

Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Saamelaiskäräjien asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt Saamelaiskäräjien asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta. Saamelaiskäräjistä annetun lain 5 §:n mukaan Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat.

Hallituksen esityksen keskeinen saamelaisia koskeva sisältö

Hallituksen esityksen mukaan Saamelaiskäräjät voisivat tehdä saamelaiseen rakennusperintöön luettavan kohteen suojelua koskevan esityksen. Suojeltava kohde voi lain mukaan olla rakennus, rakennelma, rakennusryhmä tai rakennettu alue (laki 498/2020 3 § 1 mom.). Esitys olisi mahdollista tehdä myös muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevasta saamelaisesta rakennusperinnöstä. Käytännössä esityksentekijä esittäisi perusteet, joiden nojalla kysymys olisi saamelaisesta rakennusperinnöstä.

Hallituksen esityksen mukaan lausunnon antamisen mahdollisuus olisi varattava Saamelaiskäräjille aina, kun suojeluesityksen kohde sijaitsisi saamelaisten kotiseutualueella, jolloin lausunnon antaja voisi arvioida, onko asialla vaikutusta saamelaiseen kulttuuriperintöön. Lisäksi Saamelaiskäräjiltä pyydetäisiin lausunto saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella olevaa saamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa.

Uutena säädöskokonaisuutena lakiin esitetään rakennuksen suojelupäätöksestä poikkeamista. Hallituksen esityksen mukaan Saamelaiskäräjiä tulisi kuulla ennen poikkeamispäätöksen tekemistä, kun asia koskisi saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevaa rakennusperintöä tai saamelaista rakennusperintöä (riippumatta kohteen sijainnista).

Hallituksen esityksen mukaan Saamelaiskäräjillä olisi valitusoikeus suojelua ja siitä poikkeamista koskevista päätöksistä saamelaisen rakennusperinnön osalta ja aina saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevan rakennusperintökohteen osalta.

Kolttien kyläkokouksen roolia esitetään vastaavilla tavoilla ajantasaistettavaksi kolttsaamelaisen rakennusperinnön sekä koltta-alueen osalta. Saamelaisten kotiseutualuetta ja saamelaista rakennusperintöä koskevissa suojeluasioissa kuultaisiin lisäksi Saamelaismuseum Siidaa.

Hallituksen esityksellä täydennettäisiin osallistumisoikeuksia koskevaa sääntelyä, mutta loppukäiteinen saamelaisten kotiseutualueen sekä saamelaisen rakennusperinnön kohteita koskeva päätöksenteko ja valvonta sekä niitä koskevista avustuksista päättäminen osoitettaisiin edelleen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja samalla alustusmenettelystä luovuttaisiin. Ympäristöministeriölle jäisivät suojelun yleisen kehittämisen ja ohjaamisen tehtävät.

Saamelaiskäräjien arvio hallituksen esityksestä

Ympäristöministeriö arvioi, että ehdotetut muutokset kokonaisuutena edistäisivät saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon huomioon ottamista. Saamelaiskäräjät ei pidä kuulemista kulttuuri-itsehallinnon toteutumisen kannalta oikeana toimenpiteenä. Samoin on vaikea nähdä, miten oikeusistuimessa tapahtuva laillisuusarviointi turvaisi tai jopa tehostaisi, kuten esityksessä muotiollaan, Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen mahdollisuuksia vaikuttaa omaa kulttuuriaan koskevaan päätöksentekoon.

Suojelupäätös ja siitä poikkeaminen ovat rakennusperintösuojelulain keskeisimmät keinot, joilla rakennusperintökohteita käytännössä suojellaan, ja siksi ne ovat keskeisiä paitsi saamelaisten kulttuuriperinnön suojelun turvaamiseksi, myös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallintoaseman ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi. Saamelaiskäräjät katsoo, että saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaan itsehallintoon kuuluvia tehtäviä ei voida osoittaa valtion viranomaisen tehtäväksi, koska tällaisten tehtävien osoittaminen muiden tahojen kuin Saamelaiskäräjien tehtäväksi olisi Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentin vastaista. Saamelaisten rakennusperintökohteiden tunnistaminen, arvottaminen ja niiden suojelusta päättäminen on Saamelaiskäräjien näkökulmasta ainoastaan mahdollista saamelaiskulttuurin sisäpuolelta ja saamelaiskulttuurin omista lähtökohdista käsin.

Saamelaiskäräjät pitää mahdottomana hyväksyä, että tälläkään uudistuksella ei ole tarkoitus edistää Saamelaiskäräjien itsehallintoasemaa. Valtioneuvoston tutkimus- ja kehittämistoiminnan selvityksessä 4/2017, OTT, dosentti Leena Heinämäki toteaa, että saamelaiskäräjälakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 248/1994 vp) lähtökohtana oli ollut saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamisuus – saamelaisten oli oltava mahdollista kehittää kulttuuri-itsehallintoaan (s. 27). Edelleen Heinämäki toteaa metsähallituslain uudistusta koskevassa keskustelussaan, että *”kysymys ei ole siitä, annetaanko saamelaisille oikeuksia vaan siitä, että heidän oikeusasemansa on jo turvattu perustuslaissa ja kansainvälisessä oikeudessa. Suomen valtio on näin ollen velvoitettu laittamaan täytäntöön saamelaisten itsehallinto alemmassa lainsäädännössä.”* (s. 47).

Erityislainsäädäntöä säädettäessä ja uudistettaessa on tärkeää huolehtia siitä, että ei koidu saamelaisten oikeuksien kehitystä pysäyttävää vaikutusta, Heinämäki alleviivaa, todeten, että itsemääräämisoikeuden mukainen osallistuminen ei saa olla pelkästään muodollista kuulemista, lausuntojen pyytämistä tai työryhmiin osallistumista. Itsemäärääminen merkitsisi aktiivista ja tasa-arvoista yhteistyötä saamelaisten ja viranomaisten välillä. Hallituksen esityksessä todetaan, että:

”(...) rakennusperintölakiin ehdotettujen muutosten toimeenpanossa ja lain soveltamisen kehittämisessä voidaan edistää kulttuuri-itsehallintoa yhteistyössä saamelaishallinnon kanssa.” (s. 23).

Esitykseen ei kuitenkaan sisälly mitään tarkempaa selvitystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten päätöksenteon, ympäristöministeriön yleisen ohjauksen ja Saamelaiskäräjien ylläpitämän kulttuuri-itsehallinnon välisistä toimivaltasuhteista saamelaisen rakennusperinnön osalta, mitä on pidettävä hallituksen esityksen yhtenä merkittävänä puutteena, kun ottaa huomioon, että rakennusperintö kuuluu keskeisesti saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja selvästi kuuluu saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallintoaseman ytimeen.

Suomella on velvollisuus edistää saamelaisten perustuslailla turvatun kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon konkreettista toteutumista ja myös saamelaisten asemaan alkuperäiskansana - perustuvien perustuslaista sekä kansainvälisistä sopimuksista ilmi käyvien oikeuksien toteutumisesta muutoin. Keskeisimpänä elementtinä on oikeus saada itse päättää kieltään ja kulttuuriaan koskevista asioista sekä saamelaisten todellinen mahdollisuus hallinnoida kieltään ja kulttuuriaan kulttuurin säilymisen ja kehittämisen sekä alkuperäiskansa-aseman kannalta parhaaksi katsomallaan tavalla.

Saamelaisten kulttuuriperintö on saamelaisille turvatun itsemääräämisoikeuden ja perustuslain 121.4 §:n tarkoittaman itsehallinnon ydintä. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa, YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa¹², saamelaisten alkuperäiskansojen julistuksen 3 artiklassa sekä edelleen alkuperäiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjassa vuodelta 2014 luodaan perusta alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiselle. Alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 11 artiklan 1 kohta³, 12 artiklan 1 kohta⁴ sekä erityisesti 31 artiklan 1 kohta⁵ turvaavat saamelaisten oikeuden ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä näihin liittyvää henkistä omaisuuttaan. Näin ollen saamelaisen kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö, hallinnointi ja sitä koskeva päätöksenteko kuuluisivat perustellusti Saamelaiskäräjien tehtäviin.

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

² Edelleen molempien em. sopimusten 3 artikla velvoittaa sopimusosapuolia edistämään kansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja kunnioittamaan tätä oikeutta YK:n peruskirjan määräysten mukaisesti.

³ Alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan ”Alkuperäiskansoilla on oikeus harjoittaa ja elvyttää kulttuurisia perinteitään ja tapojaan. Tähän sisältyy oikeus ylläpitää, suojella ja kehittää niiden kulttuurien aiempia, nykyisiä ja tulevia ilmenemismuotoja, kuten arkeologisia ja historiallisia kohteita, esineitä, malleja ja seremonioita, tekniikkaa sekä kuvataiteita ja esittäviä taiteita ja kirjallisuutta”.

⁴ Alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan ”Alkuperäiskansoilla on oikeus ilmaista, harjoittaa, kehittää ja opettaa hengellisiä ja uskonnollisia perinteitään, tapojaan ja seremonioitaan, oikeus ylläpitää, suojella ja käyttää rauhassa uskonnollisia ja kulttuurikohteitaan, oikeus käyttää seremoniaesineitään ja määrätä niiden käytöstä sekä oikeus vainajiensa ruumiiden tai niiden jäännösten kotiuttamiseen.”

⁵ Alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan ”Alkuperäiskansoilla on oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää kulttuuriperintöään, perinnetietoaan ja perinteisiä kulttuuri-ilmaisujaan sekä tieteesä, teknologiansa ja kulttuuriensa eri ilmenemismuotoja, mukaan lukien inhimilliset ja geneettiset voimavarat, siemenet, lääkkeet, tieto eläinten ja kasvien ominaisuuksista, suullinen perinne, kirjallisuus, muotoilut, urheilu sekä perinteiset pelit ja leikit sekä kuvataiteet ja esittävät taiteet. Niillä on myös oikeus ylläpitää, hallita, suojella ja kehittää tähän kulttuuriperintöön, perinnetietoon ja perinteisiin kulttuuri-ilmaisuihinsa liittyvää henkistä omaisuuttaan.”

Hallituksen esitys rakennusperinnön suojelemiseksi annetun lain muuttamisesta oli vireillä jo edellisellä hallituskaudella, mutta ei edennyt eduskuntaan

Keskeiset muutosehdotukset edellisellä hallituskaudella olivat samansuuntaisia kuin nyt käsillä olevassa esityksessä: luopuminen ympäristöministeriön roolista alistus- ja muutoksenhakuviranomaisena, valituslupajärjestelmän käyttöönotto valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja mahdollisuus tietyin edellytyksin poiketa rakennussuojelupäätöksestä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nykyisten tehtävien esitettiin siirtyvän tuolloin suunnitellulle Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Esityksessä ehdotettiin nykyisen suojelupäätöstä koskevan lausumisoikeuden (7.1 §) lisäksi Saamelaiskäräjille oikeutta lausua suojelusta poikkeamisesta, kun kyse on saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevasta saamelaisesta rakennusperinnöstä (10 b §, 2 mom.). Esityksen mukaan em. päätöksen kuitenkin tekisi Valtion lupa- ja valvontaviranomainen (10 b §, 2. mom.) Lisäksi Saamelaiskäräjille esitettiin muutoksenhakuoikeutta Valtion lupa- ja valvontaviranomaisen suojelu- ja suojelusta poikkeamispäätöksiin silloin, kun kyse on saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevasta saamelaisten rakennusperinnöstä (21 §, 2. ja 3. mom.). Lain oli tarkoitus astua voimaan 1.1.2020.

Saamelaiskäräjät lausui tuolloisesta esityksestä 10.9.2018 todeten, että esityksessä ei käsitellä saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja kulttuuri-itsehallinnon järjestämistä saamelaisen rakennusperinnön osalta, eikä Saamelaiskäräjät pitänyt esitystä hyväksyttävissä olevana. Saamelaiskäräjät huomautti, että TSS-, KP- sopimuksen, alkuperäiskansajulistuksen, alkuperäiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjan, perustuslain ja saamelaiskäräjälain nojalla saamelaisen kulttuuriperinnön, ml. rakennusperintö, hallinnointi ja sitä koskeva päätöksenteko kuuluvat saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja itsehallintoon, ja siten Saamelaiskäräjien tehtäviin.

Saamelaiskäräjät ei hyväksynyt saamelaisen itsehallintoon kuuluvien tehtävien siirtämistä valtion viranomaiselle. Sen sijaan, Saamelaiskäräjät esitti, että lakiin lisättäisiin saamelaisen rakennusperinnön osalta yhteispäätösmenettely siten, että suojelupäätöksen tekisi Saamelaiskäräjät yhdessä viranomaisen kanssa ja vastaavasti Kolttien kyläkokous kolttsaamelaista rakennusperintöä koskevissa asioissa. Lisäksi Saamelaiskäräjät esitti, että rakennusperintöä koskevat yleiset kehittämis- ja ohjaustehtävät osoitettaisiin Saamelaiskäräjille (ja Kolttien kyläkokoukselle). Hallituksen esityksen osalta järjestettiin saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 15.10.2018. Vaikka hallituksen esityksen yleisperusteluita saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja itsehallinnon osalta täydennettiin neuvottelun jälkeen, ei Saamelaiskäräjien keskeisiä esityksiä otettu huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa, eikä Saamelaiskäräjät saanut sille hyväksyttäviä perusteluja: Ympäristöministeriö perusteli esitysten huomiotta jättämistä sillä, että päätöksentekovastuun tulee olla yhdellä viranomaisella. Tämä siitäkin huolimatta, ettei esitys yhteispäätösmenettelystä loisi päällekkäisyyttä viranomaisten toimivaltasuhteisiin, koska Saamelaiskäräjillä olisi toimivalta päättää suojelusta ainoastaan saamelaisen rakennusperinnön osalta. Lisäksi ympäristöministeriö toi kantanaan esille, että saamelaisten itsehallinto toteutuu esityksessä suojeluesityksen tekemisen, lausunnon antamisen sekä muutoksenhaun mahdollisuuden kautta. Ympäristöministeriö ei myöskään hyväksynyt esitystä saamelaista rakennusperintöä koskevien yleisten kehittämis- ja ohjaustehtävien siirtämisestä Saamelaiskäräjille, koska kyse on ympäristöministeriön mukaan

ministeriötason tehtävistä, joita ei ole mahdollista siirtää. Ympäristöministeriö viittasi perustuslain 68 §:n 1 momentin toteutumiseen sekä valtioneuvoston asetukseen 1286/2015.

Hallituksen esityksen valmistelua jatkettiin kuluvalle hallituskaudella, pääosin samansisältöisenä. Koska Valtion lupa- ja valvontavirastoa ei perustettu, hallituksen esityksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäväksi jäisi edelleen suojeleasioiden hoito.

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

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

Saamelaiskäräjät huomautti, että Saamelaiskäräjät oli jo kaksi vuotta aiemmin nostanut esille tarpeen tarkastella saamelaisten itsehallinnon kehittämistä rakennusperintösuojelelain muutoksen valmistelussa. Näin ollen kiireellisyysperuste ei olisi ollut hyväksyttävä syy jättää lainsäädännöstä kumpuavien velvoitteiden huomiotta jättämistä lain valmistelussa. Kulttuuriperintöön liittyvä lainsäädäntö liittyy kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin. Saamelaiskäräjät totesi kantanaan, että kokonaisuudistuksen tarpeen nojalla ei voida em. velvoitetta sivuuttaa ko. lainkohtien valmistelussa.

Saamelaisen rakennusperinnön suojelun kehittäminen

Saamelaisen rakennusperinnön suojelussa on keskeistä saamelaisen rakennusperinnön ominaispiirteiden tunnistaminen ja arvottaminen saamelaiskulttuurin omassa valossa ja omasta näkökulmasta lähtien. Saamelaisen rakennusperinnön suojelun toteutuminen edellyttää asianmukaista erityisosaamista suojeluasioiden käsittelyyn osallistuvilta tahoilta ja etenkin suojelupäätökset tekevältä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Esityksen mukaisen hallintomallin toimivuus ja tehokkuus suhteessa saamelaisen rakennusperinnön suojelun kehittämiseen riippuu koulutuksen, ohjeistuksen ja muun ympäristöministeriön toteuttaman, sisällöllisesti vielä määrittelemättömän yleisen kehittämisen onnistumisesta. Hallituksen esityksessä tulisi vähimmillään tarkemmin arvioida saamelaisen rakennusperinnön suojelun toteutumista ja sitä, miten ehdotettu hallintomalli soveltuu tähän tarkoitukseen.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Tiina Lovisa Solbär
vs. ympäristösihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 9.11.2020. Lausunnon laatimiseen on osallistunut vs. lakiasiessihiteeri Kalle Varis.