

Rajat kiinni! – Saamelaisten asema pandemia-ajan sisärajavaalvonnassa

OTMU1099 Oikeussuoja COVID-19 –pandemian aikana
ON-tutkielma

Laatija:
Veeti Kainulainen

8.3.2024

ON-tutkielma

Oppiaine: Hallinto-oikeus

Tekijä: Veeti Kainulainen

Otsikko: Rajat kiinni! – Saamelaisten asema pandemia-ajan sisäraja-
valvonnassa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: VIII + 23 sivua

Päivämäärä: 8.3.2024

Koronapandemia aiheutti monenlaisia haasteita lainsäädännön ja -soveltamisen alalla. Suurimpiin lainsäädäntötoimiin kuului pitkään voimassa ollut sisäraja-
valvonnan palauttaminen, joka aiheutti uusia haasteita vapaan liikkuvuuden periaatteeseen. Tavanomaisten vaikutusten lisäksi rajaratkaisulla oli erityisiä vaikutuksia saamelaisiin heidän alkuperäiskansastatuksensa takia, ja tämän takia saamelaisten kuulemisella on erityinen merkitys toimien valmistelussa.

Tutkielma tarkastelee pandemia-ajan rajanlainsäädännön ratkaisuja erityisesti saamelaisten näkökulmasta. Tutkielmassa perehdytään voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla ja käydään tarkemmin läpi aiheeseen liittyviä lainvalvojen ratkaisuita, jonka lisäksi teemaa peilataan muihin pandemia-ajan rajaratkaisuihin. Menetelminä käytetään lainsäädäntötutkimusta sekä ratkaisukäytännön tulkintaa, josta hahmotellaan oikeuden nykytilaa.

Tutkielma osoittaa, että koronapandemian aikana saamelaisten huomiointi on toteutunut vaihtelevasti, ja etenkin päätösten perusteluissa on ollut parannettavaa. Vaikka ratkaisut ovat sinällään olleet lainmukaisia, on vaikutusarvioinnissa ja perusteluissa ollut selkeitä puutteita, ja saamelaisnäkökulma tulisi ottaa huomioon tehokkaammin. Päätösten perustelut monipuolistuivat sisäraja-
valvonnan pitkittyessä, mutta etenkin alkuvaiheessa saamelaisia ei edes mainittu perusteluissa.

Tulevaisuudessa saamelaiskäräjälakia uudistetaan, ja viimeisin hallituksen esitys sisältää lukuisia uudistuksia neuvotteluvollisuuteen ja saamelaisten huomioimiseen. Lainsäädännöllisen viitekehyksen muutos ei saa jäädä ainoaksi muutokseksi, vaan saamelaisten näkökulmaan ja asemaan tulee keskittyä myös jatkossa lainsäädäntöä uudistettaessa ja erilaisia päätöksiä tehtäessä.

Avainsanat: alkuperäiskansat, julkinen hallinto, kuuleminen (menettely) pandemiat, poikkeusolot, rajavalvonta, saamelaiset

Sisällys

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VIII
1 Johdanto.....	1
2 Saamelaisten oikeuksien lainsäädännöllinen pohja.....	3
2.1 Kansallinen lainsäädäntö	3
2.1.1 Neuvotteluvelvollisuus	3
2.1.2 Vertailu Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön	4
2.1.3 Neuvotteluvelvollisuus saamelaiskäräjälain uudistuksessa	4
2.2 Kansainvälinen sääntely.....	5
3 Sisäraja- ja valvonta COVID-19 -pandemian aikana	8
3.1 Schengen-sääntely	8
3.2 Sisäraja- ja valvonnan palauttaminen Suomessa pandemia-aikana.....	9
3.2.1 Perusoikeuksien rajoittamisesta	10
3.2.2 Lainsäädäntöratkaisut rajavalvonnan palauttamisessa	13
4 Oikeuskäytäntöä ja lainvalmistelua.....	15
4.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisut	15
4.2 Saamelaiskäräjien ja -neuvoston lausuntoja korona-ajan lainsäädännöstä	17
4.3 Muita näkökulmia raja- ja kuulemisratkaisuihin pandemia-aikana	19
4.3.1 Ahvenanmaa.....	19
4.3.2 Uudenmaan raja	20
4.3.3 YK:n ihmisoikeusneuvoston raportti	21
5 Lopuksi	22

Lähteet

Kirjallisuus

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa; Moderni kriisilainsäädäntö. WSOYpro, 2011.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent Oy 2005.

Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira. Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi; Keskinen Liisa-Maaria (2022). Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet?

Kokko, Kai (toim.). Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopisto, 2010.

Mörttinen, Matti. Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa: Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Muistio 14.01.2021.

Pelto-Piri, Tommi. (2017) Rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen perusteet ja vaikutukset Schengen-maiden sisärajoilla poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Pro gradu.

Sairanen, Sara. (2021). Rajat ilman lääkäreitä: vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvan henkilön maahanpääsyn rajoittaminen kansanterveyden perusteella. Itä-Suomen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu.

Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto, 2001.

Virallislähteet

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. ÅLR 2021/8095.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 30.8.2021, EOAK/5597/2020 –

Sisärajalvonnan käynnistäminen ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet.

Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code. European Commission, luettu 15.10.2023

HE 100/2023 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

HE 63/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

Indigenous peoples and coronavirus disease (COVID-19) recovery. Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, José Francisco Calí Tzay. A/HRC/48/54.

Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta.

Oikeusministeriö, OM 2/551/2017

Oikeuskanslerin ratkaisu 1.10.2020, OKV/61/10/2020 – Oikeuskansleri arvioi valtioneuvoston rajavalvontaa koskevia päätöksiä.

Oikeusministeriön muistio 1.4.2020, VN/8127/2020 – Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen.

PeVM 11/2020 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi

PeVM 25/1994 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 8/2020 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston julkilausuma koronavirus tilanteesta johtuvasta rajanylityksen rajoituksista ja sen vaikutuksista saamelaisyhteisöön, 1.6.2021, Dnro: 359/D.a.2/2021.

Saamelaiskäräjien lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain 44 luvun väliaikaisesta muuttamisesta, 1.6.2021, Dnro: 359/D.a.2/2021.

Saamelaiskäräjien lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle tartuntatautilain muutoksista, 23.11.2020, Dnro: 961/D.a.2/2020.

Saamelaiskäräjien vetoamus Sisäministerille Norjan rajaliikenteen vapauttamiseksi, 9.6.2020, Dnro: 528/D.a.3/2020.

Submission from the Sámi Parliament in Sweden to the Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples to the General Assembly *Impact of COVID-19 on indigenous peoples*. Samediggi, 1.6.3-2020-906.

Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58.

Vapaa liikkuvuus EU:ssa covid-19-pandemian aikana: sisäraajatarkastuksia on valvottu vähän ja jäsenvaltioiden toimet ovat olleet koordinoimattomia. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus ETT 13/2022.

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista

Valtioneuvoston päätös SM/2020/20

Valtioneuvoston päätös SM/2020/21

Valtioneuvoston päätös SM/2020/24

Valtioneuvoston päätös SM/2020/26

Valtioneuvoston päätös SM/2021/126

Valtioneuvoston päätös SM/2022/1

Oikeustapaukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/5597/2020

Eduskunnan oikeuskanslerin ratkaisu OKV/61/10/2020

Internetlähteet

Holmberg, Áslat, Saamelaisneuvosto, COVID-19 and the Sámi people: Rights of cross-border families and communities must be respected even at times of crisis 15.01.2021.

<https://www.saamicouncil.net/news-archive/covid-19-and-sami-people> (Luettu 15.09.2023).

Lehtonen, Lasse: Korona ja lainvalmistelun kukkaset.

<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2021/04/04/lasse-lehtonen-korona-ja-lainvalmistelun-kukkaset/>. (Luettu 22.11.2023).

Säädösvalmistelun kuulemisopas, ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa <http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/#jakso-5-6-saamelaiset>. (Luettu 05.10.2023).

Tiivistelmä Schengen-alueeseen liittyvistä asiakirjoista, Eur-lex. <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/summary/the-schengen-area.html> (Luettu 20.10.2023)

Valtioneuvoston tiedote: Hallitukselta linjauksia uusista koronarajoituksista - rokotukset edelleen avain epidemian hallintaan. <https://valtioneuvosto.fi//10616/hallitukselta-linjauksia-uusista-koronarajoituksista-rokotukset-edelleen-avain-epidemian-hallintaan>. (Luettu 21.2.2024)

Lyhenteet

Alkuperäiskansajulistus	YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
PL	Perustuslaki 731/1999
Schengen-rajasäännöstö	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399
SKL	Laki saamelaiskäräjistä 974/1995
SPN	Saamelainen parlamentaarinen neuvosto

1 Johdanto

Vuonna 2020 pandemiaksi laajentunut COVID-19 (koronavirus) -epidemia vaati poikkeuksellisia toimia kaikilla lainsäädännön aloilla ja päätöksentekoa varjosti osaltaan epävarmuus.¹ Äkillisesti muuttuvassa tautitilanteessa lainsäädäntöä jouduttiin muokkaamaan hyvinkin nopealla aikataululla, ja Suomessa todettiin ensimmäistä kertaa poikkeusolot nykyisen valmiuslain voimassaoloaikana.² Suomi, kuten monet Euroopan maat, on pitkään hyötynyt Schengenin sopimuksen vapaan liikkuvuuden politiikasta, mikä on mahdollistanut ihmisten vapaan liikkuvuuden jäsenmaiden kesken.³ Vapaa liikkuvuus on ollut elintärkeää alueen taloudelliselle, sosiaaliselle ja kulttuuriselle integraatiolle. Maailmanlaajuinen COVID-19-pandemia pakotti kuitenkin valtiot ympäri maailmaa arvioimaan uudelleen rajapolitiikkaansa yleisen terveyden ja turvallisuuden vuoksi.

Pandemia-aikana lainvalmistelun tiuha tahti on aiheuttanut ongelmia: jälkitarkastelussa on huomattu, ettei kaikkia päätöksiä ole valmisteltu tarpeeksi huolellisesti tai esimerkiksi kuulemisessa on ollut puutteita.⁴ Korona-ajan toimien jälkitarkastelua on suoritettu monista näkökulmista, mutta saamelaisten näkökulmasta tarkastelua ei juurikaan ole tehty. Saamelaisten asema alkuperäiskansana on turvattu jo perustuslain tasolla, ja heidän vaikutusmahdollisuuksiaan on vahvistettu erilaisilla kansainvälisillä velvoitteilla ja sopimuksilla. Oikeuskäytännöstä ilmenee puutteita saamelaisten oikeuksien toteutumisessa, ja tässä tutkielmassa otetaan selvää pandemia-aikana ilmenneistä haasteista.

Tämä ON-työ pohjautuu yhdessä Milja-Emilia Pihkasen kanssa laadittuun seminaarityöhön, jossa tarkasteltiin saamelaisten asemaa poikkeusolojen lainsäädännössä: Miten saamelaiset ja heidän perusoikeutensa on otettu huomioon sisärajavälön palauttamisessa COVID-19 – pandemian aikana? Seminaarityötä tehdessä työnjako on ollut tasavertainen, ja molemmat osapuolet ovat osallistuneet kaikkien lukujen kirjoittamiseen. Kirjoittajat ovat myös olleet prosessin alusta asti tietoisia siitä, että seminaarityötä tullaan laajentamaan ON-työksi. ON-versiossa tutkielmaa on hiottu pidemmälle, ja uutta tekstiä on lisätty läpi tutkielman, erityisesti lukuihin 2.1, 2.2 ja 4.3.

¹ Mörntinen 2021, s.6.

² HE 63/2022 vp, s. 12.

³ Sairanen 2021, s.11.

⁴ Jukka – Keinänen – Keskinen 2022, s. 16.

ON-työssä perehdytään ensin saamelaisten oikeuksiin ja heitä koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin, jonka jälkeen pureudutaan sisärajalvalvontaa koskevaan lainsäädäntöön ja pandemia-ajan ratkaisuihin. Tässä apuna toimivat erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tekemät ratkaisut, joiden avulla rakennetaan käsitystä saamelaisten oikeuksista pandemia-ajan rajalainsäädäntöratkaisuissa. Mukaan on myös otettu näkökulmia muihin raja- ja kuulemisratkaisuihin, joiden avulla saadaan lisää näkökulmia ja laajempaa kuvaa pandemia-ajan rajalainsäädännön ulottuvuuksista. Alkuperäistä tutkielmaa tehdessä on oltu yhteydessä saamelaiskäräjiin ja informoitu heitä tutkimuksesta.

Tutkielmassa hyödynnetään eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua (EOAK/5597/2020) sekä oikeuskanslerin ratkaisua (OKV/61/10/2020), joiden pohjalta arvioidaan sisärajalvalvonnan palauttamista Suomessa sekä saamelaisten oikeuksien ja heidän vaikutusmahdollisuuksiensa toteutumista COVID-19 –pandemian aikana. Lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty laajasti erilaista kirjallisuusaineistoa pohdintojen tukena. Työhön on valittu korona-aikaa koskevaa sekä kriisi- ja valmiuslainsäädäntöön liittyvää kirjallisuutta sekä erilaisia selvityksiä, joissa kiinnitetään huomiota muun muassa pandemia-aikana tapahtuneeseen lainsäädännön kuulemismenettelyn onnistuneisuuteen. Lisäksi työssä on hyödynnetty saamelaisten oikeuksia käsittelevää kirjallisuutta. Oleellisen osan lähdepohjasta muodostaa myös saamelaiskäräjien ja –neuvoston antamat lausunnot ja vetoamukset koskien korona-ajan lainsäädäntötoimia.

Tutkielmassa keskeisenä menetelmänä voidaan nähdä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön tulkinta, jonka avulla pyritään saamaan käsitys siitä, miten saamelaisten oikeudet ovat toteutuneet pandemia-aikana, kun otetaan huomioon monet erilaiset perusoikeuksiin puuttuvat rajoitukset. Toisaalta tutkielmassa hyödynnetään myös lainsäädäntötutkimusta, kun tehdään tarkastelua siitä, miten saamelaisten kuuleminen ja toisaalta perusoikeuksien rajoittamista koskevien päätösten rajoitusedellytykset on huomioitu.

Tehtäessä oikeudellista tutkimusta vähemmistön näkökulmasta on tärkeää kuulla itse vähemmistön edustajia ja noudattaa tutkimuksen eettisiä periaatteita. Tutkimuksen aineistona toimivat kantelut ja lausunnot osoittavat saamelaisten kantaa asiaan, ja oikeudellisen tarkastelun kautta on pyritty luomaan objektiivinen kuva saamelaisten oikeuksien toteutumisesta pandemia-aikana.

2 Saamelaisten oikeuksien lainsäädännöllinen pohja

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Saamelaisten asema kansallisessa lainsäädännössä pohjautuu perustuslain (11.6.1999/731, myöh. PL) 17 § 3 momenttiin, jonka mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus kehittää ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan. Lain perusteluissa on erikseen todettu, että saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat esimerkiksi perinteiset elinkeinot, kuten kalastus ja poronhoito.⁵ Myös PL 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen asettaa velvoitteita turvata saamelaisten asema, ja PL 121 §:n 4 momentissa todetaan, että saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten oikeuksista säädetään tarkemmin saamelaiskäräjälaissa (17.7.1995/974, myöh. SKL), saamen kielilaissa (15.12.2003/1086) sekä kolttalaissa (24.2.1995/253).

2.1.1 Neuvotteluvollisuus

Lainvalmistelun ja saamelaisten kuulemisen kannalta erityisen tärkeä on SKL 9 § neuvotteluvollisuudesta. 9 §:n mukainen neuvottelumenettely on tavanomaista lausuntoprosessia laajempi menettely, jossa viranomaisten on oltava suorassa vuorovaikutuksessa saamelaiskäräjiin.⁶ Neuvotteluita on käytävä kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja koskevat 9 §:n 1 momentissa listattuja asioita. Samankaltaisia neuvotteluvollisuuspykälää ovat myös esimerkiksi poronhoitolain 53 § (velvoittaa neuvottelemaan paliskuntien kanssa) sekä kolttalain kuulemista koskeva 56 §. Tämän tutkielman kannalta merkityksellisiä ovat SKL:n 9 §:n 1 momentin kohdat 4 (saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllinen tai hallinnollinen muutos) ja 6 (muu vastaava saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttava asia).

SKL 9 §:n mukaisen neuvottelumahdollisuuden järjestäminen on oikeuskäytännössä katsottu edellytykseksi 9 §:n mukaisia laajakantoisia ja merkittäviä toimenpiteitä koskevan

⁵ HE 309/1993, HE 1/1998 vp.

⁶ <http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/#jakso-5-6-saamelaiset>.

päätöksentekoon.⁷ Saamelaiskäräjät voivat olla aloitteellisia neuvotteluiden käynnistämässä, ja epävarmoissa soveltamistilanteissa hyvänä käytäntönä on katsottu, että viranomaisen kysyy saamelaiskäräjiltä näkemystä neuvotteluiden tarpeellisuudesta.⁸ Neuvottelut on käytävä oikea-aikaisesti riittävän tiedon valossa siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa syntyvään päätökseen ja osapuolet pyrkivät yhteisymmärrykseen.⁹ Neuvotteluille ei ole erillisiä muotovaatimuksia, mutta niiden tuloksesta tulisi laatia pöytäkirja.¹⁰

Neuvotteluelvollisuudella pyritään tosiasiallisesti varmistamaan saamelaisten mahdollisuus toteuttaa itsehallintoaan ja vaikuttaa heitä koskeviin asioihin. Velvollisuuden ei katsota tuovan saamelaisille merkittävämpää suojaa kuin esimerkiksi hallintolain mukainen asianosaisen oikeus tulla kuulluksi häntä koskevassa asiassa,¹¹ mutta jo tällaisenaan neuvotteluelvollisuudella asetetaan perustaso, jota matalammalle kuulemista ei voi asettaa. Erityissäännöksillä kuulemisen taso voidaan asettaa korkeammalle, ja näitä säännöksiä on esimerkiksi laissa Yleisradio Oy:stä (1380/1993 6§) ja vesilaisissa (587/2011, 2 luvun 8 §).

2.1.2 Vertailu Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön

Ruotsissa ja Norjassa saamelaiskäräjiä vastaavat toimielimet tunnetaan nimellä sametinget, ja niiden toiminta ja valtuudet vastaavat pitkälti Suomen saamelaiskäräjiä. Lainsäädännöllistä pohjaa muiden pohjoismaiden saamelaiskäräjille on kirjattu sametingslagiin (1992:1433, Ruotsi), sekä sameloveniin (LOV 1987-06-12 nr 56, Norja), ja pohja saamelaisten asemalle alkuperäiskansana on myös kirjattu kummankin maan perustuslakiin (Norjan perustuslain LOV-1814-05-17 110 a §, Ruotsin hallitusmuodon (1974:152) 1 luvun 2 artikla). Norjassa neuvotteluelvollisuus on kirjattu samelovenin 4.1 §:ään, ja Ruotsissa kokonaisuus on säädetty omaksi laikseen (Lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket, 2022:66).

2.1.3 Neuvotteluelvollisuus saamelaiskäräjälain uudistuksessa

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp) on tällä hetkellä perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, ja myös neuvotteluelvollisuutta koskeva pykälää ollaan muuttamassa.

⁷ <http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/#jakso-5-6-saamelaiset>.

⁸ OM 2/221/2017, s. 2.

⁹ OM 2/551/2017, s.2.

¹⁰ OM 2/551/2017, s.3.

¹¹ HE 100/2023 vp, s. 32

Hallituksen esityksessä jo 9 pykälän nimi muuttuisi muotoon *Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite*, ja velvollisuus laajenisi viranomaisista myös muihin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin. Myös neuvotteluvelvollisuuden piiri koskisi laajemmin myös saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolisia toimia, joiden vaikutus ulottuu kyseiselle kotiseutualueelle.

Merkittävää uudistuksessa on myös se, että lakiin kirjattaisiin erillinen menettelysäännös. Ehdotetussa 9 b pykälässä annetaan konkreettisia ohjeita neuvottelujen kulusta, ajoittamisesta ja muista toimista, jotka on ennen kirjattu lyhyemmin nykyisen SKL 9 §:ään tai erilaisiin kuulemisoppaisiin.¹² Jo olemassa olevan käytännön kirjaaminen lakiin nostaa sen velvoittavuusastetta oikeuslähdeopissa ja asettaa kuulemisvelvollisuuden noudattamiselle ja toteuttamiselle tarkemmat raamit, joiden pohjalta neuvotteluita on käytävä.

HE:n perusteluissa uudistuksen tavoitteiksi asetetaan saamelaiden ja viranomaisten yhteistyön painottaminen sekä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen kunnioittamista.¹³ Tällä tavoin pyritään entistä laajemmin toteuttamaan seuraavassa luvussa käsiteltävää kansainvälisen sääntelyn tavoitteita sekä varmistamaan saamelaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tavoitteiden lisäksi viranomaisten piiriin laajeneminen on merkittävä lisäys tahoihin, joiden on otettava saamelaiset huomioon, sillä ulottamalla sääntely koskemaan julkisen vallan käyttäjiä neuvotteluvelvollisuus laajenee esimerkiksi kunnallisiin viranomaisiin tai jopa yksityisiin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin.¹⁴

2.2 Kansainvälinen sääntely

Saamelaisia ja yleisesti alkuperäiskansoja koskevista kansainvälisistä velvoitteista merkittävimpiä ovat YK:n vuoden 2007 alkuperäiskansajulistus sekä YK:n työjärjestö ILO:n vuoden 1989 sopimus nro. 169 (myöh. ILO 169-sopimus), joiden toteuttamisessa etenkin saamelaiskärjälaki on merkittävässä asemassa. ILO-sopimuksesta puhuttaessa on otettava huomioon, että Suomi on allekirjoittanut sopimuksen, mutta sen ratifiointia ei ole saatu suoritettua erityisesti maa- ja metsätalouden sopimuksen soveltamiselle relevanttien

¹² Esim. <http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/#jakso-5-6-saamelaiset>.

¹³ HE 100/2023 vp, s. 82.

¹⁴ HE 100/2023 vp, s. 83-84.

alkuperäiskansoja koskevien artikloiden takia.¹⁵ Sopimusta tai sen ratifiointia ei mainita nykyisen Orpon hallituksen hallitusohjelmassa hallituskauden alkaessa.¹⁶

YK:n alkuperäiskansajulistus edustaa oikeudellisena instrumenttina välimallia: se ei ole suora valtiosopimus, mutta sen hyväksymisellä on silti merkittäviä vaikutuksia tapaoikeuden kehittymiseen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kanadassa alkuperäiskansajulistus on otettu sääntely- ja toimintapohjaksi erilaisissa neuvotteluissa ja sopimusten soveltamisessa alkuperäiskansoihin.¹⁷

Julistuksen 3 ja 4 artikloissa todetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus sekä autonomia heidän sisäisiin ja paikallisiin asioihinsa liittyen. Tätä oikeutta vahvistetaan 32 artiklassa, jossa todetaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa sekä luonnonvarojen kehittämistä ja käyttöä varten. Valtioiden tulee myös neuvotella vilpittömässä mielessä alkuperäiskansojen kanssa edellä mainittuja alueita ja luonnonvaroja koskevista hankkeista, ja mahdollisten haittavaikutusten korvaamiseksi on tarjottava oikeudenmukaiset ja tehokkaat järjestelmät. Kansallisessa lainsäädännössä tämä prosessi on kodifioitu SKL 9§:ään, vaikkakin korvausjärjestelmästä ei ole erillistä mainintaa.

Tärkeäksi alkuperäiskansajulistuksessa nousevat myös kulttuurilliset, uskonnolliset ja kielelliset oikeudet, joiden turvaamista koskevat artiklat 11–16. Näiden oikeuksien suojaaminen on kansallisen lainsäädännön perusteluissa useimmin esillä, ja perinteisten elinkeinojen ohella niitä käytetäänkin arviointikriteereinä saamelaisia koskevien hankkeiden arvioinneissa.

ILO 169 –sopimus on laaja sääntelyinstrumentti, jolla on pyritty turvaamaan alkuperäiskansojen oikeuksia. Sen vähäinen ratifiointi-innokkuus liittyy epäselvyyksiin sopimuksen soveltamispiiriin ja maa-oikeuksiin liittyen. Perusidea sopimuksessa ei olekaan alkuperäiskansojen määrittely, vaan se, että henkilöt tietävät sopimuksen koskevan heitä sopimuksen määritelmien mukaan.¹⁸ Kiisteltyjen maa-oikeuksien ohella sopimus koskee laajalaisesti elämän osa-alueita, kuten perinteisten elinkeinojen harjoittamista, sosiaaliturvaa, koulutusta ja terveydenhuoltoa. Nykytilanteen valossa sopimuksen ratifiointia voitaneen

¹⁵ Kokko (toim.), s.50.

¹⁶ VNJ 2023:58.

¹⁷ Kokko (toim.), s.41.

¹⁸ Kokko (toim.), s.68.

odottaa Suomessa vielä pitkään, sillä merkittäviä edistysaskeleita ei ole viime vuosina otettu. Ruotsi ei myöskään ole ratifioinut sopimusta, mutta Norja ratifioi ILO 169-sopimuksen vuonna 1990 ensimmäisenä valtiona.¹⁹

Pohjoismaisessa kontekstissa saamelaisten oikeuksia on pyritty kodifioimaan pohjoismaiseen saamelaissopimukseen, joka on parafoitu vuonna 2017.²⁰ Sopimustekstistä on parafoinnin jälkeen käyty keskustelua sopimusvaltioiden (Suomi, Ruotsi ja Norja) ja niiden saamelaiskäräjien kanssa, mutta yhteisymmärrystä ja sopimusten ratifiointia ei ole vielä saatu aikaan. Yhteistyötä kehitetään muun muassa kerran vuodessa kokoontuvassa saamelaisasioiden ja saamelaiskäräjien puheenjohtajiston yhteisneuvostossa sekä Arktisessa neuvostossa, jossa kahdeksan arktisen maan lisäksi on mukana myös arktisten alkuperäiskansojen kansainväliset järjestöt.²¹

Kansainvälisen sääntelyn osalta onkin siis havaittavissa haasteita yhteisymmärryksen saavuttamisessa ja erilaisten sopimusten voimaansaattamisessa. Instrumenteista saadaan kuitenkin viitteitä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta alkuperäiskansojen oikeuksiin sekä suuntaviivoja kansallisen oikeusjärjestelmän kehittämiseen.

¹⁹ Kokko (toim.), s.215.

²⁰ <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM025:00/2017>.

²¹ Kokko (toim.), s. 46.

3 Sisärajalvonta COVID-19 -pandemian aikana

3.1 Schengen-sääntely

Euroopan unionin perusarvoihin kuuluu vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä. Tämä tavoite kiteytyy Schengen-alueeseen, johon kuuluu 23 EU-jäsenvaltion lisäksi myös Norja, Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein. EU-jäsenvaltioista Schengenin ulkopuolella ovat Irlanti (jättäytynyt itse Schengen-alueen ulkopuolelle), Bulgaria, Kypros ja Romania (liittyvät myöhemmin Schengen-alueeseen).²² Schengen-alueen rajasäännöstö on kodifioitu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399, ja sen soveltaminen on noussut avainasemaan COVID-19 –pandemian aikana.

Schengen-alueen sisärajoilla ei rajasäännösten 22 artiklan mukaan lähtökohtaisesti järjestetä rajatarkastuksia rajanylittäjän kansalaisuudesta riippumatta. Poikkeussäännösten lähtökohdat on asetettu rajasäännösten 25 artiklassa, jonka mukaan rajavalvonta voidaan palauttaa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan takia. Kerrallaan rajavalvonta voidaan palauttaa enintään 30 vuorokauden tai vakavan uhan arvioidun keston ajaksi. Kokonaisuudessaan rajavalvonta voidaan palauttaa enintään kuudeksi kuukaudeksi tai poikkeuksellisissa olosuhteissa enintään kahdeksi vuodeksi. Artiklassa todetaan myös, että rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona.

COVID-19 –pandemian aikana sisärajalvonta palautettiin laajalti koko Schengen-alueella, ja eripituisia ilmoituksia sisärajan palauttamisesta koronaviruksen takia annettiin melkein 200 kappaletta, mikä on noin puolet kaikista ilmoituksista Schengen-alueen historiassa.²³

Euroopan tilintarkastustuomioistuin suoritti tarkastuksia sisärajalvonnan palauttamisilmoituksista sekä EU-komission valvonnasta, ja tarkastuksesta käy ilmi, että sisärajalvonnan palautusilmoituksissa ei ole perusteltu rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja viimesijaisuutta riittävällä tasolla.²⁴ Tarkastetussa 150 ilmoituksessa yhdessäkään ei oltu arvioitu rajatarkastusten vaikutuksia tai viimesijaisuutta riittävällä tasolla eikä vertailtu erilaisia vaihtoehtoja rajatarkastuksille.²⁵

²² <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/summary/the-schengen-area.html>. Viitattu 20.10.2023.

²³ Full list of [Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders](#) pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code, viitattu 15.10.2023.

²⁴ ETT 13/2022, s. 21.

²⁵ ETT 13/2022, s. 21.

Perusteista sisärajalvonnin aloittamiselle voidaan todeta se, että niissä tulisi huomioida rajatarkastusten tosialliset seuraukset yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen sekä valittujen toimien todennäköinen onnistuminen nähtyyn uhkaan, eli sisärajalvonnin säätämässä tulee pitää huolta suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta, ja tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa rajatoimien oikeellisuutta.²⁶

3.2 Sisärajalvonnin palauttaminen Suomessa pandemia-aikana

Kansallisessa lainsäädännössä rajalvonnin väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää rajavartiolain 15 § mukaan valtioneuvosto, ja välittömiä toimia tarvittaessa sisäministeriö voi päättää toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Käytännön toimintaa tarkennetaan 15 § 2 momentissa, jossa todetaan valtioneuvoston asetuksella säädettävän tarkemmin rajalvonnin palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä.

Suomessa rajalvonnin palauttamisesta päätettiin valtioneuvoston yleisistunnossa 17.3.2020.²⁷ Sisäministeriön hallinnanalaan kuuluvilla päätöksillä suljettiin rajanylityspaikkoja ja palautettiin sisärajalvonta 19.3.-13.4.2020. Rajalvonnin palauttamisesta tehtyjä päätöksiä tarkennettiin vesiliikenteen osalta²⁸, ja päätösten voimassaoloa jatkettiin useita kertoja. Kokonaisuudessaan sisärajalvonta oli voimassa 19.3.2020-25.7.2021, vaikkakin rajoitukset kohdistuivat vaihtelevasti kaikkiin sisärajoin, tiettyihin kohdemaihin tai tiettyjä maita lukuun ottamatta kaikkiin sisärajoin.²⁹ Sisärajalvonta palautettiin myös ajalle 28.12.2021-31.1.2022 kohdistuen kaikkiin sisärajoin.³⁰ Saamelaiset mainittiin ensimmäisen kerran perustelumuuistoissa toukokuussa 2020, kun saamelaisten elinkeino ja kulttuuri mainittiin esimerkkinä muusta välttämättömästä ja tarpeellisesta henkilöliikenteestä.³¹ Maininnat saamelaisista perustelumuuistoissa lisääntyivät ja perustelut laajenivat pandemian aikana merkittävästi, ja vuoden 2021

²⁶ Pelto-Piri 2017, s.37.

²⁷ SM/2020/20 ja SM/2020/21.

²⁸ SM/2020/24.

²⁹ Full list of [Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders](#) pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code, viitattu 15.10.2023

³⁰ SM/2021/126 ja SM/2022/1.

³¹ SM/2020/26, s. 4.

muistioissa saamelaiden asemaa ja oikeuksia perusteltiin usealla kappaleella yhdessä rajayhteisöiden asukkaiden kanssa.³²

Saamelaisia koskevien perustelujen lisääntyminen kertoo korona-aikana tapahtuneesta kehityksestä lainvalmistelussa. Kriisin pitkittyessä erilaisia rajoituksia on pitänyt perustella laajemmin sekä valmisteluajan lisääntymisen että lainvalmisteluun kohdistuvan kritiikin osalta.³³ Kehitys lainvalmistelussa on luonnollista, ja tämä kehitys on syytä pitää mielessä mahdollisissa tulevissa kriiseissä ja niiden lainvalmistelussa.

3.2.1 Perusoikeuksien rajoittamisesta

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Yksilö ei siten voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti siltä osin, kuin sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu.³⁴ Perustuslaki asettaa rajat sille, kuinka pitkälle perusoikeuteen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa tavallisella lailla. Näistä sallituista tavallisella lailla toteutettavissa olevista perusoikeusrajoituksista, joihin tässä tutkimuksessa keskitytään, on erotettava perusoikeuspoikkeukset. Perusoikeuspoikkeukset rajoittavat perusoikeutta tai puuttuvat siihen laajemmalti kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtäväksi. Tällaiset lähtökohtaisesti kielletyt rajoitukset voidaan kuitenkin toteuttaa poikkeuslailla eli säätämällä ne perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla muuttamatta samalla perustuslain tekstiä. Edellytyksenä on, että poikkeukset pysyvät perustuslain 73 §:n tarkoittamalla tavalla rajattuina.³⁵

Perustuslakivaliokunta on kirjannut perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä luettelon perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.³⁶ Perusoikeuksia voidaan rajoittaa niin, että rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

³² Kts. Esim. SM/2021/65, s. 2, s. 19 ja s. 21.

³³ Laki- ja päätösvalmistelun kritiikistä esim. Lasse Lehtosen kirjoitus perustuslakiblogissa: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2021/04/04/lasse-lehtonen-korona-ja-lainvalmistelun-kukkaset/>.

³⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2005, Yleinen osa, Luku 3: Perusoikeuksien rajoittaminen.

³⁵ Viljanen 2001, s. 16–17.

³⁶ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4 – 5

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi on huomioitava, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.³⁷ Perusperiaatteiden tarkastelussa painotamme lailla säätämisen vaatimusta, jonka yhteydessä muut periaatteet tulevat käsitellyksi.

Perusoikeuksia poikkeusoloissa sääntelee PL 23 §, jonka mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Kriisioloissa punninta yhteiskunnallisen intressin ja perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden osalta on kriittistä varsinaisia perusoikeuksien rajoituspäätöksiä tehtäessä, ja lopullinen päätöksenteko perusteluineen on se vaihe, joissa tätä osuutta lopulta arvioidaan.

Perustuslakivaliokunta muotoili lailla säätämisen vaatimuksen perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.³⁸ Lailla säätämisen vaatimus perusoikeuksien rajoituksissa on selvästi muodollinen rajoitusehto,³⁹ ja vaadittu säätämistaso perustuslain perusoikeussäännöksissä on ehkä tärkein tekijä, joka erottaa perusoikeudet ja ihmisoikeudet oikeusvaikutuksiltaan. Tämä lisää merkittävästi ihmisoikeussopimusten tarjoamaa oikeussuojaa, jossa pääpaino ei ole rajoitusten normitasolla. Sen sijaan lakiin perustumisen vaatimus korostaa rajoituksen normiperustan selkeyttä ja siitä johtuvaa ennakoitavuutta.⁴⁰

Lailla säätämisen vaatimuksen ydinajatus on, että normien, jotka vaikuttavat yksilön yksityisautonomiaan, tulee perustua lakiin.⁴¹ Se, että puuttuminen perusoikeuksiin vaatii

³⁷ Viljanen 2001, s. 37–38.

³⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁹ Viljanen 2001, s. 65.

⁴⁰ Viljanen 2001, s. 66–67.

⁴¹ Viljanen 2001, s. 68.

laintasoisen säännöksen, on omiaan turvaamaan yksilötason lisäksi yleistä oikeusturvaa ja näin ollen oikeusvaltion toimintaa. Erityisesti ajatus siitä, että vain laki voi rajoittaa yksilön vapautta ja omaisuutta, korostaa tarvetta pitää nämä kysymykset pois hallinnollisen sääntelyn ulottumattomissa. Yleisen lain ajatellaan suojaavan yksilön oikeuksia hallinnollisessa järjestelmässä, erityisesti, kun kyse on alemman tason hallinnollisiin säännöksiin nojautuvista tai jopa normittomista oikeuksien loukkauksista.⁴²

Keskeistä on myös lain yleinen luonne: yleisluontoisen lain avulla voidaan estää mielivaltaiset toimet yksittäistapauksissa. Kun laki on yleisluonteinen, se myös takaa, että rajoitukset koskevat kaikkia yhdenvertaisesti samassa tilanteessa olevia. Tämä yhdenmukaisuus varmistaa, että rajoitukset ovat sopusoinnussa perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kanssa perusoikeuksien rajoittamisessa. Laeilla pidetään myös kiinni siitä, että perusoikeuksia rajoitetaan vain lain sallimissa tilanteissa, jolloin vaatimus tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä painottuu.

Yksi lailla säätämisen keskeisistä hyödyistä on demokraattinen legitimitetti. Kun lakeja säädetään, ne kulkevat usein perusteellisen prosessin läpi, johon sisältyy keskusteluja erilaisia käsittelyjä ja useita äänestyksiä lainsäädäntöelimissä. Tämä prosessi takaa, että eri näkökulmat ja huolenaiheet otetaan huomioon. Toisena merkittävänä etuna on oikeusvarmuuden toteutuminen. Yksilöt ja organisaatiot voivat luottaa siihen, että heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan ohjaavat selkeät ja vakaat säännöt. Lisäksi lailla säätämisen vaatimus suojaa vähemmistöjä ja takaa, että heidän oikeuksiaan ei voida heikentää yksinkertaisilla hallinnollisilla päätöksillä.⁴³ Ylemmätasoisista sääntelyä ja päätöksiä on myös mahdollista haastaa myöhemmin tuomioistuimissa tai laillisuusvalvojein toimesta, ja tämä on tärkeää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta. Kuten myöhemmät laillisuusvalvojen ratkaisut odottavat, on nyt tehtyjä rajavalvonnan päätöksiä ollut mahdollista haastaa kanteluiden muodossa oikeusturvan toteutumiseksi.

Joissakin tapauksissa voidaan ajatella, että lailla säätämisen vaatimus voi hidastaa päätöksentekoprosessia, erityisesti kiireellisissä tilanteissa. Vaikka tämä voi pitää paikkansa tietyissä tilanteissa, on tärkeää ymmärtää, että demokraattisen päätöksenteon hitaus voi myös olla sen vahvuus. Se pakottaa laajat keskustelut, punnitsee eri vaihtoehtoja ja pyrkii

⁴² Viljanen 2001, s. 68.

⁴³ Viljanen 2001, s. 69–70.

löytämään ratkaisun, joka on oikeudenmukainen ja kestävä. Myös poikkeusolojen aikana on tärkeää kiinnittää huomiota päätöksentekoprosessin oikeellisuuteen, mutta samalla pyrkiä hoitamaan se mahdollisimman tehokkaasti. Tehokkuus ei kuitenkaan merkitse oikeellisen ja oikeudenmukaisen päätöksentekoprosessin unohtamista, sillä poikkeusolot testaavat yhteiskuntamme kykyä kunnioittaa ja suojella kaikkien sen jäsenten oikeuksia.

3.2.2 Lainsäädäntöratkaisut rajavalvonnan palauttamisessa

Suomen kansallinen lainsäädäntö tunnistaa rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen sisärajoille olevan merkittävä toimenpide. Se ei ole yksinkertainen hallinnollinen päätös, vaan se vaatii huomattavaa harkintaa ja tarkkaa päätöksentekoa, mikä on määritelty aiemminkin mainitussa Rajavartiolain 15 §:ssä. Tämän lain mukaan päävastuu tällaisten päätösten tekemisestä lepää valtioneuvostolla. Kuitenkin, kuten vuoden 2020 kriisitilanteissa havaittiin, sisäministeriö voi ottaa roolin tehdessään alustavia päätöksiä ennen valtioneuvoston lopullista ratkaisua, erityisesti kun vaaditaan nopeita toimia. Pandemian aikana tämä järjestely oli erityisen aktiivisessa käytössä. Mukana toiminnassa on myös valtioneuvoston asetuksessa poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (1126/2009) tarkemmin määriteltävä PTR (poliisi, tulli ja rajavartiolaitos) -johtoryhmä.

Mielenkiintoinen näkökulma tässä kontekstissa on saamelaisten rooli ja heidän oikeuksiensa huomioon ottaminen. On huomionarvoista, että saamelaiset mainittiin rajavalvonnan palauttamisen perustelumuuksioissa vasta vuoden 2020 toukokuussa, kun rajoitustoimet olivat alkaneet jo maaliskuussa. Heidän oikeuksiensa tunnustaminen ja arvostaminen korostui merkittävästi pandemian vaikutusten alla, ja esimerkiksi viimeisissä rajavalvontapäätöksissä saamelaisten asemaa oli kuvattu perusteluissa jo kohtuullisen monipuolisesti.⁴⁴ Tämä herättää kysymyksen alkuperäiskansojen oikeuksien tunnistamisesta ja kunnioittamisesta erityistilanteissa, kuten pandemian aikana.

Saamelaismainintojen puuttuminen päätöksen perusteluista viittaa myös siihen, ettei saamelaisia ole kuultu asiassa ainakaan käsittelyn alkumetreillä. Tämä taas viittaisi siihen, ettei SKL 9 § mukainen neuvotteluvollisuus ole täyttynyt, sillä rajaliikenteen rajoittaminen

⁴⁴ Kts. Esim. SM/2021/65, s. 2, s. 19 ja s. 21

on merkittävä ja laajakantoinen toimenpide, joka vaikuttaa erityisesti saamelaiden kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.⁴⁵

Toinen tärkeä näkökulma, jota teksti korostaa, on perusoikeuksien rajoittamisen kysymys. Suomen perustuslain mukaan mikä tahansa perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää laintasoista säännöstä. Lisäksi nykyisen valmiuslain poikkeuslakiluonne kytkeytyy vahvasti valmiuslain asetuksenantovaltuuksiin ja perustuslain 23 §:n sisältämään vaatimukseen lailla säätämisestä. Tämän periaatteen taustalla on ajatus mielivaltaisten toimien estämisestä ja yhdenvertaisuuden varmistamisesta.⁴⁶ Edellä mainitun lisäksi perustuslakivaliokunnan mietintö tekee selväksi, että perusoikeuksien rajoitusten on aina perustuttava lakiin⁴⁷. Tämä ei ole vain muodollinen vaatimus, vaan se korostaa perusoikeuksien rajoituksen normiperustan selkeyttä, ennakoitavuutta ja sen merkitystä yksilön oikeuksien ja yleisen oikeusturvan suojelussa.

Edellä mainittuja kahta näkökulmaa yhdisteltäessä voidaan todeta, että saamelaiden erityisiä oikeuksia alkuperäiskansana rajoitettiin yleisten rajoitusten yhteydessä ikään kuin vahingossa. Vaikka rajoitusten yleinen tarkoitus oli hyväksyttävä ja tarkka, ei alkupään rajoitusten perusteluissa huomioitu lainkaan saamelaisia, ja heidän oikeusasemansa huomioitiin vasta rajoitusten jatkuessa ja tilanteen kehittyessä. Onkin aiheellista kysyä, kuinka oikeutettua perusoikeuksien rajoittaminen on, jos tietyn oikeuden rajoittamisnäkökulmaa ei säätämisvaiheessakaan huomata tai huomioida?

Kun otetaan huomioon Suomen rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen monimutkaisuus ja sen herättämät kysymykset, on ehdottoman tärkeää käsitellä näitä kysymyksiä avoimesti ja oikeudenmukaisesti. Tämä sisältää niin kansallisten ja kansainvälisten sitoumusten huomioon ottamisen kuin alkuperäiskansojen oikeuksien kunnioittamisen. Suomi on sitoutunut varmistamaan, että perusoikeudet suojataan kaikissa olosuhteissa ja että päätöksenteon prosessit ovat avoimia, reiluja ja ennakoitavia.

⁴⁵ Tarkempi käsittely tapahtuu luvussa 4.

⁴⁶ Heikkonen - Kataja - Lavapuro - Salminen - Turpeinen 2018, s.78.

⁴⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

4 Oikeuskäytäntöä ja lainvalmistelua

4.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisut

Pandemia-aikana monet ihmiset kohtasivat haasteita, jotka vaikuttivat heidän perusoikeuksiinsa ja vapauksiinsa. Tämän seurauksena eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä oikeuskanslerille tehtiin huomattava määrä kanteluita koskien erilaisia korona-ajan toimenpiteitä, viranomaisen antamia suosituksia ja määräyksiä sekä lainsäädäntötoimia. Seuraavaksi tarkastellaan kahta ylimpien laillisuusvalvojien antamaa ratkaisua, joissa keskeisenä sisältönä on saamelaisten oikeudet ja niiden toteutuminen korona-ajan lainsäädännön puitteissa.

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa OKV/61/10/2020 on kyseenalaistettu sisäministeriön ehdottamien päätösten laillisuus liittyen rajavalvonnan palauttamiseen Euroopan unionin sisärajoilla. Kantelija pitää päätöksiä useiden lakien, kuten rajavartiolain, perustuslain ja EU:n oikeuden, vastaisina. Kantelun mukaan päätökset loukkaavat sekä Suomen kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti että EU:n vapaan liikkuvuuden periaatetta. Lisäksi kantelussa tuotiin esille kysymys siitä, olivatko rajavalvontaa koskevat päätökset loukanneet saamelaisten oikeutta perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamiseen.⁴⁸

Oikeuskansleri tutki kantelun ja totesi, että päätökset ovat suhteellisia ja noudattavat perustus- ja rajavartiolakia. Päätösten taustalla on pyrkimys suojella kansalaisia koronaviruspandemialta ja varmistaa heidän oikeutensa terveyteen ja elämään. Oikeuskansleri totesi myös, että sisäministeriö ei ole harhauttanut valtioneuvostoa ehdottamissaan päätöksissä. Ratkaisussa kuitenkin korostettiin, että päätösten perusteluissa olisi pitänyt selkeämmin ottaa huomioon EU:n oikeus ja ihmisoikeudet. Lisäksi oikeuskansleri painotti saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisen tarvetta. Oikeuskanslerin mukaan tiedottamisen tulisi olla selkeää ja informatiivista, ja viranomaisten tulisi käyttää oikeudellisesti tarkkoja termejä. Lopuksi hän kehotti sisäministeriötä tarkastelemaan lainsäädännön muutostarpeita yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ottaen huomioon koronaviruksen kaltaiset poikkeukselliset tilanteet.⁴⁹

⁴⁸ OKV/61/10/2020 s. 1–2.

⁴⁹ OKV/61/10/2020, s. 31–33.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa EOAK/5597/2020 on nostettu esiin useita keskeisiä huolenaiheita, jotka vaikuttavat saamelaisten elinkeinoon ja kulttuuriin. Yksi merkittävimmistä huolenaiheista on rajanylityspaikkojen sulkeminen. Tämä, yhdessä rajan ylittämisen epäyhdentertaisen sallimisen kanssa, on rajoittanut saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa. Kun otetaan huomioon saamelaisten syvät juuret näillä alueilla ja heidän perinteensä, joka on riippuvainen rajat ylittävästä liikkumisesta, nämä toimet näyttävät perustuslain vastaisilta. Toinen keskeinen huoli liittyy rajanylityslupamenettelyyn. Kantelussa on väitetty, että tämä menettely koskee vain ulkorajoja, mutta se on vaikuttanut saamelaisten liikkumiseen sisärajoilla. Kantelija on huomauttanut, että rajanylityslupien vaatiminen Ruotsissa asuville saamelaisille näyttää olevan kohtuutonta ja historiallisesti perusteetonta, ottaen huomioon saamelaisten vapaan liikkuvuuden näiden rajojen yli vuosisatojen ajan.⁵⁰

Ratkaisussa käydään läpi lainsäädännöllistä taustaa liittyen rajanylityspaikkojen asettamiseen sisärajavälvalvonnan palauttamisen yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen antamassa ratkaisussa ei varsinaisesti kritisoida rajavartiolaitoksen toimintaa. Ratkaisussa myös todetaan, että rajanylityslupamenettely ei ole ollut epätasa-arvoista, vaan sisärajavälvalvonnan palauttaminen on kohdistunut kaikkiin ihmisiin eikä ainoastaan saamelaisiin.⁵¹ Ennen asian ratkaisemista eduskunnan oikeusasiamies oli perehtynyt saamelaisen parlamentaarisen neuvoston antamaan julkilausumaan 6.10.2020 koskien koronavirustilanteen aiheuttamia rajanylityksen rajoituksia ja niiden vaikutusta saamelaisyhteisöön.⁵²

Kun otetaan huomioon saamelaisten asema alkuperäiskansana ja heidän erityiset oikeutensa perinteisiin elinkeinoihin ja kulttuurillisiin käytäntöihin, rajanylitysten rajoitukset voivat vaikuttaa heihin eri tavoin kuin muihin kansalaisiin. Vaikka eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa korostetaan, että rajavälvalvonnan palauttaminen ei ole kohdistunut pelkästään saamelaisiin, on tärkeää tunnustaa, että se voi silti vaikuttaa heihin suhteettoman voimakkaasti. Vaikutusarvioinnissa on tärkeää havaita myös se, että saamelaisten asemaa perusteltiin ensimmäisissä rajatarkastuspäätöksissä joko todella niukasti tai ei ollenkaan.⁵³

⁵⁰ EOAK/5597/2020, s. 1–2.

⁵¹ EOAK/5597/2020, s. 9.

⁵² EOAK/5597/2020, s. 2.

⁵³ Aihetta käsiteltiin tarkemmin luvussa 3.1.

Sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa todetaan, että sisäraja- ja valvonnan väliaikaisen palauttamisen myötä rajanylityksiä koskeneet rajoittamistoimenpiteet ovat vaikuttaneet saamelaisiin erityisesti saamelaisten elinkeinojen harjoittamiseen kohdistuneina haittoina, mutta toimenpiteillä on ollut myös kokonaisvaltaisempia vaikutuksia koko saamelaisyhteisöön ja -kulttuuriin.⁵⁴ Kummassakin ylimmän laillisuusvalvojan antamassa ratkaisussa korostetaan hyvin vahvasti kansalaisten perusoikeuksien toteutumista poikkeuksellisissa oloissa pandemia-aikana. Perusoikeuksien rinnalla kuitenkin pidetään merkittävässä roolissa koronaviruksen leviämisen hidastamista, jotta pystytään suojelemaan ihmisten terveyttä ja hyvinvointia sekä yhteiskunnan toimintaedellytyksiä.⁵⁵

Oikeuskansleri kuitenkin kiinnittää huomiota ratkaisussaan siihen, että perusoikeuksien näkökulmasta katsottuna olisi ollut perusteltua tarkastella enemmän rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Tässä yhteydessä olisi tullut selkeämmin ottaa huomioon myös saamelaisten oikeudellinen asema. Rajoitettaessa ihmisille perustuslailla taattuja perusoikeuksia, tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tavoitteiden on oltava toteutettavissa säädettyjen keinojen avulla, eikä näillä keinoilla saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁵⁶ Suhteellisuusperiaatetta hyödyntäessä perusoikeuksien rajoittamisessa tulee näin ollen huomioida rajoitusten tarkoituksenmukaisuus ja välttämättömyys.⁵⁷

4.2 Saamelaiskäräjien ja -neuvoston lausuntoja korona-ajan lainsäädännöstä

Koronaviruksen aiheuttamien poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa on tehty monia päätöksiä, toimenpiteitä sekä lainsäädännöllisiä toimia, joilla on ollut vaikutusta saamelaisten kulttuurin kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Saamelaiskäräjät ovat tehneet korona-ajan lainsäädäntöön liittyen veto- ja lausuntoja, joiden valossa esittelemme seuraavaksi keskeisimpiä Saamelaiskäräjien esittämiä näkökulmia liittyen saamelaisten oikeuksiin.

Yhtenä keskeisenä näkökulmana voidaan nähdä se, että Suomessa vallinnut pandemia-aika ei ole vaikuttanut ainoastaan saamelaisten mahdollisuuteen harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan,

⁵⁴ EOAK/5597/2020, s. 11.

⁵⁵ OKV/61/10/2020 ja EOAK/5597/2020, s. 4.

⁵⁶ Oikeusministeriön muistio 1.4.2020, VN/8127/2020, s. 22(30).

⁵⁷ Oikeusministeriön muistio 1.4.2020, VN/8127/2020, s. 22(30).

vaan vaikutukset ulottuvat huomattavasti laajemmalle. Saamelaiset näkevät, että pandemia-ajan lainsäädännöllä on vaikutusta myös yleisesti saamelaiskulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen, joka on perustuslaissa saamelaisille taattu oikeus. Saamelaiskäräjien antamassa lausunnossa, joka koski tartuntatautilain väliaikaista muuttamista sekä rikoslain 44 luvun väliaikaista muuttamista, on nimenomaan kiinnitetty huomiota saamelaiskulttuurin toteutumiseen sisärajavaltion palauttamisen yhteydessä. Tähän liittyen lausunnossa todettiin, että saamelaiseen kulttuuriin kuuluu paljon muutakin kuin perinteiset elinkeinot.⁵⁸

Saamelaiskäräjien tekemässä vetoimuksessa sisäministerille Norjan rajaliikenteen vapauttamiseksi, keskeisenä lähtökohtana on liikkumisvapauden rajoitukset ja niiden vaikutukset saamelaisyhteisöön- ja kulttuuriin. Pandemian aiheuttama Suomen, Ruotsin ja Norjan rajan sulkeminen on rajoittanut saamelaisten liikkumista ja elinkeinojen harjoittamista, mikä on vaikuttanut erityisesti saamelaisyhteisöihin, sillä saamelaiskulttuurissa maiden välinen liikkuminen on olennainen osa elämää. Saamelaiskäräjät ovat huolissaan tästä vaikutuksesta, erityisesti elinkeinoihin kuten poronhoitoon, joka on tärkeä osa saamelaista kulttuuria ja ruokaturvaa. Saamelaiskäräjät korostavat myös saamelaisten lailla turvattua oikeutta osallistua päätöksentekoon, joka vaikuttaa heihin alkuperäiskansana.⁵⁹

Myös Saamelaisneuvosto on ottanut kantaa saamelaisten oikeuksien toteutumiseen liittyen. Koronapandemian vuoksi asetetut erilaiset rajoitukset ovat vaikuttaneet voimakkaasti saamelaisalueiden rajanylityksiin, jakaneet saamelaisyhteisöjä ja haitanneet perinteistä poronhoitoa. Saamelaisneuvosto korostaa alkuperäiskansojen oikeuksien vaalimista rajanylityksissä. Vaikka tietyt rajoitukset ovat perusteltuja ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin vuoksi, monet niistä ovat rajoittaneet saamelaisten perusoikeuksia, kuten liikkumisvapautta. Suljetut rajat ovat vaikuttaneet myös saamelaisten elinkeinoon, kulttuuriin ja yhteisöllisyyteen. Lainsäätäjän tulisi ottaa huomioon saamelaisten kollektiiviset oikeudet ja ylläpitää vuorovaikutusta saamelaisten kanssa pandemian aikana.⁶⁰

Merkittävänä lausuntona voidaan pitää Saamelaisten parlamentaarisen neuvoston (SPN) julkilausumaa SPR s 26/2020 Rajaesteet COVID-19. Eri maiden saamelaisista koostuva neuvoston mukaan pandemia-aikana on tullut ilmi, että monen viranomaisen osalta saamenkielisen tiedottamisen suunnitelma puuttuu kokonaan, jolloin tiedonsaanti äidinkielellä

⁵⁸ SK 359/D.a.2/2021, s. 2.

⁵⁹ SK 528 /D.a.3/2020, s. 1–2.

⁶⁰ <https://www.saamicouncil.net/news-archive/covid-19-and-sami-people>

ei toteudu.⁶¹ Neuvoston mukaan tulevaisuuteen varautumisen kannalta oleellista olisi luoda saamelaisille pandemian varautumissuunnitelma, jolla pyrittäisiin huomioimaan saamelaisten asema alkuperäiskansana neljän valtion alueella tehtävissä pandemiatoimenpiteissä paremmin.⁶² Myös kansallisten suunnitelmien osalta neuvosto toteaa, että saamelaisia koskevien toimien osalta valtioiden tulisi harmonisoida suunnitelmiaan niin, ettei saamelaisiin jouduta soveltamaan useampia, mahdollisesti erilaisia rajoituksia sisältäviä suunnitelmia.⁶³

Usean eri valtion taholla tapahtuva lainvalmistelu onkin saamelaisten oikeuksia ja asemaa koskeva erityispiirre, joka sopii huonosti yhteen pandemia-ajan kiireen ja nopeasti muuttuvan tilannekuvan kanssa. SPN on eri maiden alueilla asuvien saamelaisten yhteistyöelimenä tärkeä lausuja saamelaisten asemaa koskevissa asioissa, ja sen lausunto valmistautumissuunnitelmien kirittämisestä ja yhtenäisen lainvalmistelun tiivistämisestä osoittaa selkeitä suuntia tuleviin pandemioihin varautumiselle alkuperäiskansan näkökulmasta.

4.3 Muita näkökulmia raja- ja kuulemisratkaisuihin pandemia-aikana

4.3.1 Ahvenanmaa

Ahvenanmaa on Suomen valtion alueista poikkeuksellinen itsehallintonsa puolesta. Ahvenanmaan maakunnan demilitarisointi ja itsehallinnollinen asema aiheuttavat hienoisia jännitteitä myös rajaratkaisujen suhteen, vaikkakin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 § todetaankin lainsäädäntövallan olevan valtakunnalla koskien hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen (1 mom 24 kohta), ihmisten tarttuvia tauteja (1 mom 29 kohta) sekä puolustus- ja rajavartiolaitosta ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi (1 mom 24 kohta).

Ahvenanmaan tilanteessa huomattavaa on erityiskohtelu rajayhteisöjen välillä. Pohjoisempana sijaitsevat Suomen ja Ruotsin väliset rajayhteisöt saivat pandemia-aikana pitkään erilaista kohtelua kuin Ahvenanmaan rajayhteisöt koronatodistuksen suhteen.⁶⁴ Tilanne muuttui joulukuussa 2021, kun Norrtäljen kunnan ja Ahvenanmaan välinen liikenne asetettiin samaan

⁶¹ SPR s 26/2020 Rajaesteet COVID-19, kohta 3.

⁶² SPR s 26/2020 Rajaesteet COVID-19, kohta 8.

⁶³ SPR s 26/2020 Rajaesteet COVID-19, kohta 9.

⁶⁴ ÅLR 2021/8095, s. 2

asemaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisten maarajojen rajayhteisöjen kanssa koronatodistusvaatimusten suhteen.⁶⁵

Rajan sulkeminen on vaikeuttanut elämää Ahvenanmaalla muiden rajayhteisöjen tavoin, ja koronatodistusvaatimusten yhtenäistäminen on vain pieni osa tukea ja yhdenvertaistamista erilaisten rajayhteisöiden ja niiden kokemien haasteiden välillä. Suhde saamelaisiin itsehallinnollisesti sekä rajayhteisönä on huomattava, mutta erikoistilanne on enemmän verrattavissa maarajojen rajayhteisöihin saamelaisten alkuperäiskansa-aseman poikkeuksellisuuden myötä. Toisaalta monipuolisemmat perustelut ja laajempi tilannekuvan hahmottaminen ovat tärkeitä lähtökohtia rajaratkaisuiden taustalla, ja tästä tulisi pitää kiinni kaikissa tilanteissa.

4.3.2 Uudenmaan raja

Korona-ajan sisärajaratkaisujen lisäksi valtakunnassa valvottiin myös täysin uutta rajaa: Uudenmaan rajaa. Koronaviruksen rajoittamisen hidastamiseksi liikkuminen Uudeltamaalta ja Uudellemaalle estettiin 28.3.-15.4.2020 valtioneuvoston asetuksilla.⁶⁶ Liikkumisenrajoitusta on sittemmin kritisoitu erilaisista näkökulmista, kuten asetuksen säätötavan⁶⁷ ja perusteluiden⁶⁸ osalta.

Yhtenäisyys saamelaisnäkökulmaan voidaan nähdä selkeästi: elinkeinon harjoittaminen ja muut pakottavat syyt ovat mahdollisia syitä ylittää raja poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta. Uudenmaan rajan perustaminen oli ratkaisuna poikkeuksellinen, ja maan sisälle perustettuna ”ylimääräisenä” rajana sen perusteleminen vaati laajempia ja monipuolisempia perusteita kuin valtakunnanrajan sulkeminen. Myös perusteluissa voidaan nähdä yhteneväisyyttä saamelaistilanteeseen: ensimmäinen asetus oli perusteltu melko kevyesti, ja myöhemmin annettu asetuspari korjasi tilannetta parempaan suuntaan. Saamelaisten kohdalla varsinaiset ratkaisut eivät juurikaan muuttuneet, mutta perustelujen laajentuminen teki jo tehdyistä toimista hyväksyttävämpiä.

⁶⁵ <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitukselta-linjauksia-uusista-koronarajoituksista-rokotukset-edelleen-avain-epidemian-hallintaan>. Viitattu 21.2.2024

⁶⁶ Valtioneuvoston asetukset 140/2020, 145/2020 ja 146/2020. Ensimmäinen asetus kumottiin, kun lainsäädännöllisesti tarvittiin erilliset käyttöönotto- ja soveltamisasetukset.

⁶⁷ Esim. PeVM 8/2020 vp, s. 3.

⁶⁸ Esim. PeVm 11/2020 vp, s. 4.

Toisaalta rajaratkaisussa voidaan erottaa myös ratkaisun kantama: saamelaisten osalta valtakunnallinen ratkaisu vaikutti tiettyyn erikoisasemassa olleeseen ryhmään, kun taas Uudenmaan rajalla kohdistettiin toimia rajatumpaan ihmisjoukkoon isomman hyödyn vuoksi.

4.3.3 YK:n ihmisoikeusneuvoston raportti

YK:n ihmisoikeusneuvosto kokoaa vuosittain erityisasiantuntijan raportin alkuperäiskansoista ja niiden oikeuksista. Vuoden 2021 raportti koski koronavirusta, ja erityisen huolestuttavaa on alkuperäiskansojen kuulemisen tila. Raportissa todetaan, että pandemia-aikana kuulemisia on rajoitettu, peruttu tai jopa ohitettu, eikä riittävää tietoa ole ollut saatavilla alkuperäiskansojen kielillä.⁶⁹ Ongelmaksi oli muodostunut myös etäkuulemisten huono yhteensopivuus alkuperäiskansojen päätöksentekotapojen kanssa.⁷⁰ Ongelmaksi on noussut myös pandemian jälkihoito ja sen suunnittelu, sillä useissa valtioissa alkuperäiskansat eivät ole olleet mukana pandemiasta palautumiseen tähtäävän lainsäädännön suunnittelussa.⁷¹

Ruotsin saamelaiskäräjien lausunnossa raporttia varten nousee esille heidän näkökulmansa kansallisiin raja- ja kuulemisratkaisuihin. Valtionrajojen ylittäminen on ollut hankalaa ja rajoittavaa, ja lausunnossa mainitaan erityishaasteet Suomen ja Ruotsin rajalla suomalaisten rajoitusten takia.⁷² Tästä voidaan huomata, että saamelaisiin kohdistuvilla lainsäädäntöratkaisuilla on usein rajat ylittäviä vaikutuksia saamelaisalueen laajuuden vuoksi. Myös kuulemisessa on ollut haasteita, sillä saamelaisten edustajia ei ole kutsuttu heitä koskevien COVID-toimien valmisteluun.⁷³ Saamelaisia ja alkuperäiskansoja yleisemmin on siis kuultu heikommin pandemia-aikana, ja tämä kehitys tulee saada katkeamaan normaaliolojen kuulemisten suhteen.

⁶⁹ A/HRC/48/54, s. 6.

⁷⁰ A/HRC/48/54, s. 6.

⁷¹ A/HRC/48/54, s. 12.

⁷² Samediggi 1.6.3-2020-906, s. 2–3.

⁷³ Samediggi 1.6.3-2020-906, s. 5.

5 Lopuksi

Saamelaisten oikeudellinen asema perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa, kuten ILO 169-sopimuksessa, on keskiössä varmistettaessa heidän perusoikeuksiensa kunnioittaminen lainsäädännössä. Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluva kuulemisvelvollisuus vahvistaa saamelaisten roolia päätöksenteossa, joka vaikuttaa heihin, vaikkakin koronapandemian aikana tehdyt ratkaisut ovat aiheuttaneet huolta. Sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisut että saamelaiskäräjien ja -neuvoston antamat lausunnot ja raportit ovat tuoneet esiin ongelmia saamelaisten oikeuksien kunnioittamisessa pandemian aikana.

Schengenin sopimus takaa normaalioloissa henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueensa jäsenmaiden välillä ilman rajatarkastuksia. Poikkeusolosuhteissa, kuten pandemian aikana, jäsenmailla on kuitenkin oikeus ottaa käyttöön tilapäisiä rajatarkastuksia sisärajoillaan turvallisuussyistä. Pandemia-aikaisissa rajatarkastuksissa ja niiden säätämisessä on ollut muun pandemia-ajan lainsäädännön tapaan monenlaisia haasteita, ja yksi isoimmista on riittämättömät perustelut. Alkuvaiheen kiireessä perusteluiden puutteellisuudelle on ollut joitain perusteita, mutta kuten oikeuskansleri lausunnossaan totesi, kriisin kestäessä kiire ei ole enää syy puutteelliselle valmistelulle.⁷⁴ Päätösten perustelu ja laillisen säätämisyjärjestyksen seuraaminen ovat kriisiajassakin periaatteita, joista ei tule tinkiä. Merkittävästi perusoikeuksia rajoittavan päätöksen perusteluissa näinkin merkittävän ihmisryhmän huomiotta jättäminen kertoo valmistelun kiireellisyydestä ja toisaalta siitä, miten saamelaiset ja heidän oikeutensa nähdään päätösvalmistelussa ylipäätään.

Tutkielman aihe on erityisen tärkeä, koska saamelaisten oikeudet, kuten muutkin alkuperäiskansojen oikeudet, ovat herkkiä erilaisille ulkoisille vaikutteille ja voivat olla vaarassa joutua vähätellyiksi kiireellisissä tilanteissa, kuten pandemioissa.

Kuulemisvelvoitteet ovat keskeinen osa alkuperäiskansojen suojelua, ja niiden noudattaminen on merkki valtion sitoutumisesta näiden oikeuksien kunnioittamiseen. Saamelaisten osallistuminen ja kuuleminen on välttämätöntä pandemia-aikaisten toimenpiteiden ymmärtämiseksi ja arvioimiseksi. Nopeissakin toimissa yhteistyö laajojen rajoitusten ja saamelaisia suoraan koskevien raja-asioiden kanssa olisi vaatinut sisäministeriöltä ja

⁷⁴ OKV/61/10/2020, s. 32.

valtioneuvostolta huolellisempaa ja jämäkämpää otetta ja aloitetta SKL 9 § mukaisen neuvotteluvelvollisuuden toteutumiseen.

Alkuperäiskansojen asema pandemia-aikana on maailmanlaajuisesti ollut haastava, ja tästä palautuminen ja kuulemismenettelyiden kehittäminen ovat avainseikkoja alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumiselle. Raportointi alkuperäiskansojen tilasta sekä pohjoismaalainen yhteistyö erityisesti saamelaisia koskevissa asioissa ovat oleellisia lähtökohtia saamelaisten aseman turvaamiselle myös potentiaalisten tulevien terveyskriisien aikana.

Nykyhallituksen esitystä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi on sivuttu tässä tutkielmassa, ja se, missä määrin lakimuutokset saadaan toteutettua, on vaikeaa arvioida tässä vaiheessa lainsäädäntöprosessia. Aihioista on kuitenkin nähtävissä positiivisia muutoksia lainsäädäntöön ja kuulemis- ja neuvotteluprosessin mahdollinen laajeneminen sekä viranomaisia laajemmalle alueelle että asiasisällön osalta kehittävät lähtökohtia saamelaisten osallistumiselle heitä koskeviin hankkeisiin.

COVID-19-pandemia oli paitsi terveyskriisi myös oikeudellinen ja sosiaalinen haaste, joka testasi yhteiskuntamme kykyä kunnioittaa ja suojella kaikkien sen jäsenten oikeuksia. On välttämätöntä, että lainvalmistelussa ja päätöksenteossa otetaan huomioon saamelaisyhteisön näkökulmat ja oikeudet, jotta voidaan varmistaa heidän perustuslaillisten ja kansainvälisten oikeuksiensa kunnioittaminen myös poikkeuksellisina aikoina. Perusoikeudet eivät ole vain muodollinen vaatimus, vaan ne ovat olennainen osa demokraattista yhteiskuntaa ja sen oikeusjärjestelmää myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.