

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

11 päivänä toukokuuta 1993

Lausunto n:o 8

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 22 päivältä lokakuuta 1992 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 192/1992 vp laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamisesta. Maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnan kannanottoa erityisesti hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen vaikutuksista saamelaisten asemaan ja saamelaisvaltuuskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle tekemän ehdotuksen vaatimasta sääntämisyjärjestyksestä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Seppo Havu ja apulaisosastopäällikkö Ilppo Kangas maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakiasihteri Heikki J. Hyvärinen saamelaisvaltuuskunnasta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Sara-viita.

Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt hallituksen lakiehdotuksen vaikutuksia saamelaisten asemaan, koska tämä ei ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys, vaan kuulunee juuri maa- ja metsätalousvaliokunnan asiantuntemuksen piiriin. Käsiteltyään asian pelkästään valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan ETA-sopimukseen liittyen poronhoitolakia muutettavaksi siten, että Suomessa pysyvästi asuvat ETA-valtioiden kansalaiset saavat omistaa poroja samoin edellytysin kuin Suomen kansalaiset.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan ETA-sopimuksen kanssa.

Saamelaisvaltuuskunnan ehdotus

Saamelaisvaltuuskunta teki maa- ja metsätalousvaliokunnalle, kun valtuuskunnan edustajat olivat siellä kuultavina, kirjallisen, 12.10.1992 päivätyn ehdotuksen, joka koski hallituksen esittämän lakiehdotuksen 4 §:n täydentämistä säännöksillä porojen omistusoikeudesta saamelaisten kotiseutualueella.

Kun saamelaisvaltuuskunnan ehdotus oli hallituksen esityksen ohessa maa- ja metsätalousvaliokunnan toimesta saatettu perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, perustuslakivaliokunta totesi lähinnä saamelaisvaltuuskunnan sekä maa- ja metsätalousministeriön edustajia kuultuaan, ettei hallituksen lakiehdotusta ollut valmisteltu saamelaisten kannalta sillä tavoin asianmukaisesti kuin valiokunta oli tähdentänyt valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:stä antamassaan mietinnössä n:o 12/1990 vp. Siksi perustuslakivaliokunta varasikin 17 marraskuuta 1992 maa- ja metsätalousministeriölle tilaisuuden vielä kuulla asiasta saamelaisten edustajia ja harkita esityksen mahdollista tarkistamista. Seurauksena tästä saamelaisvaltuuskunta toimitti ministeriölle 1.3.1993 päivätyn lausuntonsa, jossa valtuuskunnan alkuperäistä, maa- ja metsätalousvaliokunnassa tehtyä ehdotusta jonkin verran täsmentäen edelleen ehdotettiin poronhoitolain 4 §:n täydentämistä. Valtuuskunnan ehdottama uusi 2 momentti kuuluu seuraavasti: *"Saamelaisten kotiseutualueella poroja saa omistaa alueella pysyvästi asuva saamelainen sekä lisäksi sellainen alueella pysyvästi asuva Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalainen, joka lain voimaan tullessa omistaa poroja tai lain voimaan tultua saa niitä omistukseensa perinnön tai testamentin nojalla."*

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotus

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä sen perusteella, mitä perustuslakivaliokunta poronhoitolain säätämisen yhteydessä lausunnossaan n:o 3/1990 vp esitti porojen omistamista koskevasta sääntelystä.

Saamelaisvaltuuskunnan ehdotus

Perusoikeudet

Saamelaisvaltuuskunnan 1.3.1993 päivätty ehdotus merkitsee saamelaisten kotiseutualuetta koskien sitä, että yksinoikeus porojen omistamiseen olisi siellä pysyvästi asuvilla saamelaisilla ja sellaisilla ETA:an kuuluvan valtion kansalaisilla, jotka omistavat poroja lain tullessa voimaan tai tämän jälkeen saavat niitä omistukseensa perinnön tai testamentin nojalla. Koska ehdotus voimassa olevaan lakiin verrattuna rajoittaisi ei-saamelaista alkuperää olevien Suomen kansalaisten oikeutta omistaa poroja saamelaisten kotiseutualueella, on ehdotusta arvioitava kansalaisten perusoikeuksien kannalta.

Kuten voimassa olevan lain ja hallituksen esityksen mukaisen lain 4 §:n 1 momenttiin, myös saamelaisvaltuuskunnan ehdotukseen sisältyy omistusoikeuden rajoittaminen henkilön kotipaikan perusteella. Tällaisen lähtökohdan omaksumista sääntelyssä on hallitusmuodon 7 §:n säännöksistä huolimatta pidetty poronhoidon osalta mahdollisena tavallisessa laissa, koska poronhoidon harjoittajat tarvitsevat tämän elinkeinon erityisluonteen vuoksi tämän tapaista erityissuojaa elinkeinonsa menestykselliseksi harjoittamiseksi (PeVL 3/1990 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan tämä periaate on oleellinen myös arvioitaessa saamelaisvaltuuskunnan ehdotusta.

Valtuuskunnan ehdotus poikkeaa rakenteellisesti voimassa olevasta poronhoitolaista siinä, että muiden kuin saamelaisten, kyseisellä alueella sinänsä pysyvästi asuvien oikeus omistaa poroja olisi rajoitettu. Ehdotuksen tarkoituksena onkin juuri turvata saamelaisille etuoikeus poronhoidon harjoittamiseen kotiseutualueellaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä tavoite, etenkin kun otetaan huomioon asiaan liittyvät kansainväliset sopimukset (ks. niistä PeVL 3/1990 vp) ja poronhoidon tarkeys saame-

laisten kulttuurimuodon osana, on katsottava sellaiseksi erityisperusteeksi, jonka vuoksi valtuuskunnan ehdotus voidaan hallitusmuodon 7 §:n estämättä toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan käsityksen mukaan saattaa kuitenkin käydä niin, että valtuuskunnan ehdotus johtaisi sellaiseen tilanteeseen, jossa poroja nyt laillisesti omistava ja poronhoitoa saamelaisten kotiseutualueella harjoittava Suomen kansalainen ei enää olisikaan tähän oikeutettu. Taustaksi valiokunta viittaa siihen, että saamelaisten kotiseutualue ei ole yhteneväinen kuntajaotuksen kanssa ja että laki rakentuu paliskuntakeskeisen poronhoidon varaan (ks. esim. 9 §). Lausuntoonsa n:o 3/1990 vp vedoten valiokunta toteaa, ettei tällaista seurausta voitaisi pitää hyväksyttävänä hallitusmuodon 6 ja 7 §:n säännösten kannalta. Mainitussa yhteydessä valiokunta myös eritteli, miten menetellen tuolloin ehdotetut säännökset voitiin sisällyttää tavalliseen lakiin.

ETA-sopimus

Saamelaisvaltuuskunnan ehdotusta on tarkasteltava myös suhteessa ETA-sopimukseen. Hallituksen lakiehdotuksen nimenomaisena tarkoituksena on poistaa voimassa olevaan lakiin sisältyvä kansalaisuusrajoitus, joka on ETA-sopimuksen mukaisen syrjintäkiellon vastainen.

Asiaan vaikuttavia ETA-sopimuksen määräyksiä ovat sen 4 ja 31 artikla. Sopimuksen 4 artiklan mukaan: "Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista." Sopimuksen 31 artiklassa on taas todettu, ettei sijoittautumisvapauden rajoituksia ole. Sijoittautumisvapauden sisältönä on kansallisen kohtelun periaate eli se, että toisten sopimuspuolten kansalaisiin ei saa soveltaa sellaista oikeudellista tai tosiasiallista kohtelua, jota ei sovelleta omiin kansalaisiin.

Hallituksen lakiehdotus ja siihen kytkeytyvä saamelaisvaltuuskunnan ehdotus ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa. Kun otetaan huomioon poronhoitolain nykyinen 4 §:n 1 momentti ja se, miten rajallisin perustein valtuuskunnan ehdotuksen mukaan ETA:an kuuluvan valtion (ei-saamelainen) kansalainen voisi saada poroja omistukseensa saamelaisten kotiseutualueella,

ehdotuksessa on nähtävissä syrjiviä piirteitä. Jos kuitenkin sääntely muotoillaan selkeästi saamelaiden erityiskohteluksi, joka kansalaisuudesta riippumatta toteutetaan juuri tämän etnisen ryhmän eduksi, kysymys ei kaikeksi voisi olla ETA-sopimuksen kieltämästä kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä. Aseman erilaisuuden pohjana olisi näet kansallisuus, saamelaisuus. Tämän määrittely on siten ETA-sopimuksen ja oikeusturvanäkökohtienkin kannalta keskeistä.

ETA-sopimuksen kannalta merkityksellinen on myös saamelaisvaltuuskunnan ehdotuksen se osa, joka takaa lain voimaantulohetken perusteella määräytyvän ja lain nykyisen sisällön takia ainoastaan saamelaisten kotiseutualueella pysyvästi asuvan Suomen kansalaisen hyväksi tulevan oikeuden porojen omistukseen. Suomen perusoikeusjärjestelmän voi sanoa olevan tämän ehdotuksen taustalla: ilman tämän tapaista sääntelyä ehdotus saattaisi hyvinkin olla ristiriidassa perustuslaissa turvattujen kansalaisten oikeuksien kanssa. Jos valtuuskunnan ehdotus tältä osin ymmärretään perusoikeusjärjestelmässämme johtuvaksi välttämättömäksi siirtymä-

vaiheen järjestelyksi, joka ei muuta sääntelyn päätarkoituksena olevaa saamelaisten erityiskohtelun turvaamista, sääntelyn voitaneen perustellusti väittää olevan sopusoinnussa ETA-sopimuksen kanssa. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että tällaisten kysymysten ratkaiseminen ei ole sen toimivallassa.

Perustuslakivaliokunta ei näe estettä sille, että saamelaisvaltuuskunnan ehdotus otetaan huomioon hallituksen esitystä käsiteltäessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että maa- ja metsätalousvaliokunta saamelaisvaltuuskunnan ehdotusta harkitessaan ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Laine, M. Lauk-

kanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.

