sopimuksen koulutusta koskeviin artikloihin (27–29). Saamelaiset pääsevät Saamelaisalueen koulutuskeskuksen toiminnassa osallistumaan sopimuksen 27 artiklan 2 kohdassa mainittujen ohjelmien

suunnitteluun ja toteutukseen ja he voivat jopa päättää ja vastata ohjelmien toteuttamisesta. Onko Saamelaisalueen koulutuskeskusta pidettävä sopimuksen 27 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna saamelaisten omana oppilaitoksena? Tuon kohdan mukaan hallitusten on tunnustettava alkuperäiskansojen oikeus perustaa omia oppilaitoksiaan ja koulutusjärjestelyjään edellyttäen, että tällaiset laitokset täyttävät vähimmäisvaatimukset, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat määritelleet kuullen näitä kansoja. Lisäksi siinä määrätään, että hallitusten on myönnettävä tähän tarkoitukseen asianmukaiset varat. Vastaava määräys sisältyy alkuperäiskansajulistuksen 14 artiklan 1 kohtaan. Vuonna 2014 annetussa hallituksen esityksessä ILO 169 -sopimuksen hyväksymisestä ei ole artiklojen 27–29 käsittelyn yhteydessä mainittu lainkaan Saamelaisalueen koulutuskeskusta, mikä seikka oudoksuttaa.

Saamelaiset eivät ole varsinaisesti perustaneet eivätkä omista Saamelaisalueen koulutuskeskusta, vaikka toki he ovat aikoinaan olleet keskeisesti myötävaikuttamassa oppilaitoksen aikaansaamiseen. Kun saamelaisilla on kuitenkin oppilaitoksen hallinnossa määräävä asema, on heillä sen vuoksi oppilaitosta ja ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön sekä taloudellisten resurssien asettamisessa rajoissa mahdollisuus aidosti päättää saamelaisväestölle suunnattavasta koulutustarjonnasta. Oppilaitoksen laajan tehtäväkuvauksen ansiosta saamelaiset voivat oppilaitoksen toiminnan puitteissa kehittää, ohjata ja hallita sivistyksellisten olojensa lisäksi myös kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia olojaan. Siten saamelaiset voivat Saamelaisalueen koulutuskeskuksen avulla osaltaan itse vastata kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksiensa toteuttamisesta itsehallintonsa perustalta. Laki Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta toteuttaa hyvin saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen tavoitteita, vaikka samalla on todettava, että jo aiemmalla oppilaitosta koskevalla lailla pyrittiin samoihin tavoitteisiin.

Voimassa olevaa lakia Saamelaisalueen koulutuskeskuksesta on muutettu tähän mennessä yhden kerran (L 916/2015). Muutos ei liity itsehallinnon kehittämiseen.

### **7.6.3. YLE Sápmi**

Voimassa oleva laki Yleisradio Oy:stä on vuodelta 1993 (1380/1993). Lain 3 luvussa säädetään yhtiön tehtävistä ja siihen sisältyvässä 7 §:ssä määritellään yhtiön julkisen palvelun tehtävä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee muun muassa tuottaa palveluja saamen kielellä.

Inarin kirkonkylässä päätoimipaikkaansa pitävän Yleisradion saamelaistoimituksen, YLE Sápmin tehtävänä on tuottaa edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja palveluja saamen kielellä. Saamelaisradion juuret ulottuvat kuitenkin vuotta 1993 paljon pidemmälle. Sen toiminta sai alkunsa syksyllä 1947, jolloin luettiin ensimmäiset saamenkieliset uutiset Suomen Yleisradiossa Oulusta. Tästä alkoivat radion säännölliset saamenkieliset lähetykset, vaikka Suomen puolellakin lienee tehty satunnaisia lähetyksiä jo vuotta aiemmin. Lähetykset siirtyivät Rovaniemelle vuonna 1960 ja sieltä vihdoon saamelaisalueelle Ivaloon ja edelleen Inarin kirkonkylään 1970-luvun alussa. Saamelaisradio itsenäistyi omaksi alueradiokseen vuonna 1985 ja kuusi vuotta myöhemmin, vuonna 1991 radio sai oman lähetysverkon, mikä takasi sille täyden toi-

minnallisen itsenäisyyden.<sup>791</sup> Saamelaisradion toiminta kehittyi edelleen voimakkaasti myös 2000-luvulle tultaessa. Yleisradio liittyi vuonna 2002 pohjoismaisesti tuotettaviin 15 minuutin mittaisiin saamenkielisiin tv-uutisiin, jotka lähetään jokaisena arkipäivänä. Näiden lisäksi Yleisradio päätti vuonna 2013 aloittaa omat saamenkieliset tv-uutiset, jotka ovat pituudeltaan viisi minuuttia ja joissa käsitellään etupäässä Suomen puolen saamelaisten asioita.<sup>792</sup>

Nykyisin YLE Sápmi on kolmella saamen kielellä monipuolista sisältöä radioon, televisioon ja internetiin tuottava saamelainen mediatalo, vaikka onkin osa YLE:n organisaatiota. YLE:n strategia ohjaa YLE Sápmin toimintaa. Sillä on lisäksi omat, YLE:n strategiaan pohjautuvat strategiset painopistealueet. Vuosia 2013–2015 koskevien linjausten mukaan YLE Sápmi muun muassa vahvistaa saamen kieliä, kulttuuria ja identiteettiä. Se palvelee kaikkia saamelaisia ja tuottaa arvoa yhteisöön kertoessaan, mitä saamelaisyhteisössä tapahtuu ja mistä yhteisössä kulloinkin keskustellaan.<sup>793</sup>

Vuoden 1993 yleisradiolakia on sen voimaan tulon jälkeen muutettu useaan otteeseen. Saamelaisten itsehallinnon kehittämisen kannalta kiinnostavin lainmuutos tehtiin vuonna 2005 (L 635/2005 – HE 43/2005 vp), joka tuli voimaan vuoden 2006 alusta. Siinä yhteydessä muun ohessa muutettiin Yleisradion hallintoneuvoston tehtäviä koskevaa lain 6 §:ää lisäämällä siihen säännös, jonka mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on muun muassa antaa saamelaiskäräjiä asiasta kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta vuosittain kertomus eduskunnalle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan saamelaiskäräjiltä pyydetäisiin lausunto kertomuksen saamelaisia koskevasta osiosta. Saamelaisten perusoikeussäännökseen viitaten esityksessä todetaan, että tämä ratkaisu osaltaan vahvistaisi saamelaisten kulttuurista itsemääräämisoikeutta. Lisäksi siinä kohtaa viitataan Suomenkin ratifioimaan Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan vaatimuksiin. Päätelmänään hallitus toteaa pitävänsä ehdotusta saamelaiskäräjien kuulemisesta riittävänä toimenpiteenä takaamaan saamelaisten etujen huomioon ottamisen Yleisradio Oy:n toiminnassa. (HE 43/2005 vp, s. 10–11 ja 16) Saamelaiskäräjien lausunto on säännönmukaisesti liitetty hallintoneuvoston kertomukseen eduskunnalle.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä asiaa valmistavasti käsitellyt liikenne- ja viestintävaliokunta ei esityksestä antamassaan mietinnössä (LiVM 16/2005 vp) ottanut kantaa saamelaiskäräjien kuulemisesta koskevaan säännökseen eikä kuullut saamelaistahoja asiaa käsitellessään.

Saamelaiskäräjät arvosteli myöhemmin yleisradiolakiin sisältyvää kuulemissäännöstä. Puheena olevan lainkohdan nojalla Yleisradion hallintoneuvostolle antamassaan lausunnossa Yleisradion kertomuksesta vuosilta 2007–2008 saamelaiskäräjät viittasi ensin edellä mainittuun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan 11 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan sopimusosapuolten tulee huolehtia siitä, että alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä käyttävien edut ovat edustettuna tai otetaan huomioon sellai-

<sup>791</sup> Lehtola 1997a, s. 9, 31–32 ja Lehtola 1997b, s. 92–93.

<sup>792</sup> [http://yle.fi/uutiset/osasto/sapmi/yle\\_sapmi/6611887](http://yle.fi/uutiset/osasto/sapmi/yle_sapmi/6611887)

<sup>793</sup> Sama.

sisä elimissä, joita lain nojalla saatetaan perustaa valvomaan joukkoviestimien vapautta ja tasapuolisuutta. Käräjien käsityksen mukaan Suomessa tämä määräys toteutuu siten, että saamelaiskäräjät antaa lausunnon Yleisradion kertomuksesta. Saamelaiskäräjien mielestä lausunnon antaminen kertomuksesta ei vahvista saamelaisten kulttuurista itsemääräämisoikeutta merkittävästi. Käräjät arvioi saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteutuvan parhaiten silloin, kun saamelaisilla on mahdollisuus vaikuttaa saamenkieliseen ohjelmatuotantoon jo suunnitteluvaiheessa. Käräjät katsoi, että pitkän aikavälin tavoitteena tulisi olla YLE Sámi Radion ja siihen tarvittavien riittävien resurssien siirtäminen saamelaiskäräjien alaisuuteen, missä yhteydessä radion riippumattomuus turvattaisiin hallintoneuvoston kaltaisella ratkaisulla ja lainsäädännöllä. Lausuntonsa lopuksi käräjät esitti harkittavaksi ohjausryhmän perustamista Sámi Radiolle, johon tulisi journalismin ammattilaisia ja saamelaiskäräjien edustajia.<sup>794</sup>

Yleisradiolakiin tehtiin edelleen muutoksia vuonna 2012 hyväksytyllä lailla (L 474/2012 – HE 29/2012 vp). Myös tuolloin tarkistettiin hallintoneuvoston tehtäviä koskevaa lain 6 §:ää. Siihen sisältyvä saamelaiskäräjien kuulemista sääntelevä säännös otettiin selkeyden vuoksi kyseisen pykälän uudeksi 2 momentiksi ja samalla sen sanamuotoa tarkennettiin (HE 29/2012 vp, s. 37). Säännöksen sisältöä ei kuitenkaan asiallisesti muutettu.

Lainmuutosesityksen eduskuntakäsittelyssä liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVM 8/2012 vp) ei kuullut saamelaistahoja eikä sitä tehnyt myöskään esityksestä lausunnon antanut perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2012 vp). Ne eivät myöskään lausuneet tässä yhteydessä mitään saamelaisten asemasta. Saamelaiskäräjät otti kuitenkin kantaa kyseiseen lakiesitykseen sen ollessa liikenne- ja viestintäministeriössä luonnosvaiheessa.

Lausunnoissaan käräjät esitti muutoksia lakiluonnokseen. Itsehallinnon kehittämisen kannalta merkittävimmät esitykset liittyivät YLE:n hallintoneuvoston tehtäviin ja sen kokoonpanoon. Kyseisessä lakiesityksessä ehdotettiin hallintoneuvoston tehtäviä (6 §) tarkennettaviksi niin, että sen tehtäviin kuuluisi myös uusien merkittävien palveluiden ja tehtävien ennakoarvointi. Tähän liittyen saamelaiskäräjät esitti hallintoneuvoston tehtäviä koskevaan luetteloon lisättäväksi uuden kohdan, jonka mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on kuulla saamelaiskäräjien ennakoarvointi uusista merkittävistä saamenkielisistä palveluista suhteessa julkisen palvelun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Käräjien mielestä tämän ennakoarvioinnin valmistelusta vastaisivat saamelaiskäräjät, YLE Sápmi sekä eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan yhteydessä toimiva virkamies. Lisäksi saamelaiskäräjät esitti, että hallintoneuvostoon valittaisiin saamelaiskäräjien nimeämä jäsen.<sup>795</sup> Saamelaiskäräjien esitykset eivät toteutuneet lain muutoksessa.

### *Arviointia ja päätelmiä*

ILO 169 -yleissopimukseen sisältyy alkuperäiskansojen omaa joukkotiedotusta sivuava määräys. Sopimuksen 30 artiklan mukaan hallitusten on ryhdyttävä alkuperäiskanso-

<sup>794</sup> Saamelaiskäräjien lausunto Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolle sen kertomuksesta eduskunnalle vuositte 2007–2008, 11.6.2009.

<sup>795</sup> Saamelaiskäräjien lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle luonnoksesta hallituksen esityksestä laeiksi Yleisradio Oy:stä ja valtion televisio- ja radiorahastosta annettujen lakien muuttamisesta, 27.3.2012.

jen perinteiden ja kulttuurin kannalta asianmukaisesti toimiin, joilla niille selvitetään niiden oikeudet ja velvollisuudet. Tällöin on tarvittaessa turvauduttava joukkotiedotukseen kansojen omilla kielillä. Alkuperäiskansajulistuksessa on tätä selkeämpi määräys omakielisestä joukkoviestinnästä. Julistuksen 16 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus perustaa omia, omakielisiä viestimiä ja käyttää muiden kuin alkuperäiskansojen viestimien kaikkia muotoja ilman syrjintää. Sama artikla edellyttää lisäksi valtioiden toteuttavan tehokkaita toimia, joilla varmistetaan, että niiden omistamat viestimet kuvastavat alkuperäiskansojen kulttuurista moninaisuutta. Myös julistuksen 13 ja 15 artiklat liittyvät joukkotiedotusvälineiden toimintaan. Edelleen parafoituun saamelaisopimukseen sisältyy tiedotusvälineitä koskevia määräyksiä. Sopimuksen 25 artiklan mukaan valtiot edistävät laajaa saamenkielistä mediatarjontaa. Valtioiden tulee myös mahdollisimman hyvin huolehtia siitä, että saamelaisille annetaan mahdollisuus luoda ja käyttää omia tiedotusvälineitä.

Omakielinen media kuuluu kansojen ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sisäisen ulottuvuuden piiriin. Se tukee ja edistää osaltaan alkuperäiskansojen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. YLE Sápmi ei ole alkuperäiskansajulistuksen 16 artiklan 1 kohdan tarkoittamassa mielessä saamelaisten perustama oma media, vaan se kuuluu osana valtion pääosin omistamaan mediataloon Yleisradioon. Esko Aikio toteaa omassa selvityksessään saamelaiskäräjille vuodelta 2006, että Sámi Radion itsenäisyys on aika vähäistä rajoittuen enimmäkseen toimituksellisiin tehtäviin. Hänen mukaansa Sámi Radio toimii Yleisradio Oy:n asettamien kehysehtojen puitteissa. Tämä koskee ainakin taloudellisia resursseja ja teknisiä asioita. Aikion mukaan radion puutteellinen itsenäisyys on tullut käytännössä ilmi muun muassa saamelaisradioiden pohjoismaisen yhteistyön kehittämisessä ja saamenkielisten lasten tv-ohjelmien tuottamisessa. Hänen mielestään saamelaiset eivät voi itsenäisesti päättää asioiden tärkeysjärjestyksestä radio- ja tv-toiminnassa, vaan siitä päättää aika pitkälle Yleisradio Oy.<sup>796</sup> Saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevassa lakiesityksessä puolestaan todetaan nykytilan arvioinnin yhteydessä, että eräillä aloilla kuten yleisradiotoiminnassa saamen kielen ja saamelaisen itsehallinnon asema on jo tyydyttävä (HE 248/1994 vp, s. 13).

Vaikka YLE Sápmi ei olekaan saamelaisten omistama media, voidaan sitä silti perustellusti pitää saamelaisten omana mediana, tiedotusvälineenä, joka on saamelaisten omista käsissä. Sillä on YLE:n muista aluetoimituksista poiketen oma saamelainen vastaava toimittaja (päällikkö), joka vastaa saamenkielistä sisällöistä kaikissa välineissä. YLE Sápmi on saamelainen ääni, kuten se itse asian ilmaisee. Se kertoo saamelaisesta näkökulmasta saamelaisten omilla kielillä päivittäiset uutiset ja tuottaa ajankohtaisia ohjelmia saamelaisesta yhteiskunnasta sekä muistelee yhdessä saamelaisten kanssa menneitä aikoja ja tapahtumia. YLE Sápmi piirtää päivittäin kuvaa saamelaisten jokapäiväisestä todellisesta elämästä ylläpitäen ja vahvistaen siten saamen kieltä, saamelaisten kulttuuria, identiteettiä ja heidän yhteenkuuluvuuden tunnetta.

Aiemmin mainitusta saamelaiskäräjien esityksestä perustaa ohjausryhmä Sámi Radion toimintaa varten voidaan todeta, että radion yhteydessä toimi oma saamelainen

---

<sup>796</sup> Aikio 2006, s. 48.

ohjelmaneuvosto vuosina 1972–1991. Viisihenkinen ohjelmaneuvoston jäsenet nimitettiin Yleisradion hallintoneuvosto saamelaisvaltuuskunnan ehdotuksesta. Ohjelmaneuvosto toimi aluksi epävirallisena asiantuntijaryhmänä, kunnes sen asema virallistettiin vuonna 1984. Ohjelmaneuvoston tehtävänä oli toimia yhtäältä saamelaisohjelmien tarkkailijana aina valtakunnallista tasoa myöten ja toisaalta olla neuvoa-antava elin myös valtakunnalliselle ohjelmaneuvostolle. Neuvostot lakkautettiin Yleisradion organisaatiossa vuonna 1991.<sup>797</sup>

Saamelaiskäräjille suoraan Yleisradiolaissa turvatusta oikeudesta antaa lausuntonsa Yleisradion kertomuksesta eduskunnalle voidaan todeta samaa kuin muistakin vastaavista suoraan lakiin kirjatusta kuulemisvelvoitteesta. Kirjaus korostaa saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten etujen ja oikeuksien valvojana sekä heidän itsehallintonsa toteuttajana, vaikkei menettely sinänsä turvaa saamelaiskäräjille sen enempää vaikutusmahdollisuuksia kuin sitä koskevan lain 9 §:n mukainen kuulemis- ja neuvottelumenettelykään. Kun kuuleminen on kirjattu suoraan lakiin, voi sen laiminlyönti johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin mahdollisen hallinto-oikeudellisen valituksen johdosta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole ryhtyä tarkemmin analysoimaan, mikä vaikutus saamelaisten itsehallintoon kuuluvilla toimenpiteillä kuten saamelaiskäräjien antamille lausunnoilla on ollut itse kussakin asiassa. Lyhyesti voidaan kuitenkin luonnehtia, että niiden vaikutus vaihtelee hallinnonaloittain. Useimmiten niillä ei ole ollut mitään vaikutusta, mutta on myös tapauksia, joissa lausunnoilla on saatu myönteisiä tuloksia aikaiseksi. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista lausunnoista käy hyvänä esimerkkinä saamelaiskäräjien ensimmäinen Yleisradiolain mukainen lausunto Yleisradion hallintoneuvostolle. Lausunto koskee vuosien 2005 ja 2006 kertomusta. Siinä saamelaiskäräjät kiinnitti erityistä huomiota säännöllisten saamenkielisten tv-lastenohjelmien tärkeyteen.<sup>798</sup>

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta sisällytti kyseistä kertomusta (K 16/2007 vp) koskevaan mietintöönsä erillisen luvun saamenkielisestä väestönosasta, jossa se saamelaiskäräjien lausuntoon viitaten ilmoitti pitävänsä saamenkielisiä lastenohjelmia erityisen tärkeinä saamenkielisen väestönosan oman kielen ja kulttuurin kannalta. Sen vuoksi valiokunta katsoi mietinnössään, että muun muassa lastenohjelmien rahoitusta koskeviin ongelmiin tulee aktiivisesti hakea saamenkielisen väestönosan tarpeita vastaavat ratkaisut. (LiVM 17/2007 vp, s. 5). Sen jälkeen Yleisradion hallintoneuvosto ilmoitti seuraavassa, vuosia 2007 ja 2008 koskevassa kertomuksessaan, että saamenkielistä tv-toimintaa on kehitetty tarjoamalla syyskuusta 2007 alkaen lapsiyleisöille suunnattua 15 minuutin mittaista Unna-Junná -lastenohjelmaa, joka lähetettiin sunnuntaiaamuisin YLE TV2:ssa ja uusintana YLE FST5:ssä. Ohjelmia tehtiin pohjois-, inarin- ja koltansaameksi ja ne tekstitettiin suomeksi ja ruotsiksi.<sup>799</sup> Tätä lastenohjelmaa tuotetaan vielä nykyisinkin.

<sup>797</sup> Lehtola 1997a, s. 38–39 ja 144.

<sup>798</sup> Saamelaiskäräjien lausunto Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolle sen kertomuksesta eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuosilta 2005–2006, 28.8.2007.

<sup>799</sup> Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuosilta 2007–2008 (K 14/2009 vp), s. 14.

Median toimintaan liittyen on syytä mainita myös valtioneuvoston asetus sanomalehdistön tuesta (389/2008), johon sisältyy muutamia säännöksiä saamenkielisen median tukemisesta. Asetuksen 2 §:n mukaan sanomalehdistön tuen tarkoituksena on tukea muun muassa saamen kielillä julkaistuja sanomalehtiä ja verkkojulkaisuja sekä saamenkielisen aineiston tuottamista ja julkaisemista suomen ja ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä. Avustusta voidaan myöntää 5 §:n 1 momentin mukaan sellaisen sanomalehden ja verkkojulkaisun tukemiseen, jota julkaistaan muun muassa saamen kielellä sekä saamenkielisen aineiston tuottamiseen ja julkaisemiseen suomen ja ruotsin kielellä julkaistavan lehden yhteydessä. Saman pykälän 4 momentissa määrätään vielä, että avustuksen myöntää valtioneuvosto opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä ja että tämän ministeriön on ennen myöntöpäätöksen tekemistä kuultava asiassa suomenruotsalaisia kansankäräjiä ja saamelaiskäräjiä. Kuuleminen tarkoittaa käytännössä lausunnon pyytämistä saamelaiskäräjiltä.<sup>800</sup>

#### 7.6.4. Saamelaismuseumo Siida

Inarin kirkonkylässä päätoimipaikkaansa pitävä Saamelaismuseumo Siida on Suomen saamelaisten kansallismuseumo ja valtakunnallinen erikoismuseumo. Saamelaismuseumo tallentaa kokoelmiinsa erityisesti Suomen puolen saamelaisten aineellista ja aineetontaa kulttuuriperintöä ja esittelee sitä näyttelyissään ja julkaisuissaan. Museumo keskeisenä tavoitteena on tukea saamelaista identiteettiä ja kulttuurista itsetuntoa. Saamelaismuseumo perusti vuonna 1959 saamelaisten yhdistys Sámii Litto. Museumo toimi lähinnä ulkomuseumona aina vuoteen 1998 asti, jolloin uudisrakennus Siida valmistui.<sup>801</sup>

Saamelaismuseumo Siidan osana toimii vuonna 2015 vakinaistettu kulttuuriympäristöyksikkö, joka vastaa saamelaisalueella arkeologisen kulttuuriperinnön sekä rakennetun kulttuuriympäristön asiantuntija- ja viranomaistehtävistä. Arkeologisen kulttuuriperinnön osalta nämä tehtävät siirtyivät museumolle vuonna 2011 Museumoviraston ja Saamelaismuseumo välisellä yhteistyösopimuksella. Rakennetun kulttuuriympäristön viranomaistehtävät saamelaisten kotiseutualueella siirtyivät puolestaan Saamelaismuseumo vastuulle vuonna 2016. Museumo toimii kiinteässä yhteistyössä Lapin ELY-keskuksen ja Museumoviraston kanssa kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille tarkoitettujen korjausavustusten käsittelyssä.<sup>802</sup>

Kun Saamelaismuseumo toiminta haluttiin itsenäistää ja varmistaa sen toiminnan jatkuminen ja kehittyminen, perustettiin vuonna 1986 Sámi Museum – Saamelaismuseumosäätiö. Se omistaa museumo esine-, valokuva-, käsikirjasto- ja taidekokoelmat sekä kaksi ulkomuseumoa ja arkiston. Säätiön toimintaa ohjaa säätiölaki (487/2015) ja sen nojalla hyväksytyt säätiön säännöt.<sup>803</sup> Niiden 2 §:n mukaan säätiön tarkoituksena on ylläpitää Saamelaismuseumoa ja ohjata sen toimintaa sekä tukea ja edistää saamelaisten kansallista kulttuuria. Tätä tarkoitustaan säätiö toteuttaa sääntöjensä 3 §:n mukaisesti ylläpitämällä Saamelaismuseumo Siidaa, tukemalla saamelaiskulttuurin tieteellistä tutkimusta ja sen tulosten tunnetuksi tekemistä sekä harjoittamalla museumoalan yhteistyötä saamelaisalueella, kotimaassa ja kansainvälisesti.

<sup>800</sup> Ks. esimerkiksi saamelaiskäräjien lausunto avustuksen myöntämisestä vuodelta 2014, 21.5.2014.

<sup>801</sup> [www.siida.fi/sisalto/saamelaismuseumo](http://www.siida.fi/sisalto/saamelaismuseumo)

<sup>802</sup> Sama.

<sup>803</sup> Sámi Museum – Saamelaismuseumosäätiön säännöt 25.11.2003.



Sääntöjen 5 § sisältää säännökset säätiön hallituksesta, jonka tehtävänä on hoitaa säätiön asioita ja edustaa sitä. Hallitukseen valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan kahdeksan (8) jäsentä, joista vähintään neljän on oltava saamelaisentyisiä Suomen kansalaisia. Saamelaisjäsenet nimeää hallitus. Inarin kunta ja opetusministeriö nimeävät kumpikin hallitukseen kaksi (2) jäsentä. Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Puheenjohtaja valitaan hallituksen saamelaisentyisten jäsenten keskuudesta.

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamelaismuseot eri Pohjoismaissa kuuluvat omakielisen median tavoin keskeisellä tavalla alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sisäisen ulottuvuuden piiriin. Museoiden avulla saamelaiset voivat omaehtoisesti tallentaa omaa kulttuuriperintöään sekä määrittellä ja esittää kulttuuriaan ja menneisyyttään omasta näkökulmastaan. Museot tukevat ja edistävät osaltaan alkuperäiskansojen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Potinkaran mukaan pohjoismaiset saamelaismuseot voidaan nähdä osana saamelaisten kamppailuna kulttuuristen oikeuksiensa puolesta. Museot ovat osallisina kulttuuriperinnön luomisen prosessissa ja saamelaisuuden määrittelyssä, kun ne tallentavat ja esittävät saamelaiskulttuuria. Niiden avulla saamelaiset ovat halunneet ottaa haltuun oman kulttuuriperintönsä.<sup>804</sup>

Saamelaismuseo Siida toteuttaa osaltaan saamelaisten itsehallintoa siihen keskeisenä kuuluvana saamelaisorganisaationa. Museon hallinto ja johtaminen on käytännössä saamelaisten käsissä ja ohjauksessa. Saamelaisten itsehallinnon kannalta jonkinlaisena epäkohtana voidaan tosin pitää sitä, ettei säätiön säännöissä ole saamelaiskäräjille varattu oikeutta nimetä edustajansa säätiön hallitukseen. Museo toimii joka tapauksessa saamelaisista lähtökohdista heijastaen toiminnassaan saamelaisia arvoja ja vaalien saamelaista perinnettä. Saamelaismuseo ei ole kuitenkaan pelkkä perinteinen museo, joka katsoo menneisyyteen, vaan se elää monipuolisesti nykyajassa. Museo on toiminut oman toimitalonsa valmistumisesta asti aktiivisena ja vireänä tapaamis-, kokoontumis- ja erilaisten kulttuuri- ja muiden tapahtumien järjestämispajana. Sillä tavoin Saamelaismuseo Siida tukee saamelaisten yhteiskuntaelämää ja vahvistaa heidän mahdollisuuksia osallistua sen kehittämiseen ja ohjaamiseen.

Saamelaismuseo Siidan toiminta toteuttaa YK:n alkuperäiskansajulistuksen 11–13 artikloihin sisältyviä määräyksiä. Julistuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan, mihin sisältyy muun muassa oikeus suojella kulttuurien aiempia ilmenemismuotoja kuten arkeologisia ja historiallisia kohteita, esineitä ja malleja. Julistuksen 13 artiklassa määrätään puolestaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus elvyttää ja siirtää tuleville sukupolville muun ohessa historiaansa, kieliään ja suullisia perinteitään. Museon toiminta kytkeytyy myös parafoidun saamelaisopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen. Sopimuksen 22 artiklassa määrätään saamelaisesta kulttuuriperinnöstä, saamelaisista kulttuuri-ilmauksista ja saamelaisesta perinteisestä tiedosta. Artiklan 2 kappaleen

<sup>804</sup> Potinkara 2012, s. 169–172.

mukaan saamelaiskäräjät, tai viranomaiset yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa, saamelaiset museot tai muut saamelaiset laitokset vastaavat saamelaista kulttuuriperintöä koskevista asioista. Artikla sisältää lisäksi valtioon kohdistuvia velvoitteita.

### 7.6.5. Saamen kielilainsäädäntö

Ensimmäinen saamelaisten kielellisiä oikeuksia turvaava laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) säädettiin vuonna 1991 ja se tuli voimaan vuoden 1992 alusta. Lailla oli kaksi päätavoitetta: turvata saamelaisten kielelliset oikeudet ja saattaa saamelaiset siten kielellisten oikeuksien osalta tasa-arvoisempaan asemaan muun väestön kanssa sekä turvata saamen kielen ja kulttuurin säilyminen ja kehittyminen. (HE 180/1990 vp, s. 4–5) Tuohon aikaan eivät vielä olleet voimassa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvaavat perustuslain säännökset oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä oikeudesta näitä seikkoja koskevaan itsehallintoon saamelaisten kotiseutualueella. Myös alkuperäiskansojen asemaa koskevat kansainvälisen oikeuden velvoitteet ovat kehittyneet huomattavasti tuon ajankohdan jälkeen.

Vuoden 1991 saamelaisten kielilakia muutettiin saamelaisten itsehallinnon perustaa koskevan lainsäädännön antamisen yhteydessä (L 1726/1995). Sitä koskeva esitys muodosti itsehallintolakikokonaisuuden kolmannen lakiesityksen. Esitys ei sisällynyt saamelaistyöryhmän mietintöön. Muutosesityksessä ehdotettiin, että ne lain säännökset, jotka koskevat saamelaisalueen kunnille tulkitsemis-, kääntämis- ja neuvontatehtäviä varten perustetuista viroista aiheutuviin kustannuksiin maksettavaa valtionosuutta, kumottaisiin ja että tarkoitukseen varatut valtion talousarvion määrärahat käytettäisiin saamelaiskäräjien henkilöstön palkkaamiseen pääsääntöisesti vastaaviin tarkoituksiin. (HE 248/1994 vp, s. 1, 22, 30 ja 37) Esitys pohjautui saamelaisvaltuuskunnan saamelaistyöryhmän työskentelyn jälkeen oikeusministeriölle huhtikuussa 1994 tekemään esitykseen saamelaisten kielilain mukaisten valtionosuuksien ja -avustusten uudelleen kohdentamisesta niin, että ne hyödynnetään aiempaa tehokkaammin kielilain tarkoituserien toteutumiseksi. Aloitetta perusteltiin myös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisellä.<sup>805</sup> Kyseinen esitys saamelaisten kielilain muuttamiseksi hyväksyttiin eduskunnassa sellaisenaan.

Saamelaisten kielilaki uudistettiin vuonna 2003 säädetyllä saamen kielilaki nimetyllä lailla (1086/2003). Uuden lain tarkoituksena oli korjata vanhassa laissa olleet sisällölliset puutteet ja sovittaa lainsäädäntö vastaamaan perustuslain uudistuneita säännöksiä (PL 17.3 ja 121.4 §:t) ja uusia kansainvälisiä sopimuksia, joilla tarkoitettiin Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevaa puiteyleissopimusta sekä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevaa eurooppalaista peruskirjaa. Sillä tavoin lain tarkoituksena oli osaltaan turvata saamelaisille perustuslaissa turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa omaa saamen kieltään. Tarkoituksena oli myös toteuttaa saamelaisten kotiseutualueella laajemminkin saamelaisten perustuslaillisen kulttuuri-itsehallinnon tavoitteita tuke-

<sup>805</sup> Saamelaisvaltuuskunnan esitys oikeusministeriölle saamen kielilain mukaisen kuntien valtionavun uudelleenkohdentamisesta, 22.4.1994.

malla saamen kieltä ja kulttuuria, vahvistamalla kielen virallista asemaa ja madaltamalla kynnystä käyttää saamen kieltä virallisissa yhteyksissä. (HE 46/2003 vp, s. 25)

Lain keskeisenä pyrkimyksenä oli, että sen mukaiset saamelaisten kielelliset oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Tähän pyrittiin siirtämällä painopistettä kankeasta, hitaasta ja luonnottomasta tulkkauksesta sekä myös kääntämisestä normaaliin, luonnolliseen saamen kielen käyttöön asiointitilanteissa. Tavoitteeseen uskottiin päästävän lisäämällä vähitellen saamen kielen taitoisten virkamiesten määrää ja säätämällä viranomaisten velvollisuudeksi huolehtia oma-aloitteisesti siitä, että lain mukaiset kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. (HE 46/2003 vp, s. 26)

### *Arviointia ja päätelmiä*

Saamen kielilaki ei välittömästi liity saamelaisten itsehallintoon ja sen toimeenpanemiseen, vaikka joissakin yhteyksissä on väitetty sen osaltaan konkretisoivan itsehallintoa.<sup>806</sup> Perustuslain säännös itsehallinnosta turvaa saamelaisten yhteisöllisen oikeuden itsehallintoon saamelaisten ja koskee saamelaisten hallinnollisia oloja, kun taas saamen kielilaki sääntelee pääsääntöisesti saamelaisten yksilöllistä oikeutta käyttää omaa kieltään saamea viranomaisissa (HE 309/1993 vp, s. 65). Toisaalta saamen kielilain 1 §:n 1 momentissa säädetään, että lain tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Edelleen mainitun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lain tarkoituksena on turvata yhtäältä saamelaisten ryhmäkohtaiset oikeudet ja toisaalta heidän yksilölliset kielelliset oikeutensa (HE 46/2003 vp, s. 33). Ryhmäkohtaisista oikeuksista on säädetty lähinnä lain 5 §:ssä, joka koskee oikeushenkilön kielellisiä oikeuksia viranomaisissa.

Saamelaistyöryhmän mietinnön mukaan kielelliseen kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita ovat ainakin saamelaisten kouluopetus ja saamelaislasten päivähoito.<sup>807</sup> Itsehallinnon piiriin kuuluu luonnollisesti saamen kieli sinänsä, siis saamen kieli kielenä, jonka ylläpitämisestä ja kehittämisestä kuten kielenhuollosta saamelaisten tulisi voida päättää itsenäisesti. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä. Saamen kielen säilyminen ja elinvoimaisuus edellyttää, että kieltä voidaan käyttää kaikilla elämänalueilla ja erityisesti julkisissa palveluissa. Näin saamelaisten itsehallinnon piiriin kuuluvat myös eri hallinnonalojen järjestämät ja tuottamat saamenkieliset ja saamelaiskulttuuriseen taustaan mukautetut yhteiskunnalliset palvelut. Elävä, elinvoimainen ja ajassa kehittyvä saamen kieli tai paremmin saamen kielet ovat keskeinen osa saamelaisten kulttuurimuotoa. Mahdollisuus käyttää omaa kieltään myös julkisissa yhteyksissä edistää osaltaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja siihen pohjautuvan itsehallinnon toteutumista. Saamen kielilakia koskevan hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa luvussa mainitaan tärkeänä tavoitteena sitä, että saamelaiset voivat elää mahdollisimman täysipainoista elämää omalla kielellään ja että heidän kulttuurinsa elin ehdot voidaan säilyttää (HE 46/2003 vp, s. 30).

Vaikka saamen kielilaki ei välittömästi liitykään saamelaisten itsehallintoon, sisältyy siihen muutamia pykäläitä, jotka osaltaan toteuttavat tätä itsehallintoa. Näitä ovat

<sup>806</sup> Ks. esimerkiksi Brax 2010, s. 20.

<sup>807</sup> Saamelaistyöryhmän mietintö 1994, s. 60 ja 69.

saamen kielen toimistoa koskevat 21 ja 26 §:t, jotka sisältyivät myös ensimmäiseen saamelaisten kielilakiin (18 ja 21 §:t). Sen sijaan kielellisten oikeuksien toteutumista koskevan kertomuksen antamista sääntelevää pykälää (29 §) ei ollut aiemmassa laissa. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan saamen kielen toimisto antaa yhdessä saamelaiskäräjien asettaman saamen kielineuvoston kanssa vaalikausittain saamelaiskäräjille kertomuksen saamen kieltä koskevan lainsäädännön soveltamisesta sekä saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja kieliolojen kehityksestä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Saamen kielilain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (108/2004) 4 §:ssä säädetään, että laissa mainittu kertomus liitetään saamelaiskäräjälain 7 §:ssä tarkoitettuun kertomukseen valtioneuvostolle. Lain 29.1 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kertomus voidaan liittää kielilainsäädännön soveltamista koskevaan kertomukseen, jonka valtioneuvoston tulee antaa kielilain (423/2003) 37 §:n mukaan vaalikausittain eduskunnalle (HE 46/2003 vp, s. 43). Näin on myös käytännössä menetelty.

Vielä on mainittava saamen kielilain 28 §:n 2 momentti, jonka mukaan saamelaiskäräjät seuraa lain soveltamista ja voi antaa suosituksia kielilainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Tätäkään säännöstä ei sisällynyt vanhaan saamelaisten kielilakiin. Mainituilla aiempaan lakiin sisällyttämättömillä säännöksillä vuoden 2003 saamen kielilaissa lisättiin saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia kieltään koskevissa asioissa ja vahvistettiin siten heidän kielellistä itsehallintoaan.

Nykyisin voimassa olevaa vuoden 2003 saamen kielilakia on muutettu neljä kertaa, mutta mikään muutos ei liity itsehallinnon kehittämiseen. Saamen kielilakia ollaan tarkistamassa sote- ja maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) johdosta. Sitä koskeva hallituksen esitys (HE 44/2017 vp) on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Esitykseen ei sisälly itsehallinnon kehittämiseen tähtäviä muutosehdotuksia.

## **7.7. Itsehallinnon kehitys tiivistetysti: dynaaminen vai staattinen itsehallinto?**

Kuten tämän pääluvun alussa todettiin saamelaisten itsehallinnon kehityksessä aikajaksolla 1996 – 2015 voidaan erottaa kolme vaihetta. Itsehallinnon *perustamisvaiheessa* vuonna 1995 saamelaiskäräjille turvattiin sitä koskevassa laissa tietyt perustoimivaltuudet toteuttaa ja kehittää itsehallintoa. Vuoteen 2003 kestänyttä toista kautta voidaan pitää itsehallinnon *varsinaisena kehitysvaiheena*, jolloin itsehallintoa kehitettiin konkreettisesti saamelaiskäräjien omassa hallinnossa hallinnollisin järjestelyin muuttamatta siitä annettua lakia, evankelis-luterilaisen kirkon hallinnossa sekä lisäksi kunnallishallinnossa kuntayhtymä Lapin liiton hallinnossa. Kolmatta, yhä nykyisinkin jatkuvaa kehityskautta voidaan kutsua *pysähtyneisyyden, osin jopa taantumisen aikakaudeksi*, jona aikana itsehallinto muuttui staattiseksi, lähinnä muodolliseen kuulemis- ja neuvottelumenettelyyn perustuvaksi järjestelmäksi. Itsehallinnon kehitystä lainsäädännössä kolmeen kauteen ryhmiteltynä voidaan havainnollistaa seuraavalla taulukolla:

<b>Itsehallinto asetetaan</b> (1995)	<b>Itsehallinto kehittyi</b> (1996–2003)	<b>Itsehallinnon kehitys pysähtyy</b> (2003>)
<b>Varsinainen itsehallinto</b>	<b>Varsinainen itsehallinto</b>	<b>Varsinainen itsehallinto</b>
<i>Saamelaiskäräjät (Sakäl 1995)</i>	<i>Saamelaiskäräjät</i>	<i>Saamelaiskäräjät</i>
- edustaminen - kertomuksen laatiminen - eräiden valtionavustusten hallinnointi - kuulemis- ja neuvottelumenettely	- kouluhallinnon uudistaminen - sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen	- ei kehitystä, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä taantumista 2007 (päättövallan jakaminen saamelaisalueen kuntien kanssa)
<i>Saamelaisten kielilaki 1991</i>		
- lain muutos 1995; resurssien siirtäminen saamelaiskäräjille	- uusi saamen kielilaki 2003; raportointioikeus valtioneuvostolle	- ei muutosta
<i>Kolttien kyläkokous (Kolttal 1995)</i>		
- neuvoa-antava asema suhteessa viranomaisiin	- ei muutosta	- ei muutosta
<b>Muu saamelaisten itsehallinto</b> <sup>808</sup>	<b>Muu saamelaisten itsehallinto</b>	<b>Muu saamelaisten itsehallinto</b>
- Saamelaisalueen koulutuskeskus, laki 1993 - YLE Sápmi, YLE-laki 1993 - Saamelaismuseo Siida	- ei muutosta - ei muutosta - ei muutosta	- uusi laki 2010; ei kehitystä - lain muutos 2005; kuulemisoikeus <sup>809</sup> - ei muutosta
<b>Kunnallinen itsehallinto</b>	<b>Kunnallinen itsehallinto</b>	<b>Kunnallinen itsehallinto</b>
- peruskunnat; ei vaikutusmahdollisuuksia  - kuntayhtymät: Lapin liitto, ei vaikutusmahdollisuuksia <sup>810</sup>	- peruskunnat; ei kehitystä  - kuntayhtymät: Lapin liitto - edustaja liiton hallitukseen 1997 (vain läsnäolo- ja puheoikeus, ei lakiperusteinen) - rakennerahastolaki 1999; edustaja Lapin maakunnan yhteistyöryhmään ja kuulemisoikeus - alueiden kehittämislaki 2002; maakuntaohjelman saamelaisosion laatiminen	- kuntajakolaki 2009 ja kuntarakennelaki 2013; periaatteellista kehitystä  - ei muutosta  - rakennerahastolait 2006 ja 2013; ei kehitystä, osin taantumista 2013 (kuulemisoikeus poistettiin) - alueiden kehittämislait 2009 ja 2013; ei kehitystä
<b>Valtion hallinto ja välillinen julkinen hallinto</b>	<b>Valtion hallinto ja välillinen julkinen hallinto</b>	<b>Valtion hallinto ja välillinen julkinen hallinto</b>
<i>Poronhoito</i>	<i>Poronhoito</i>	<i>Poronhoito</i>
Poronhoitolaki 1990 - edustaja Paliskuntain yhdistyksen hallituksessa  Luontaiselinkeinolaki 1984 ja porotalouslaki 1990 - ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta  - uusi laki 2000 (porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki ja -asetus); kuulemisoikeus (asetus)	- ei muutosta  - uusi laki 2011 (porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilaki); kuulemis- ja neuvottelu-oikeus

<sup>808</sup> Muuhun saamelaiseen itsehallintoon kuuluvien organisaatioiden osalta on muistettava, että saamelaisilla oli niiden hallinnossa ja johdossa määrävä asema jo ennen itsehallintolainsäädännön voimaantuloa.

<sup>809</sup> Kuulemisoikeudella tarkoitetaan tässä taulukossa saamelaiskäräjille turvattua suoraan lakiin tai asetukseen perustuvaa oikeutta antaa lausunto jostakin asiasta. Viranomaispuolella tämä merkitsee velvollisuutta, jonka laiminlyöminen voi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin mahdollisen hallinto-oikeudellisen valituksen johdosta.

<sup>810</sup> Vaikutusmahdollisuuksilla tarkoitetaan tässä taulukossa suoraan lakiin perustuvia saamelaiseen etnisyyteen perustuvia vaikutusmahdollisuuksia julkisen hallinnon eri toimielimissä. Tässä yhteydessä on lisäksi pidettävä mielessä, että saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa on säädetty jo vuonna 1991 (ks. tämän tutkimuksen luku 5.2.).

<i>Kalastus ja metsästy</i>	<i>Kalastus ja metsästy</i>	<i>Kalastus ja metsästy</i>
Kalastuslaki ja -asetus 1982	- lain muutos 1997; ei kehitystä	- uusi kalastuslaki 2015; edustajat kalatalousalueen yleiskokoukseen (vain läsnäolo- ja puheoikeus) ja yhteistyöryhmään sekä kuulemis- ja neuvottelu-oikeus
Metsästyylaki 1993 - ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta	- ei muutosta
<i>Maankäyttö ja ympäristönsuojelu</i>	<i>Maankäyttö ja ympäristönsuojelu</i>	<i>Maankäyttö ja ympäristönsuojelu</i>
Kaivoslaki 1965 - ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta	- uusi kaivoslaki 2011; vaikutusten arviointioikeus, tiedonsaantioikeus, vireillepano-oikeus sekä valitusoikeus
Vesilaki 1961 - ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta	- uusi vesilaki 2011; kuulemisoikeus sekä valitus- ja vastineenanto-oikeus
Metsälaki 1996 - neuvottelu-oikeus	- ei muutosta	- ei muutosta
Metsähallituslaki ja -asetus 1993 - edustajat neuvottelukunnassa ja yhteistyöryhmässä, vaikkei laissa tai asetuksessa sitä edellytetty	- uusi laki 2004; ei kehitystä	- uusi laki 2016; asetuksessa edellytetään saamelaisten edustusta saamelaisalueen neuvottelukunnassa
Ympäristönsuojelulainsäädäntö - ympäristölupamenettelylaki 1991; ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta	- uusi ympäristönsuojelulaki 2014; kuulemisoikeus sekä vireillepano- ja valitusoikeus
Rakennusperinnön suojelulainsäädäntö - rakennuslupalaki 1985; ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta	- uusi laki rakennusperinnön suojelemisesta 2010; kuulemisoikeus
<i>Sanomalehdistön tuki</i>		
- VN:n asetus sanomalehdistön tuesta 2001; ei vaikutusmahdollisuuksia	- ei muutosta	- uusi asetus 2008; kuulemisoikeus
<i>Muut</i>		
		- aluehallintouudistus 2010; ei kehitystä
<b><i>Valtionkirkojen hallinto</i></b>	<b><i>Valtionkirkojen hallinto</i></b>	<b><i>Valtionkirkojen hallinto</i></b>
<i>Ev. lut. kirkko</i>	<i>Ev. lut. kirkko</i>	<i>Ev. lut. kirkko</i>
Kirkkolaki 1993 - ei vaikutusmahdollisuuksia	- lain muutos 1999; saamelaisten edustaja kirkolliskokoukseen ja Oulun hiippakuntavaltuustoon	- lain muutos 2013; kuulemisoikeus kirkollisten rakennusten suojelua koskevassa asiassa
<i>Ortodoksinen kirkko</i>	<i>Ortodoksinen kirkko</i>	<i>Ortodoksinen kirkko</i>
Laki ortodoksisesta kirkkokunnasta 1969 - ei vaikutusmahdollisuuksia	- uusi laki 2005; ei kehitystä	- ei muutosta

## 8. PÄÄTELMIÄ JA KEHITTÄMISAJATUKSIA

### 8.1. Tiivistelmä tutkimuksen tavoitteista ja metodista

Tutkimukseni päätavoitteena oli selvittää ja arvioida, miten saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa turvattu saamen kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto toteutuu lainsäädännössä. Pyrkimyksenä oli antaa kokonaiskuva siitä, missä laajuudessa eri oikeudenalojen eduskuntalain tasoilla säädöksillä on kyetty parantamaan saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevissa asioissa vuonna 1996 perustuslakiin lisätyn säännöksen päätavoitteen mukaisesti. Tarkastelu kohdistuu aikajaksolla 1996–2015 säädettyihin tai voimaan tulleisiin lakeihin.

Tutkimusta voi luonnehtia julkisoikeudelliseksi lainsäädäntötutkimukseksi, jonka toteuttamisessa on sovellettu vaihtoehdoisen lainopin metodia. Olen käsitellyt tutkimukseni kohteena olevaa oikeudellista kysymystä ensisijaisesti normatiivis-kriittisen tutkijanideologian näkökulmasta, joka sivuuttaa vallitsevan laintulkinnan tulkintakehykset ja ottaa sen sijaan voimassa olevan oikeuden tulkinnan lähtökohdaksi esimerkiksi yhteiskunnan rakenteellisen eriarvoisuuden purkamisen ja jonkin heikommassa asemassa olevan yhteiskuntaryhmän – tässä tapauksessa saamelaisten – arvojen ja tarpeiden edistämisen positiivisen erityiskohtelun avulla. Tarkoitukseni ei kuitenkaan ole ollut arvioida voimassa olevaa oikeutta pelkästään vaihtoehdoisen ideologian näkökulmasta ja esittää siinä tarkoituksessa tulkintasuosituksia siitä, mitä oikeuden pitäisi olla, vaan sen rinnalla olen kuvannut oikeutta toteutuneena yhteiskunnallisena tosiasiana. Tutkimukseni rakentuukin muodolle, jossa ensin olen kuvannut tutkimuksen kohteena olevaa lainsäädäntöä niin kuin se vallitsevan lainopin doktriinin mukaan tosiasiansa toteutuu. Sen jälkeen olen lähestynyt samaa oikeudellista kysymystä vaihtoehdoisen lainopin näkökulmasta, joka perustuu omaksumiini yhteiskunnallisiin sitoumuksiin. Nämä tärkeinä pitämäni asiat ovat kansojen välinen yhdenvertaisuus ja yhdenvertainen oikeus itsemääräämiseen, tosiasiallinen yhdenvertaisuus perus- ja ihmisoikeutena sekä näihin pohjautuva saamelaisten oikeus tasavertaiseen yhteistointaan julkisten viranomaisten kanssa. Siinä tarkastelussa olen pyrkinyt arvioimaan paitsi kriittisesti vallitsevaa tulkintakäytäntöä myös esittämään oman vaihtoehdoisen suositukseni siitä, miten voimassa olevaa oikeutta kuten jotakin säädöstä tulisi tulkita, jotta se parhaalla mahdollisella tavalla edistäisi omaksumieni yhteiskuntapoliittisten päämäärien toteutumista myös saamelaisten osalta.

## **8.2. Tutkimuksessa omaksutut keskeisimmät tulkinnot**

### **8.2.1. Itsemääräämisoikeus ja perustuslain mukainen saamelaiden itsehallinto käsitteinä**

Kansainvälisen oikeuden asiakirjojen ja niiden toteutumisen seuranta ja valvontaa varten asetettujen toimielinten kannanottojen mukaan saamelaiset ovat Suomessa paitsi alkuperäiskansa myös kansa kansainvälisen oikeuden tarkoittamassa mielessä. Siltä perustalta saamelaisilla on lähtökohtaisesti oikeus täyteen itsemääräämiseen. Kun samalla alueella asuu myös toinen täyteen itsemääräämisoikeuteen oikeutettu kansa, nämä kansat eivät voi käyttää itsemääräämisoikeuttaan suvereenisesti toisen samantyyppisestä oikeudesta piittaamatta varsinkaan niissä asioissa, joilla on molemmille tavantasaista suurempi taloudellinen, sosiaalinen tai kulttuurinen merkitys. Näissä tilanteissa kumpikin joutuu tinkimään ja joustamaan täydestä itsemääräämisoikeudestaan ja jakamaan keskenään tasapuolisesti oikeuteen liittyvän päätösvallan pyrkimyksensä löytää molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Tämän tulkinnan mukaan itsemääräämisoikeus nähdään paremminkin joustavana, asioiden ja olosuhteiden eroavaisuudet sekä kansakuntien välisen vuorovaikutuksen välttämättömyyden huomioon ottavana vaatimuksena kuin ehdottomana, jäykkänä ja yhteiskunnallisen todellisuuden sivuuttavana oikeutena. Näin määriteltyä itsemääräämisoikeutta kutsutaan tässä tutkimuksessa käytännölliseksi itsemääräämisoikeudeksi.

Itsehallinto on organisoitu tapa käyttää ja toteuttaa itsemääräämisoikeutta. Saamelaiden itsehallinnon sisältö määräytyy Suomen perustuslakiin lisättyjen saamelaiden perusoikeuksia ja itsehallintoa koskevien säännösten sekä kansainvälisen oikeuden määräysten mukaan. Ne turvaavat saamelaiden aseman ja oikeudet alkuperäiskansana ja määrittävät samalla myös ne oikeudelliset kehykset, joiden sisällä saamelaiden oikeusasemaa itsehallinnon perustalta tulisi kehittää lainsäädännössä. Itsehallinnon sisällön ensisijaisena määreenä on siten saamelaiden asema alkuperäiskansana, johon perustuslaissa mainitut saamen kieli ja kulttuuri kuuluvat yhtenä ulottuvuutena. Siitä syystä on oikeampaa puhua saamelaiden itsehallinnosta kuin pelkästä kulttuuri-itsehallinnosta, joka ilmaisuna antaa osittain harhaanjohtavan kuvan itsehallinnon sisällöllisestä ulottuvuudesta.

### **8.2.2. Itsehallintolainsäädännön tavoitteet, itsehallinnon luonne ja toteuttaminen**

Saamelaiden itsehallinnon perustaa koskevan lakikokonaisuuden päätavoitteena on luoda saamelaisille sellainen etniseen itsehallintoon pohjautuva hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat aiempaa paremmin vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon julkisessa hallinnossa. Päätavoitteen keskeisenä ajatuksena on lisätä saamelaiden vaikutusmahdollisuuksia omissa asioissaan ja turvata heille ryhmänä edellytykset itse ohjata ja hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla. Sen mukaisesti etno-poliittinen itsehallinto määritellään lain perusteluissa luonteeltaan



dynaamiseksi niin, että saamelaiset voivat itse kehittää ja ohjata sitä omista lähtökohdistaan. Itsehallinnon avulla turvataan saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden tosiasialliseen yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa. Saamelaiset voivat toteuttaa itsehallintoaan varsinaisessa saamelaisessa itsehallinnossa, muussa saamelaisessa itsehallinnossa sekä näiden ulkopuolella saamelaisten kotiseutualueen kunnallishallinnossa, valtion ja valtionkirkkojen hallinnossa sekä välillisessä julkisessa hallinnossa kuten paliskunnissa sekä niiden muodostamassa porotalouden asiantuntijaorganisaatiossa Paliskuntain yhdistyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

### 8.3. Miten saamelaisten itsehallinto toteutuu lainsäädännössä?

#### 8.3.1. Yleisiä havaintoja

Tutkimuksen päätuloksena voidaan pitää havaintoa, jonka mukaan valtiovalta kohtelee saamelaisten itsehallintoa lähinnä staattisena järjestelmänä. Itsehallinnosta ei ole tarkasteluajanjaksone muodostunut jatkuvaa dynaamista prosessia eikä saamelaisille ole turvattu riittävän vaikuttavia oikeudellisia keinoja itsehallintonsa kehittämiseen lainsäädännössä. Sen vallitsevaa staattista luonnetta havainnollistaa parhaiten saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman muuttumattomuus siitä annetussa laissa. Itsehallinnolle oli alun perin tarkoitus luoda vähitellen aineellista sisältöä kehittämällä ensisijaisesti saamelaiskäräjälain säännöksiä. Sitä kautta oli määrä vahvistaa saamelaiskäräjien asemaa itsehallinnon keskeisenä toimijana ja toteuttajana. Saamelaiskäräjälakiin ei ole kuitenkaan tehty sen yli 20 vuotta kestäneenä voimassaoloaikana yhtäkään itsehallinnon kehittämistä merkitsevää muutosta. Saamelaiskäräjillä on yhä nykyisinkin lähinnä neuvoa-antava asema edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin.

Vallitseva laintulkinta lähtee siitä käsityksestä, että itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus ja etenkin sen toimivaltuudet määriteltiin ja vahvistettiin pääosin jo saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995.<sup>811</sup> Tulkinnan mukaan tällä lainsäädäntötoimella saavutettiin perustuslain säännöksen edellyttämä vähimmäistaso itsehallinnon toteuttamisessa ja kehittämisessä. Sen jälkeen perustuslain säännöstä on tulkittu siitä lähtökohdasta, että se paremminkin mahdollistaa itsehallinnon kehittä-

<sup>811</sup> Saamelaisten itsehallintolainsäädännön voimaantulon jälkeen istuneiden Suomen hallitusten hallitusohjelmiin sisältyvät kirjaukset saamelaisten olojen kehittämistä valottavat osaltaan tätä kysymystä. Ohjelmien niukat kirjaukset koskevat lähinnä saamelaisten kielellisiä oikeuksia eikä niissä ole korostettu tarvetta kehittää saamelaisten itsehallintoa. Poikkeuksen muodostaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen (22.6.2011–24.6.2014) hallitusohjelma (22.6.2011). Sen oikeuspolitiikkaa, sisäistä turvallisuutta ja maahanmuuttoa käsittelevään 4 lukuun sisältyy kirjaus, jonka mukaan ”saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä kehitetään” (s. 25). Nämä tavoitteet eivät koskaan toteutuneet. Lisäksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (19.4.2007–22.6.2010) hallitusohjelman (19.4.2007) niin ikään oikeuspolitiikkaa ja sisäistä turvallisuutta koskevassa 4 luvussa luvataan turvata ”saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuri-itsehallinnon pohjalta” (s. 20). Kirjauksessa toistetaan se, mitä perustuslaissa on jo säädetty eikä kirjaus varsinaisesti sisällä konkreettista aikomusta kehittää kulttuuri-itsehallintoa. Toisaalta Suomi lupaa valtioneuvoston vuoden 2014 ihmisoikeusrelonteossa (s. 24) kehittää alkuperäiskansojen oikeutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon – mukaan lukien vapaa ja ennakkotietoon perustuva suostumus – YK:n alkuperäiskansajulistuksen mukaisesti.

misen kuin velvoittaa valtiovaltaa sellaiseen toimintaan lainsäädännössä. Tämä ilmenee valtiovallan pyrkimyksenä soveltaa perustuslain säännöstä minimaalisella tavalla tavallisia lakeja säädettäessä.<sup>812</sup> Valtiovallan suhtautumista saamelaisten itsehallintoon staattisena järjestelmänä osoittaa myös joidenkin tarkasteltujen säädösten perusteluissa itsehallintoa sääntelevän perustuslain säännöksen viittauksen yhteydessä lausuttu toteamus, että lakiesitys ei aiheuta muutoksia olemassa olevaan tilanteeseen. Näin on tehty esimerkiksi aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön (HE 59/2009 vp, s. 89) sekä eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan sote- ja maakuntauudistukseen liittyvän keskeisimmän lakiesityksen (HE 15/2017 vp, s. 658) perusteluissa. Suppeaa laintulkintaa ilmentää niin ikään saamelaisten kohtelemisen ensisijaisesti alueellisena kieli- ja kulttuurivähemmistönä. Tässä kuvattu vallitseva laintulkinta on ristiriidassa perustuslain säännöksen tavoitteiden ja kansainvälisen oikeuden kanssa.

ILO 169 -yleissopimuksen 6 artiklan määräyksiin perustuvaa ja sittemmin YK:n alkuperäiskansajulistuksessa edelleen kehitettyä kuulemis- ja neuvottelumenettelyä ennakkosuostumusperiaatteineen pidetään yhtenä konkreettisimpana keinona toteuttaa saamelaisten itsehallintoa. Tutkimustulosten mukaan neuvotteluelvoitetta tulkitaan viranomaisten keskuudessa kuitenkin pikemminkin päätöksentekoon kuuluvana muodollisena hallintomenettelyn edellytyksenä kuin saamelaisten itsehallinnon tosiasiallista toteuttamista varten säädettynä järjestelynä. Tällaisen tulkinnan omaksumista on ollut omiaan edesauttamaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto neuvottelumenettelyn oikeudellisen vaikuttavuuden laajuudesta. Itsehallinnon perustaa koskevasta lakikokonaisuudesta antamassaan mietinnössä valiokunta katsoi, että neuvotteluelvollisuus ei voi merkitä pidemmälle menevää suojaa kuin mitä hallintomenettelylaissa (nyk. hallintolaissa) säädetään asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi omissa asiassaan (PeVM 17/1994 vp, s. 2).

---

<sup>812</sup> Selostettu valtiovallan tulkinta ilmenee konkreettisella tavalla eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä 14/2018 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys sisältää tavanomaiseen tapaan arvion sen suhteesta perustuslakiin sekä säätämisyjärjestyksestä. Arvio käsittää myös erillisen alaluvun saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Siinä hallitus viittaa saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen esitöiden (HE 248/1994 vp, s. 20) kohtaan, jossa todetaan muun muassa, että säännöksellä tehdään mahdolliseksi se, että saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia asioita otetaan kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisten kotiseutualueella tai että näitä tehtäviä siirretään kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle. Sen jälkeen esityksessä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainitusta hallituksen esityksestä 248/1994 vp antamiin mietintöihin 17/1994 vp (esityksessä viitattu virheellisesti numeroon 19/1994 vp) ja 1/1995 vp, joissa valiokunta toteaa muun muassa säännöksen olevan luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon. Päätelmänään näistä esitöistä hallitus toteaa, että ”perustuslain säännös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta ei siis näyttäisi asettavan julkiselle hallinnolle ehdotonta veloitetta laajentaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa siitä, mitä siitä nyt säädetään erityisesti saamen kielilaissa tai saamelaiskäräjistä annetussa laissa”, ja jatkaa ”vaikka saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin katsotaan kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästy, ei tämän ole kuitenkaan käytännössä katsottu tarkoittavan sitä, että perinteisiin elinkeinoihin liittyvät hallintotehtävät olisi siirrettävä valtion viranomaisilta Saamelaiskäräjille tai että Saamelaiskäräjille olisi annettava tehtäviin rinnakkainen toimivalta.” (HE 14/2018 vp, s. 499–500)

Valtiovallan näkemystä neuvottelumenettelystä itsehallinnon tärkeimpänä toteutustapana ilmentää muun ohessa eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan kannanotto, joka sisältyy sen antamaan lausuntoon hallituksen esityksestä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (HE 167/2014 vp). Siinä valiokunta toteaa, että ympäristönsuojelulain, vesilain ja kaivoslain kokonaisuudistusten sekä luonnonsuojelulain ja metsälain muutosten yhteydessä on johdonmukaisesti vahvistettu saamelaiskäräjien osallistumismahdollisuuksia näiden lakien mukaisissa toimenpiteissä ja hankkeissa (MmVL 40/2014 vp, s. 3). Tosiasiassa nämä valiokunnan mainitsemat osallistumismahdollisuudet kyseisissä laeissa<sup>813</sup> tarkoittavat lähinnä saamelaiskäräjien kuulemista ja neuvotteluja sen kanssa siitä annetun lain 9 §:n mukaisesti. Neuvottelumenettelyn korostaminen kuvastaa myös osaltaan itsehallinnon staattista luonnetta.

Vallitseva tulkinta neuvottelumenettelyn oikeudellisesta merkityksestä ja vaikuttavuudesta ilmenee puolestaan esimerkiksi tuoreessa Tenojoen kalastussopimuksen uusimista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka mukaan mahdollisuutta YK:n alkuperäiskansajulistuksen tarkoittaman ennakkosuostumuksen (FPIC) ilmaisemiseen tulee nähdä menettelynä<sup>814</sup> eikä sitä tule tulkita veto-oikeudeksi (HE 239/2016 vp, s. 21). Tulkinta ilmenee myös tarkasteltujen säädösten perusteluissa muun muassa siten, että niissä saatetaan viitata saamelaiskäräjien kanssa käytyihin lain mukaisiin neuvot-

<sup>813</sup> Päinvastoin kuin eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta mainitussa lausunnossaan väittää, vuonna 1997 voimaan tulleeseen luonnonsuojelulakiin (1096/1996) – siihen myöhemmin tehdyt muutokset mukaan lukien – ei sisälly yhtäkään sellaista säännöstä, jossa turvattaisiin saamelaisten tai saamelaiskäräjien osallistumismahdollisuuksia lain mukaisissa toimenpiteissä ja hankkeissa. Sen vuoksi kyseistä lakia ei ole tässä tutkimuksessa erikseen käsitelty. Luonnonsuojelulakiin lisättiin lainmuutoksella (L 58/2011 – HE 99/2009 vp) sen 16 §:n 1 momenttiin erityinen säännös, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Lainmuutoksen perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on täydentää ja turvata perustuslain 17.3 §:n säännöstä saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (HE 99/2009 vp, s. 2, 4–5 ja 8, ks. myös lakiesityksen liittyvät eduskunnan valiokuntien kannanotot, PeVL 17/2010 vp ja YmVM 11/2010 vp). Muutoksella vahvistettiin saamelaisten aineellisia oikeuksia, mutta ei lisätty heidän vaikutusmahdollisuuksiaan perustuslain 121.4 §:n säännöksen tavoitteiden mukaisesti.

<sup>814</sup> Hallituksen esitys valmisteltiin maa- ja metsätalousministeriössä, jonka johdolla käytiin myös Tenojoen sopimuksen uusimista koskevat neuvottelut Norjan hallituksen edustajien kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö sai sittemmin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta että valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerilta moitteita siitä, että se on sopimuksen valmistelun yhteydessä tietyiltä osin laiminlyönyt saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluelvoitteen noudattamisen (ks. asiasta tarkemmin tämän tutkimuksen alaviitteestä 572). Samaan epäkohtaan on kiinnittänyt huomiota myös YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea vastikään antamissaan Suomea koskevissa päätelmissään. Komitea toteaa olevansa huolestunut saamistaan tiedoista, joiden mukaan saamelaiskäräjiä ei ole konsultoitu ennen Tenojoen kalastussopimuksen allekirjoittamista, vaikka sopimus kaventaa merkittävästi saamelaisten perinteisiä kalastusoikeuksia. Komitea kehottaa Suomen valtiota hankkimaan saamelaistilaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017, s. 4–5) Tapaus osoittaa sen, että maa- ja metsätalousministeriöllä on toistuvasti vaikeuksia noudattaa edes muodollista neuvotteluelvoitetta saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamisessa, sillä ministeriö on aiemminkin saanut samasta laiminlyönnistä moitteita eduskunnan perustuslakivaliokunnalta (ks. PeVL 8/1993 vp, s. 1, PeVL 30/1993 vp, s. 2 ja PeVL 21/2007 vp, s. 3).

teluihin, mutta vain muutamissa selostetaan tarkemmin sitä, minkälaisiin tuloksiin neuvotteluissa päädyttiin, minkä sisältöisiä olivat saamelaiskäräjien ehdotukset ja miten ne mahdollisesti otettiin huomioon lain aineellisissa säännöksissä tai jos ei otettu, millä perusteella ehdotukset torjuttiin. Esimerkiksi hallituksen esitykseen kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp, s. 68) sekä hallituksen esitykseen laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (HE 190/2013 vp, s. 26) sisältyy pelkkä maininta saamelaiskäräjien kanssa käydyistä neuvotteluista. Tutkimuksen 7 pääluvussa esitetty analyysi lakihankkeista ja saamelaiskäräjien julkilausumat näkemykset niistä osoittavat, että niissä tapauksissa saamelaiskäräjien esittämät muutosehdotukset sivuutettiin joko kokonaan tai ne toteutuivat hyvin vajavaisesti muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Neuvottelumenettelyn ja siihen liittyvän ennakkosuostumusjärjestelyn katsotaan varmistavan alkuperäiskansojen kuten saamelaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon heille tärkeissä asioissa (ks. esim. HE 239/2016 vp, s. 21). Tosiasiallisesti saamelaiset ovat neuvottelutilanteessa eriarvoisessa asemassa viranomaisiin nähden, sillä kaikki asiaan liittyvä ratkaisuvallta on viranomaisilla, ei saamelaisilla. Saamelaiskäräjälain ja kansainvälisen oikeuden mukainen neuvotteluelvoite ei muuta tai rajoita kansallisten viranomaisten laissa määriteltyä toimivaltaa eikä oikeuta saamelaisia osallistumaan tämän toimivallan käyttämiseen. Viranomaisilla on neuvotteluelvoitteen piiriinkin kuuluvissa asioissa täysi toimivalta. Kun neuvottelut on käyty viranomaisen voi toimivaltansa ja asiaa koskevien säädösten sallimissa rajoissa päättää kuten haluaa. Neuvottelumenettely on viranomaisten varsinaisen päätöksentekoprosessin ulkopuolinen järjestely, minkä vuoksi se ei turvaa saamelaisille mahdollisuuksia osallistua itse päätöksentekoon, vaan lähinnä keinon pyrkiä vaikuttamaan siihen. Tästä syystä neuvotteluoikeuden käyttämistä ei voida kutsua osallistumiseksi tosiasialliseen päätöksentekoon eikä siten myöskään itsemääräämiseksi. Saamelaisten kannalta neuvottelumenettelyllä on todellista merkitystä vain, jos he saavat sen avulla kulttuurinsa ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta keskeisimmät pyrkimyksensä läpi viranomaisten päätöksenteossa.

### **8.3.2. Yksityiskohtaisemmat havainnot itsehallinnon eri osa-alueilta**

Tutkimuksen 7 luvussa on lähemmin tarkasteltu 36 säädöstä, joissa on saamelaisten itsehallinnon kehittämiseen tavalla tai toisella nimenomaisesti liittyviä säännöksiä. Sääöksistä 30 on laintasoisia ja loput viisi (6) ovat alempia määräyksiä. Tarkemmin ryhmiteltyinä sääöksistä kaksi (2) kuuluu varsinaiseen saamelaisten itsehallintoon, kolme (3) muuhun saamelaisten itsehallintoon, yhdeksän (9) kunnallishallintoon, 18 valtion hallintoon, yksi (1) välilliseen julkiseen hallintoon ja kolme (3) valtionkirkkojen hallintoon.

Varsinaisessa saamelaisten itsehallinnossa saamelaiskäräjillä itsehallinto toteutuu vahvimmillaan – ellei saamelaiskäräjävalien järjestämiseen liittyviä toimivaltuuksia oteta huomioon – saamelaisen yhteiskuntaelämän tukemiseen valtion talousarviosta

osoitettujen taloudellisten resurssien käyttämisessä.<sup>815</sup> Saamelaiskäräjät päättää itsenäisesti omaan poliittiseen toimintaan ja muuhun itsehallinnon ylläpitämiseen, saamelaisen kulttuurin ja saamelaisjärjestöjen tukemiseen sekä saamenkielisen oppimateriaalin tuottamiseen osoitettujen valtionavustusten käytöstä. Saamelaiskäräjillä oli lähes vastaava itsenäinen ratkaisovalta myös saamenkielisten ja saamelaiskulttuurin mukaisten sosiaali- ja terveystaloudellisten tuottamiseen osoitetun valtionavustuksen käyttämisessä vuodesta 2002 alkaen aina vuoteen 2007 asti, mutta sen jälkeen tämä asema heikkeni valtionapuviranomaisen omaksuman uuden laintulkinnan seurauksena. Tältä osin saamelaisten itsehallintoa heikennettiin. Muutoin saamelaiskäräjillä on edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin ainoastaan neuvoa-antava asema saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevissa asioissa. Tämä ilmenee erityisesti saamelaiskäräjälain 5 §:n 2 momentista, jonka mukaan saamelaiskäräjät voi tehdä tehtäviinsä kuuluvissa asioissa viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Askelta pidemmälle menee tosin saman lain 9 §:ssä viranomaisille säädetty yleinen neuvotteluelvoite, mutta sekään ei viime kädessä turvaa saamelaiskäräjille enempää vaikutusvaltaa kuin oman näkemyksensä esille tuomista ilman siihen liittyvää sitovaa oikeudellista vaikutusta viranomaisten päätöksenteossa.

Kolttasaamelaisten itsehallinnoksi kutsuttavalla kylähallinnolla ei ole senkään vertaa itsenäistä ratkaisovaltaa omista asioistaan kuin yleissaamelaisella toimielimellä saamelaiskäräjillä. Kolttalain 8 lukuun sisältyvät säännökset kolttien asiainhoidosta antavat kolttien hallintoelimille pelkästään oikeuden tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja viranomaisille heidän elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa.<sup>816</sup> Kolttien hallinnolla on täten suhteessa toimivaltaisiin viranomaisiin vain neuvoa-antava asema. Tutkimuksen piiriin otetut muuhun saamelaisten itsehallintoon luetut julkiset organisaatiot Saamelaisalueen koulutuskeskus, Saamelaismuseum Siida ja YLE Sápmi ovat sitä vastoin verrattain itsenäisiä toimijoita omalla toimialallaan, vaikka tosin ensin mainittu on valtion omistama oppilaitos ja viimeksi mainittu osa YLE:n organisaatiota. Niissä saamelaisilla on paremmat mahdollisuudet osallistua omaa koulutusta, elinkeinojen kehittämistä, kulttuuriperintöä ja tiedonvälitystä koskevaan tosiasialliseen päätöksentekoon kuin konsanaan varsinaisessa itsehallintoelimestä saamelaiskäräjillä. Kun saamelaisilla on niiden johdossa ja kahdessa ensin mainitussa organisaatiossa myös hallinnossa määräävä asema, voivat he tämän asemansa turvin pri-

<sup>815</sup> Itsehallinto toteutuu vahvimmillaan saamelaiskäräjälain mukaisten saamelaiskäräjien vaalien järjestämisessä, erityisesti vaaleja koskevien lain 23 §, 23 a § ja 26 §:ien mukaisessa päätöksenteossa. Niissä säädetään saamelaiskäräjien asettaman vaalilautakunnan oikeudesta laatia ja vahvistaa saamelaiskäräjävaalien vaaliluettelot, johon merkitään vaalissa äänioikeutetut saamelaiset. Vahvistaessaan vaaliluettelon, vaalilautakunta päättää samalla saamelaiskäräjälain 21 §:n nojalla, kenellä on äänioikeus saamelaiskäräjävaaleissa. Äänioikeus on puolestaan sidottu lain 3 §:n mukaiseen määritelmään siitä, kuka on saamelainen. Vaaliluettelon laatimiseen ja vahvistamiseen liittyvässä päätöksenteossa saamelaiskäräjät käyttää merkittävää julkista valtaa perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Kysymys äänioikeudesta vaaleissa liittyy keskeisesti saamelaismääritelmään, jonka käsittely on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Sen vuoksi kyseistä toimivaltuutta ei ole arvioitu tässä tutkimuksessa.

<sup>816</sup> Koltilta on kuitenkin kolttalain mukaisia oikeuksia erityisiin etuuksiin omalla alueellaan, ks. erityisesti lain 9 §.

orisoida ja ohjata näiden laitosten tavoitteenasettelua, toimintaa ja kehitystä ja toteuttaa sillä tavoin osaltaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja itsehallintoa.

Saamelaisten oman hallinnon ulkopuolella saamelaisten kotiseutualueen kuntien itsehallintoa koskevassa lainsäädännössä itsehallintoa ei ole kehitetty lainkaan, ellei sellaiseksi katsota edellä mainittua saamelaiskäräjien ja näiden kuntien välistä yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvaa järjestelyä saamenkielisten ja saamelaiskulttuurin mukaisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisessa. Sen sijaan saamelaisten itsehallintoa on kehitetty jonkin verran lakisäateisen kuntayhtymän Lapin maakunnan liiton toimintaa koskevassa lainsäädännössä. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnointia ohjaavan lain mukaan saamelaiskäräjillä on edustus Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä. Sen lisäksi aiemmassa vastaavassa laissa saamelaiskäräjille oli turvattu oikeus antaa lausuntonsa saamen kieleen ja kulttuuriin liittyvistä EU-hankkeista, mutta uusimmasta, nykyisin voimassa olevasta laista tämä oikeus poistettiin. Ratkaisu merkitsi saamelaisten itsehallinnon heikentämistä.

Alueiden kehittämislain mukaan saamelaiskäräjille on ollut vuodesta 2002 alkaen oikeus valmistella itsenäisesti Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvä saamelaiskulttuuriosio. Kyseisessä laissa saamelaiskäräjille turvattua asemaa voidaan pitää pisimmälle menevämpänä lainsäädännöllisenä toimenpiteenä saamelaisten itsehallinnon kehittämisessä kuntien ja valtion hallinnossa. Alueiden kehittämislain tapaan määräaikainen, puitelaksi tarkoitettu kunta- ja palvelurakennelaki sisälsi myös samoin kuin yhä voimassa oleva kuntarakennelaki myönteisiä aineksia saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon tulevaa toteuttamista ja kehittämistä silmällä pitäen. Nämä kaksi lakia ovat ainoita lainsäädäntöä, joka sisältävät velvoittavan säännöksen saamelaisten itsehallinnon huomioon ottamisesta lakia toimeenpantaessa. Niillä ei kuitenkaan ole ollut luonteensa vuoksi konkreettisempaa merkitystä itsehallinnon kehittämisessä.

Valtion hallintoa ja välillistä julkista hallintoa koskevassa lainsäädännössä itsehallinnon toteutuminen merkitsee pääsääntöisesti saamelaiskäräjien kuulemista ja neuvotteluja sen kanssa siitä annetun lain 9 §:n mukaisesti. Kuulemis- ja neuvottelumenettelyn lisäksi saamelaiskäräjillä on lakiin perustuva edustus joissakin toimielimissä, joilla on etupäässä neuvoa-antava asema. Sekin on oikeudelliselta vaikuttavuudeltaan lähinnä kuulemiseen ja neuvotteluun rinnastettava vaikuttamiskeino. Muutamissa uusimmissa laeissa saamelaiskäräjillä on turvattu vireillepano- ja valitusoikeuden avulla mahdollisuus valvoa viranomaisten toiminnan ja päätösten laillisuutta. Tähän ryhmään kuuluvien perinteisten elinkeinojen sekä maa- ja vesialueiden ja luonnonvarojen hallinnointiin saamelaisilla on siten edelleen vähäiset mahdollisuudet osallistua.<sup>817</sup>

<sup>817</sup> YK:n alkuperäiskansaoikeuksien erityisraporttoija Victoria Tauli-Corpus on tuoreimmassa raportissaan saamelaisten ihmisoikeustilanteesta Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisalueilla todennut Suomen osalta, että huolimatta vahvoista saamelaiskäräjälakiin ja kolttalakiin perustuvista laillisista vakuutuksista saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on rajallinen päätöksentekovalta erityisesti maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyvissä asioissa (A/HRC/33/42/Add.3, 9.8.2016, s. 15). Raportti käsittelee raporttoijan vierailua saamelaisalueella syksyllä 2015. Samaan epäkohtaan ovat kiinnittäneet huomiota myös aiempi erityisraporttoija James Anaya (A/HRC/18/XX/Add.Y, 12.1.2011, s. 22) ja KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea Suomea koskevissa viimeisimmissä päätelmissään (UN Human Rights Committee, Concluding Observations on the sixth periodic report of Finland, CCPR/C/FINCO/6, 2013, s. 4).

Saamelaishallinnon ulkopuolella pisimmälle itsehallintoa on kehitetty evankelis-luterilaisen kirkon hallinnossa. Vuonna 2000 voimaan tulleella kirkkolain muutoksella saamelaisille turvattiin kirkon ylimmässä päättävässä elimessä kirkolliskokouksessa yksi kiintiöity maallikkoedustajan paikka. Saamelaisedustajan valitsee saamelaiskäräjät, joten hänen asemansa perustuu etnisyyteen ja edustuksellisuuteen. Edustaja on sekä kirkolliskokouksen että Oulun hiippakuntavaltuuston täysivaltainen maallikkojäsen, jolla on siinä asemassa samat oikeudet kuin muillakin näiden elinten jäsenillä. Edustajansa kautta saamelaiset voivat yhdenvertaisesti osallistua kirkollisia asioita koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Tämä oikeus edustajalla on kaikissa näissä elimissä käsiteltävissä asioissa, ei ainoastaan saamen kieltä ja kulttuuria ja saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevissa kirkollisissa asioissa.

### **8.3.3. Saamelaiskäräjien näkemykset vaihtoehtoisena lainoppina**

Lakihankkeiden arvioinnissa on systemaattisesti kiinnitetty huomiota saamelaiskäräjien niistä esittämiin näkemyksiin, mahdollisiin muutosehdotuksiin ja niiden perusteluihin. Tarkastelu osoittaa, että saamelaiskäräjien näkemykset itse kunkin lain sisällöstä poikkeavat lähes säännönmukaisesti siitä, minkä sisältöisinä lait lopulta säädettiin. Saamelaiskäräjät on kannanotoissaan johdonmukaisesti tulkinnut itsehallinnon dynaamiseksi prosessiksi ja tehnyt siitä lähtökohdasta huomattavasti pidemmälle menevämpiä ehdotuksia itsehallinnon sisällön kehittämiseksi kuin mihin toteutuneessa lainsäädännössä on päädytty. Sen ehdotukset lakihankkeiden sisällöksi olisivat yhtä hyvin olleet mahdollisia toteuttaa. Näin tarkasteltuna saamelaiskäräjien ehdottamaa tulkintaa siitä, mitä perustuslain säännökset saamelaisten oikeuksien toteuttamiseksi edellyttäisivät lainsäädännössä, voidaan pitää vaihtoehtoisena lainoppina.

Erot saamelaiskäräjien tulkinnan ja toteutuneen lainsäädännön välillä ovat muutamissa lakihankkeissa vähäiset, useimmissa kuitenkin hyvin suuret. Saamelaisten kirkolliskokousedustajan valintaa koskevassa sääntelyssä saamelaiskäräjät saavutti kaikki tavoitteensa. Toisesta ääripäästä voidaan mainita laaja aluehallintouudistus vuodelta 2010, jonka yhteydessä hallinnolliset rakenteet ja niitä koskeva lainsäädäntö avattiin ja otettiin uudelleen arvioitavaksi. Saamelaiskäräjät korosti kaikissa hankkeen aikana antamissaan lausunnoissa uudistuksen tarjoavan erinomaisen mahdollisuuden kehittää saamelaisten itsehallintoa ja luoda sille aineellista sisältöä sen perustaa koskevan lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti ilman erillisten, vain tätä asiaa tarkoittavien lainmuutoshankkeiden toteuttamista. Saamelaiskäräjien pyrkimykset olivat hyvin perusteltuja, kun ottaa huomioon, että perustuslain säännös saamelaisten itsehallinnosta tarkoitettiin valtiosääntöoikeudelliseksi perustaksi saamelaisten hallinnollisia oloja kehitettäessä (HE 248/1994 vp, s. 1). Sanottua mahdollisuutta ei kuitenkaan käytetty hyväksi, vaan itsehallinnon kehittäminen uudistuksen yhteydessä säädetyissä laeissa sivuutettiin kokonaan. Saamelaiskäräjien esitykset itsehallinnon kehittämiseksi jätettiin vaille huomiota. Sen sijaan tyydyttiin muutamaisiin saamelaisten kielellisiä oikeuksia koskeviin vaatimattomiin säännöksiin, jotka ovat sitä paitsi jääneet käytännössä toteutumatta.

Aiemmin mainittu sote- ja maakuntauudistus merkitsee toteutuessaan vielä aluehallintouudistustakin mittavampaa hallintorakenteiden uudelleenjärjestämistä, jonka

yhteydessä olisi myös erinomaiset mahdollisuudet kehittää saamelaisten itsehallintoa. Siitä on kuitenkin tulossa toisinto aluehallintouudistuksesta, sillä itsehallinnon kehittämistarpeet aiotaan saamelaiskäräjien<sup>818</sup> ja muiden saamelaistoimijoiden<sup>819</sup> selkeistä ehdotuksista huolimatta siinäkin hankkeessa sivuuttaa. Epäkohta ilmenee uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä. Siihen keskeisenä osana kuuluvaan maakuntalakehdotukseen sisältyy säännös saamen kielen vaikuttamistoimielimestä, jonka Lapin maakunnan maakuntahallitus asettaisi edustamaan alueen saamenkielisiä asukkaita (27 §:n 3 momentti). Toimielimellä olisi saman pykälän 1 momentissa ehdotettua kielivähemmistön vaikuttamistoimielintä vastaava oikeudellinen asema. Hallituksen esityksen mukaan toimielintä koskevan sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa saamen kielen asemaa palvelujen järjestämisessä. Sen asettamisella ei täten edes pyritä saamelaisten itsehallinnon kehittämiseen. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan toisaalta, että saamen kielen vaikuttamistoimielin olisi maakunnan saamenkielisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskanava maakunnan hallinnossa. Sen vaikuttamistehtävä ulottuisi maakunnan kaikkiin tehtäviin. Toimielimellä ei kuitenkaan olisi maakuntahallintoa sitovaa päätösvaltaa, vaan ainoastaan neuvoa-antava asema. Perustelujen mukaan maakunta ei voisi myöskään delegoida sille toimivaltaa. (HE 15/2017 vp, s. 345–346 ja 659)<sup>820</sup>

<sup>818</sup> Saamelaiskäräjät huomautti sote- ja maakuntauudistusta koskevista viimeisimmistä lakiluonnoksista syksyllä 2016 antamassaan lausunnossa siitä, että ehdotetun maakuntien itsehallinnon ja jo olemassa olevan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perusteista säädetään samassa perustuslain pykälässä (121.4 §) ja että ne limittyvät osin päällekkäin sekä alueellisesti että sisällöllisesti. Tästä syystä käräjät piti tärkeänä laatia selvitys näiden itsehallintomuotojen välisestä tehtävienjaosta ja toimivaltasuhteista ennen maakuntauudistuksen voimaansaattamista. Saamelaisten itsehallinnon kehittämiseksi tässä uudistuksessa saamelaiskäräjät esitti saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvien tehtävien siirtämistä saamelaiskäräjien päätettäväksi. Sen mukaisesti muun muassa päätösvalta saamenkielisten ja saamelaiskulttuurin mukaisten palvelujen tuottamisesta annettaisiin saamelaiskäräjille (lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle, 9.11.2016)

<sup>819</sup> Suomessa toimiva ainoa valtakunnallinen saamelaisten sosiaali- ja terveysalan järjestö SámiSoster ry kiinnitti samasta luonnoksesta antamassaan lausunnossa samoin huomiota tarpeeseen laatia kattava selvitys mainittujen itsehallintomuotojen keskinäisistä toimivaltasuhteista Lapin maakunnassa. Yhdistys esitti, että selvityksen yhteydessä tulisi valmistella säännösehdotukset saamelaisten itsehallinnon kehittämiseksi sote- ja maakuntauudistusta koskevassa lainsäädännössä. Yhdistyksen mielestä saamelaisten itsehallintoa voitaisiin tämän uudistuksen yhteydessä kehittää esimerkiksi siten, että Lapin maakuntahallinnon yhteyteen asetettaisiin erityinen saamelaistoimielin, jonka toimivaltaan kuuluisi itsenäisesti päättää saamelaiserityisten sote-palvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä Lapin maakunnassa (lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle, 11.10.2016).

<sup>820</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei kyseisestä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp) erityisesti kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää saamelaisten itsehallintoa. Valiokunta viittaa kahdessa kohtaa saamelaisten perustuslailliseen itsehallintoon (s. 19 ja 60), mutta ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten tätä itsehallintoa tulisi kehittää puheena olevassa uudistuksessa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotettuun kielivähemmistön vaikuttamistoimielimeen luonnehtien sitä neuvoa-antavaksi toimielimeksi, jonka asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi ja jonka luonne ei ole omiaan korvaamaan ruotsinkielisen väestönosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä. Valiokunta huomauttaa, että vaikuttamistoimielintä olisi perusteltua kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi (s. 29). Tekstistä ilmenee, että valiokunta on tässä yhteydessä tarkoittanut ruotsinkielistä vähemmistöä, vaikka vaikuttamistoimielinten aseman mahdollinen vahvistaminen koituisi myös saamelaisten hyväksi sen vuoksi, että lakiesityksen mukaan saamen kielen vaikuttamistoimielimellä olisi ruotsinkielisen vähemmistön vaikuttamistoimielintä vastaava oikeudellinen asema.



## 8.4. Saamelaisten itsehallinnon kehittäminen vaihtoehtoisen lainopin perustalta

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana on turvattu Suomen perustuslaissa riittävän tasoisin säännöksiin, mutta ongelmana on näiden säännösten minimaalinen täytäntöönpano muussa lainsäädännössä. Itsehallintoa koskeva perustuslain säännös tulisi toimeenpanna sen tavoitteiden ja erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tulkintaa koskevien uusimpien kansainvälisoikeudellisten kehitysvirtausten mukaisesti eri oikeudenalojen laeissa. Näin meneteltäessä itsehallinto ymmärretään tavalla, joka korostaa saamelaisten yhdenvertaista oikeutta kansana ja alkuperäiskansana hallita ja ohjata omista lähtökohdistaan taloudellista, sosiaalista ja sivistyksellistä kehitystään. Tältä perustalta saamelaiskäräjistä saamelaisten edustuselimenä pitäisi kehittää saamelaisten perinteiseen itsehallintomalliin pohjautuva dynaaminen toimija, jolla on itsenäinen ratkaisuvallta yksinomaan saamelaisia koskevista asioista. Sen lisäksi saamelaisilla tulisi olla tasavertainen oikeus osallistua heidän asemaansa alkuperäiskansana erityisesti vaikuttavien asioiden valmisteluun ja sen ohjaamiseen sekä myös itse päätöksentekoon toimivaltaisten viranomaisten hallintotoiminnassa esimerkiksi yhteishallinnon avulla.

Kuulemis- ja neuvottelumenettely on tässä tutkimuksessa omaksuttuihin sitoumuksiin nojaavan laintulkinnankin mukaan kelvollinen järjestely, kunhan sitä sovelletaan uusimman kansainvälisoikeudellisen tulkinnan mukaisesti. Se edellyttää neuvottelumenettelyn soveltamista tavalla, joka perustuu osapuolten välistä tasavertaista asemaa sekä molemminpuolista kunnioitusta ja keskinäistä luottamusta korostavaan kumppanuuteen. Tämän tulkinnan mukaan neuvottelumenettely nähdään tehokkaana keinona lisätä saamelaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia ja siten toteuttaa heille turvattua itsehallintoa. Lisäksi itsehallinnon ja saamelaisten yleisten elinolojen kehittämistä varten erityisesti lainsäädännössä saamelaiskäräjille tulisi turvata oikeus tehdä toimenpideoitteita eduskunnalle esimerkiksi lakisäateisen vuosikertomuksensa yhteydessä.

Saamelaisten oikeusasemaa erityisesti turvaavat perustuslain säännökset ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa sekä sisällöllisesti että tarkoitusperänsä puolesta. Sidonnaisuus juontaa juurensa eduskunnan vuonna 1993 hyväksymästä käänteentekevästä lausumasta, jonka mukaan saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävä taso tulee turvata kulttuuriautonomian perustalta. Senkin vuoksi saamelaisten aineellisten oikeuksien ja oikeuden osallistua niiden hallintointiin tulisi lähtökohtaisesti kulkea käsi kädessä niin, että nämä oikeudet vastaavat alaltaan toisiaan.<sup>821</sup> Kyse on saamelaisten mahdollisuudesta itse pitää huolta siitä, että heille kuuluvat oikeudet toteutuvat tosiasiallisesti myös käytännössä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Nykyisin tämä periaate ei kuitenkaan toteudu läheskään täysimääräisesti. Esimerkiksi esi- ja perusasteen

<sup>821</sup> Heinämäki (2017, s. 35) huomauttaa, että ihmisoikeuksien peruslähtökohtana on turvata sekä oikeuden aineellinen että menettelyllinen aspekti. Esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeuksien osalta tämä tarkoittaa hänen mukaansa yhtäältä sitä, että lainsäädännössä erikseen turvataan näille kansoille aineellisia oikeuksia, ja toisaalta sitä, että nämä kansat saavat itse osallistua oikeuksiensa toteutumisen suunnitteluun ja arviointiin ja sillä tavoin niiden turvaamiseen. Lisäksi on taattava oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.

opetuksessa saamelaislasten oikeus saada opetusta omassa kielessään ja myös omalla kielellään saamelaisalueella on kohtuullisen hyvin turvattu. Siitä huolimatta saamelaisilla on heikot mahdollisuudet osallistua näiden oikeuksien toteuttamista koskevaan kunnalliseen päätöksentekoprosessiin lukuun ottamatta Utsjoen kuntaa. Sielläkään saamelaisten osallistumismahdollisuudet eivät perustu heille laissa erikseen turvattuun asemaan etnisenä ryhmänä, vaan heidän enemmistöasemaansa kunnassa ja sitä kautta myös kunnallisissa luottamuselimissä.

Edellä todettuun liittyä myös kysymys saamelaisten itsehallinnon ulottuvuudesta hallinnollisen toiminnan eri vaiheisiin. Lainvalmisteluasiakirjoissa lähdetään siitä, että saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään lisäämään asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (HE 248/1994 vp, s. 1). Hallinnollinen toiminta laajasti ymmärrettyinä käsittää näiden vaiheiden lisäksi myös päätösten toimeenpanon sekä seurannan ja valvonnan.<sup>822</sup> Näillä vaiheilla on suurta merkitystä erityisesti siinä, miten saamelaisille tarkoitetut omakieliset ja oman kulttuurin mukaiset yhteiskunnalliset palvelut käytännössä toteutuvat. Sen vuoksi saamelaisten vaikutusmahdollisuuksia tulisi kehittää hallintotoiminnan kaikissa vaiheissa, ei yksinomaan valmistelussa ja sen ohjauksessa sekä varsinaisessa päätöksenteossa. Edelleen saamelaisille olisi taattava riittävän laajat oikeussuojakeinot oikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi.

Tasavertaiseen asemaan, molemminpuoliseen kunnioitukseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvan kumppanuuden lähtökohdan mukaisesti saamelaisten ja Suomen valtiovallan välille pitäisi luoda pysyvä järjestely, joka turvaisi saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen itsehallinnon perustalta myös käytännössä. Järjestely voisi koostua kahdesta osasta siten, että hallituskausittain hallitusohjelmaan otettaisiin riittävä peruskirjaus saamelaisten yhteiskunnallisen aseman kehittämiseksi. Kirjausta täsmennettäisiin samalle ajalle laadittavalla osapuolten välisellä kumppanuussopimuksella, jonka perustan muodostaisivat perustuslain säännösten lisäksi saamelaisten asemaa kansana ja alkuperäiskansana koskevat kansainvälisen oikeuden asiakirjat. Sopimuksen tulisi sisältää konkreettiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja rahoitukselliset vähimmäistoimenpiteet saamelaisten oikeusaseman ja yleisten elinolojen kehittämiseksi. Näiden toimenpiteiden toteutumisen varmistamiseksi järjestelylle olisi lisäksi tarpeen saada vahvistus eduskunnalta, jolle lainsäädäntö- ja budjettivalta kuuluu. Sillä tavoin kehitettäisiin saamelaisten yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia ja varmistettaisiin itsehallinnon toteuttamisen edellyttämät resurssit tavoitteena saattaa saamelaiset yhdenvertaiseen asemaan pääväestön kanssa Suomen perustuslain ja kansainvälisen oikeuden edellyttämällä tavalla. Euroopan neuvoston ministerikomitea on vähemmistöpuitesopimuksen toimeenpanoon liittyvässä Suomea koskevassa tuoreimmassa päätöslauselmassaan suositellut viranomaisia käynnistämään välittömästi rakentavan korkean tason vuoropuhelun saamelaisten kanssa, mahdollisesti hallituksen johtamalla foorumilla.<sup>823</sup> Tässä esitetty järjestely tukisi myös tämän suosituksen toteutumista.

<sup>822</sup> Heurun ym. (2008, s. 230–264) mukaan nykyaikaisen kunnallishallinnon toiminta voidaan jakaa hallinnollisten tehtävien osalta neljään toiminnalliseen kokonaisuuteen, joita ovat 1) ohjaus, 2) hallintomenettely (käsittäen valmistelun ja itse päätöksenteon), 3) täytäntöönpano ja 4) valvonta.

<sup>823</sup> Päätöslauselma CM/ResCMN(2017)1.

# ASIAHAKEMISTO

- Aloiteoikeus 11, 25, 128–130, 179, 202–207, 235–237  
FPIC (free, prior and informed consent) 69, 243–245, 394  
Ennakkosuostumusperiaate (ks. FPIC)  
Hallinnollinen toiminta 401  
Itsehallinto (saamelaiden)  
– aktiivinen 25, 204, 238, 242  
– etno-poliittinen 148–149, 172, 213, 391  
– dynaaminen 5, 10, 22, 25, 192, 195, 204–208, 218, 238, 242, 392, 398  
– staattinen 10, 25, 192, 195, 207, 242, 317, 328, 387, 392–394  
– varsinainen 67, 174, 176, 219, 388, 392, 395–396  
– muu itsehallinto/saamelais-hallinto 219, 388, 392, 396  
Itsemääräämisoikeus  
– universaalinen 56–57, 60  
– sui generis 55, 60  
– täysi 59–60, 62–63, 65–67, 72, 74, 250, 391  
– käytännöllinen 74, 391  
Johtamis- ja ohjausresurssit 245  
Julkisen vallan käyttäminen 239, 250, 255, 372  
Keskinäinen  
– kunnioitus 41–42, 232, 248–249, 400–401  
– luottamus 42, 244, 249, 400–401  
Kielivähemmistö 110, 171, 317, 322, 324, 327, 393, 399  
Kolttasaamelaiset  
– itsehallinto 373–374, 396  
– kylähallinto 175, 220  
Kumppanuus 40–42, 234, 244, 248–249, 400–401  
Kunta  
– itsehallinto 9, 146, 149, 152–153, 175–176, 178, 182–183, 187–188, 201, 209–210, 211, 263, 268, 311, 318, 388  
– kunnallishallinto 1, 153, 157, 160, 173, 176–177, 188, 211, 219, 238, 274, 387–388, 392, 395  
Lainsäädäntötutkimus 11, 30, 390  
Lainvalmisteluasiakirjat 5, 9, 169, 175–177, 187, 194, 198, 236, 278–279, 291, 297, 303, 309, 327  
Laintulkinta  
– suppea 79, 187, 212, 240, 393  
– vallitseva 7, 8, 26–31, 58, 74, 152, 186–187, 205, 207, 212, 214, 238, 241, 390, 392–394  
– historiallinen 19, 20, 22  
– systemaattis-teleologinen 21–22, 24  
Lausunnonanto-oikeus 272, 338, 344  
Maakunnan yhteistyöryhmä 268–270, 272, 278, 299, 301–306, 388, 397  
Ohjaus- ja johtovalta 206, 238, 249, 313, 339  
Oikeudenmukaisuuden edistäminen 35–36, 101, 144  
Saamelaiashankkeet (EU-ohjelmat) 269, 272, 274, 303  
Saamelaiskäräjät  
– dynaamisena toimijana 400  
– neuvoa-antavana toimijana 131, 208, 222, 255, 272, 303, 344, 392, 396  
– omaehtoisena ja -aloitteisena toimijana 206–207, 266  
– passiivisena toimijana 206, 236  
Sote- ja maakuntauudistus 110, 187, 261, 264–265, 267, 327, 387, 393, 398–399  
Tasavertainen oikeus 400  
Toimivalta  
– saamelaiskäräjien 123, 129, 131, 186, 192, 199, 201, 204, 208–216, 221, 229, 265, 294, 300, 387, 392–393, 395–396  
– viranomaisten 144, 188, 245, 247, 250–251, 256, 259, 322, 326, 341–342, 378, 395, 400  
Tuomarinideologia 26–27  
Tutkijanpositio 26–27  
Tutkijanideologia 26–27, 30, 390  
Vaikutusvalta 45, 66, 71, 173, 250, 396  
Valmisteluvilta 238, 245, 311  
Valtionkirkkojen hallinto 219, 389, 392, 395  
Välillinen julkinen hallinto 177–178, 219, 329, 388, 392, 395  
Yhdenvertaisuus  
– muodollinen 29–31, 35–36, 38, 61, 118, 341, 343–344, 346, 351  
– tosiasiallinen 30, 33, 35–40, 43, 81–82, 101–102, 111–112, 147, 154, 178, 208, 278, 293, 344, 346, 351–352, 354, 381, 384, 390, 392  
Yhteishallinto 68, 175, 251, 330, 400  
Yhteiskunnallinen  
– ideaali 26, 29, 32  
– tosiasia 8, 26, 30, 31, 390  
– vaikuttaminen 239, 372  
– vaikutusmahdollisuudet 84, 133–134, 174, 206, 225–226, 239, 368, 372, 401  
Yhteiskuntaelämä 16, 31, 33–34, 50–51, 56, 75, 89, 108–109, 112, 121, 123, 126, 152, 171, 178, 187, 250, 335, 384, 395