OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 11.1.2023

Nv Yrsa Nyman

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan:

1. Asian valmistelu

Voimassa oleva saamelaiskäräjälaki tuli voimaan vuoden 1996 alussa. Lain säätämisen yhteydessä esitettiin, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä (HE 248/1994 vp). Saamelaiskäräjälakia on pyritty uudistamaan jo kolmen hallituskauden aikana, koska laki on monelta osin vanhentunut, paikoin epäselvä ja avoin ristiriitoja aiheuttaneille tulkinnoille. Edelleen alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen oikeus on kehittynyt huomattavasti lain voimaantulon jälkeen. Erityisen tärkeä lain uudistaminen on sen takia, että Suomen on todettu loukkaavan sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta että YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Ratkaisuissa viitataan saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja siihen, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään.

Tällä hallituskaudella saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleva toimikunta asetettiin ajalle 1.12.2020-15.5.2021 (OM002:00/2020). Toimikunnan puheenjohtajana toimi oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen ja jäseninä saamelaiskäräjien ja hallituspuolueiden edustajat. Toimikunnan mietintö valmistui 11.5.2021, ja se sisältää toimikunnan jäsenen Juha Joonan (kesk.) eriävän mielipiteen. Muilta osin mietintö oli yksimielinen.

Toimikunnan asettamispäätöksen mukaisesti toimikunnan työn perustana olivat perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus. Lisäksi toimikunta on asettamispäätöksen mukaisesti ottanut

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

huomioon myös parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen sekä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ILO 169 –sopimus). Toimikunnan työn perustaksi otettiin tarkoituksenmukaisilta osin edellisellä hallituskaudella valmisteltu hallituksen esitys saamelaiskäräjälain uudistamisesta. Asian valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM077:00/2017.

Toimikunta kuuli 15.2.2021 Tiina Sanila-Aikiota sekä Sámi Árvvut ry:n puheenjohtajaa Petra Magga Varsia ja Klemetti Näkkäläjärveä YK:n ihmisoikeuskomitean päätösten johdosta. Toimikunta järjesti 15.3.2021 kuulemistilaisuuden, jossa kuultiin ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön edustajia 9 §:stä. Lisäksi toimikunta tarjosi seuraaville tahoille mahdollisuuden toimittaa kirjallinen lausunto: Kolttien kyläkokous, Inarinsaamelaiset ry / Anarâšah rs, Kulttuuriyhdistys Aanar Sämmiliih ry, Inarinsaamen kielen yhdistys / Anarâškielâ servi, Saamelaisneuvosto sekä Suomen saamelaisten keskusjärjestö. Toimikunnan käytössä on lisäksi ollut esivalmistelevan työryhmän keräämä palaute kuulemisista sekä edellisellä hallituskaudella saadut lausunnot ja palaute laajoista kuulemisista. Toimikunta on työssään hyödyntänyt YK:n ihmisoikeusneuvoston alaisen neuvoa-antavan asiantuntijamekanismin (EMRIP) neuvoa-antavia kommentteja koskien ehdotettua 3 ja 9 §:ää. EMRIP on tehnyt maavierailun Suomeen teemana saamelaiskäräjälain muutos lain 3 ja 9 §:ien osalta. Toimikunnan esitys oli lausuntokierroksella 21.5.2021 - 6.8.2021 (Lausuntoyhteenveto: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/ed850e80-4436-40a6-ae9c-b4bcaac810bd/YHTEENVETO_20210913120605.PDF).

Esitysluonnoksesta järjestettiin kansainvälinen arviointiseminaari 2.9.2021 (https://www.youtube.com/watch?v=l7CPRJ8SbzA). Arviointiseminaarissa esitysluonnosta kommentoivat muun muassa valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen, ILO 169 –sopimuksen sihteeristön edustaja Dr Martin Oelz ja johtaja Morten Kjaerum. Professori Ojanen pitää ehdotettua 3 §:ää perusteltuna ja oikeutettuna muun muassa perustuslain kannalta ja hänen näkemyksensä mukaan ehdotus huomioi asianmukaisesti YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuja. Ojasen mukaan ehdotettu 3 § osaltaan vahvistaa saamelaiskäräjien asemaa ja täten ryhmähyväksyntää. Ojanen piti kuitenkin tarpeellisena arvioida esityksen vaikutuksia vaaliluettelosta poistettavien henkilöiden näkökulmasta, mitä on huomioitu esitysluonnoksen jatkovalmistelussa. Dr Oelz totesi, että saamelaismääritelmän poistaminen ei ole ongelmallista ILO 169 -sopimuksen mahdollisen ratifioinnin näkökulmasta. Hän totesi, että sopimus sovelletaan alkuperäiskansoihin, ei alkuperäiskansojen jäseniin, eikä sopimus sisällä alkuperäiskansaan kuuluvan jäsenen kriteerejä. Sopimuksen 1(1)(b) artiklan polveutumiskäsite (descent) tarkoittaa Dr Oelzin mukaan kollektiivista historiallista jatkumoa kansana sopimuksessa tarkoitetulla alueella ja määräyksen tarkoituksena on tunnistaa kansoja, joihin sopimusta sovelletaan, ei kansaan kuuluvia ihmisiä. Johtaja Morten Kjaerum totesi alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden vahvistuneen YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (CERD) käytännössä ja kansainvälisessä oikeudessa yleisemminkin.

Hallituksen esitysluonnos on kesällä 2022 ollut valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/5eddb3cf-c231-45ab-b3c9-2cd1b4e9319c/MUISTIO_20221108105158.pdf).

Saamelaiskäräjien kokous hyväksyi 29.11.2022 hallituksen esityksen äänin 15-3 (yksi tyhjä ääni). Saamelaiskäräjien kokous lisäksi esittää, että saamelaiskäräjälain 10 §:n muotoilua saamelaiskäräjien kokoonpanosta päivitetään saamelaisten kotiseutualueen kuntakiintiön osalta.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

Esitys edistää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa sekä saamelaisten perustuslain 17 § 3 momentin mukaista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi esitys edistää perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Esityksen tavoitteena on myös huomioida kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus, joka on kehittynyt viime vuosina muun muassa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta vahvemmin tukevaksi. Perustuslain säännösten tulkinnassa tulee huomioida Suomen kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien kansainvälisten sopimusvalvontaelinten linjaukset sopimusvelvoitteiden tulkinnasta. Kiireellisimpänä tavoitteena on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, koska YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut Suomen loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita. Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemien ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Komitea kehotti Suomea tarkistamaan erityisesti lain 3 §:ää, mutta lisäksi komitea suositteli Suomea toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Suomi on loukannut myös YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Tavoitteena on myös huomioida vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen edellyttämiä vaatimuksia. Niin sanotun FPIC –periaatteen (*Free Prior Informed Consent*) toteutumisen varmistamiseksi lisättäisiin lakiin neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyä koskevat säännöt. Suomi on saanut suosituksia ihmisoikeuksia valvovilta elimiltä myös tähän periaatteeseen liittyen.

Toimikunnan keskeiset ehdotukset:

- Saamelaiskäräjälain 3 §:n vaaliluetteloon merkitsemisen edellytysten uudistaminen ja vaaliluettelon kokoaminen uudelleen.
- Uuden itsenäisen ja riippumattoman muutoksenhakulautakunnan perustaminen vaaliluetteloa koskevia asioita varten.

- Vaalien kehittäminen.
- Viranomaisten neuvotteluvelvoitteen vahvistaminen ja uusi säännös saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa.
- Lain tarkoituspykälään lisättäisiin viittaus saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja toimivaltasäännöstä kehitetään.
- Saamelaiskäräjien kertomus ehdotetaan jatkossa annettavaksi suoraan eduskunnalle.
- Saamelaiskäräjät ehdotetaan lisättäväksi rikoslain virkarikoksia koskevaan sääntelyyn.

3. Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (3 §)

Voimassa oleva säännös on tulkinnanvarainen, mikä on johtanut ristiriitoja aiheuttaviin tulkintoihin. Säännöstä ei ole koskaan kaikilta osin tulkittu sanamuotonsa mukaisesti. Edelleen säännöksen uudistaminen on kiireellistä, koska Suomi on loukannut sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta että YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

YK:n ihmisoikeuskomitea julkisti 1.2.2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017). Tapauksissa oli kyse korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) 30.9.2015 antamista päätöksistä, joilla se hyväksyi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon 93 sellaista henkilöä, joiden hakemuksen saamelaiskäräjien omat toimielimet (vaalilautakunta ja hallitus) olivat hylänneet. Ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Komitea kehotti Suomea tarkistamaan erityisesti lain 3 §:ää, mutta lisäksi komitea suositteli Suomea toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta.

YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea (CERD) on vaaliluetteloa koskevassa yksilövalitus-asiassa kesäkuussa 2022 antamassa ratkaisussaan nostanut esille valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu (CERD/C/106/D/59/2016). Komitea suosittelee, että Suomi tarjoaa valittajille tehokkaan oikeussuojakeinon käynnistämällä kiireellisesti aidon neuvottelun saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tarkistamiseksi sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutta koskevat kriteerit määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän omaan jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa muiden taattujen oikeuksien nauttimiseksi ja täysimääräiseksi toteuttamiseksi.

Linkit epävirallisiin suomennoksiin ratkaisuista löytyvät muun muassa oikeusministeriön tiedotteesta: https://oikeusministerio.fi/-/saamelaisten-itsemaaramisoikeus-ja-itsehallinto-vahvistuvat.

Kansainvälinen oikeus ei sisällä määräystä siitä, millä kriteereillä alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä tulee määrittää. YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Lisäksi alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.

Kansainvälisellä tasolla siteeratuin alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määrittely on Jose R. Martinez Cobon laatima käsite, jonka mukaan alkuperäiskansahenkilö kuuluu alkuperäisväestöön yhdessä yksilön itseidentifikaation (ryhmätietoisuus) ja ryhmän taholta tulevan tunnustamisen ja hyväksymisen (ryhmän hyväksyntä) kautta (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1–-4). Kansainvälisiä normeja sovellettaessa on painotettu aiempaa enemmän alkuperäiskansan oikeutta päättää siitä, keitä siihen kuuluu, eli niin sanottua ryhmähyväksyntää itseidentifikaation ohella. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että kansainvälisessä oikeudessa painotetaan alkuperäiskansan jäsenyyttä käsiteltäessä paitsi henkilön itseidentifikaatiota myös sitä, että ryhmän pitää hyväksyä hänet jäsenekseen (PeVM 13/2014 vp).

Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa. Kaikki kolme Suomessa edustettua saamen kieliryhmää – pohjoissaame, inarinsaame ja koltan saame – ovat edustettuina saamelaiskäräjillä. Hallituksen esityksessä lähdetään tämän vuoksi siitä, että säännöksen muotoilussa tulee huomioida saamelaisten lainmukaisen edustajan, eli saamelaiskäräjien tahtotila ja säännöksen pitää olla saamelaiskäräjien hyväksymä. Saamelaiskäräjien kokous on hyväksynyt hallituksen esityksen 29.11.2022.

Jatkossa kyse olisi nimenomaan vaaliluetteloon merkitsemisestä, ei siitä, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena. Nykyiseen määritelmään ”saamelainen”, näin otsikoituna, on saatettu liittää maankäyttöä ja -omistusta sekä elinkeinojen harjoittamista koskevia odotuksia. Tämä on aiheuttanut ristiriitoja ja vaikeuttanut lainuudistuksia. Henkilön merkitseminen vaaliluetteloon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuuden äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa sekä tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Tämä on linjassa perustuslakivaliokunnan esittämän näkemyksen kanssa, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän kanssa (PeVM 12/2014 vp).

Ehdotettu 3 § on pitkälti linjassa parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen 13 artiklan kanssa. Vaaliluetteloon ei voisi enää tulla merkityksi ns. lappalaisperusteella. Kielikriteeriin ehdotetaan lisättäväksi neljäs sukupolvi. Kielikriteerin ohella säilyisi jälkeläiskriteeri.

Myös Ruotsissa ja Norjassa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitseminen tapahtuu kielikriteerillä ja jälkeläiskriteerillä. Norjassa huomioidaan neljä sukupolvea ja Ruotsissa kolme. Norjassa ja

Ruotsissa päätöksenteko vaaliluetteloa koskevissa asioissa on säilynyt saamelaiskäräjillä. Muutoksenhaku on rajatumpaa kuin Suomessa ja nyt annetussa esityksessä: Ruotsissa voi valittaa ainoastaan lääninhallitukselle. Norjassa puolestaan tehdään valitus saamelaiskäräjille, jonka päätöksestä voi valittaa alioikeuteen.

Niin sanotun lappalaiskriteerin poistaminen ei välttämättä vaikuttaisi vaaliluetteloon ottamisen käytäntöihin kovin paljon, koska korkeimman hallinto-oikeuden linja näyttää muuttuneen YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen myötä.

Korkein hallinto-oikeus päätti vuonna 2019, ettei se pura aiempia ratkaisujaan YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen perusteella (vuosikirjapäätökset KHO 2019:89 ja KHO 2019:90, äänestys). Koska saamelaiskäräjävaalien vaaliluettelo kootaan edellisten vaalien vaaliluettelon pohjalta, henkilöillä oli siten oikeus äänestää myös vuoden 2019 vaaleissa. Lisäksi KHO päätti vuonna 2019, että henkilöllä on lain nojalla oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon vanhemman vaaliluettelomerkinnän perusteella myös silloin, kun vanhemman äänioikeus perustuu KHO:n päätökseen (vuosikirjapäätös KHO 2019:123). Tällä perusteella vaaliluetteloon merkittiin 27 henkeä. Loput vuoden 2019 vaaleja koskeneet ratkaisut annettiin huhtikuussa 2021. Vaalien tulosta koskeneet valitukset hylättiin. Vaaliluetteloon merkittiin vielä 37 henkeä. Yhteensä 124:ssä tapauksessa valitus ei menestynyt. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin nojaten KHO näyttää muuttaneen tulkintaansa liittyen 2 kohdan lappalaiskriteerin soveltamiseen (vuosikirjapäätös KHO 2021:46). Uusien henkilöiden merkitseminen näyttääkin perustuvan kielikriteerin ja jälkeläiskriteerin tulkintaan (näiden tulkintaa koskevat vuosikirjapäätökset KHO 2021:45, KHO 2021:47, KHO 2021:48).

Esitystä koskevassa julkisessa keskustelussa on noussut esille ns. metsälappalaisten tai metsäsaamelaisten asema. Viime hallituskaudella toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa ”Metsälappalainen kulttuuri ja sen edistäminen” –hanketta, jossa selvitettiin metsälappalaisten kulttuurisia erityispiirteitä metsälappalaisen väestön omasta näkökulmasta sekä esitettiin toimenpide-ehdotuksia kulttuurin ja identiteetin tukemiseksi. Selvityksestä käy ilmi, että metsälappalaiset eivät nykyisellään muodosta yhtä täysin yhtenäistä ryhmää, ja tämä myös näkyy selvityksen tuloksissa ja tulosten käsittelyssä. Osa metsälappalaisista kokee metsälappalaisuuden olevan yksi saamelaisryhmistä ja osa taas näkee metsälappalaisuuden olevan saamelaisuudesta erillinen ryhmä. Selvityksen mukaan tämä on keskeinen ristiriita, joka hankaloittaa metsälappalaisten aseman edistämistä itsenäisenä ryhmänään.

Saamelaiskäräjälain uudistamisessa tulee huomioida alkuperäiskansa saamelaisten laillisen edustajan, eli saamelaiskäräjien näkemys saamelaisten itsemääräämisoikeuden ytimeen kuuluvassa asiassa, eli alkuperäiskansan jäsenyyttä koskevassa asiassa.

Vaaliluettelo laadittaisiin uudestaan uusittujen vaaliluetteloon hakeutumisen kriteereiden pohjalta ottaen huomioon, että YK:n ihmisoikeuskomitea on edellä mainituissa ratkaisuissaan kehottanut

Suomea toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

YK:n ihmisoikeuskomitean 1.4.2021 antamien suositusten mukaan Suomen tulee kiirehtiä saamelaiskäräjälain uudistusta, erityisesti saamelaismääritelmän ja neuvotteluvelvoitteen osalta. Suomea kehotetaan kunnioittamaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Komitea viittaa suosituksissaan helmikuussa 2019 antamiinsa ratkaisuihin. Myös moni muu kansainvälinen ihmisoikeuselin seuraa saamelaiskäräjälaki-esityksen etenemistä.

Ehdotettu 3 §:

3 §

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että:
1) henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai
2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa.
Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.

4. Vaalilautakunnan kokoonpano ja muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa

Vaalilautakunnan kokoonpanoa ehdotetaan laajennettavaksi. Erityisesti vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien hakemusten käsittelyn ja laissa mainittujen objektiivisten kriteerien arvioinnin kannalta olisi tärkeää, että lautakunnassa on saamen eri kieliryhmiä koskeva laajempi asiantuntemus kuin mitä tulee vaatimuksesta kotiseutualueen kaikista kunnista tulevasta edustuksesta.

Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhakua uudistettaisiin siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta. Tällä hetkellä saamelaiskäräjien hallitus, eli poliittinen elin, käsittelee vaaliluetteloa koskevia oikaisuvaatimuksia.

Saamelaiskäräjälakiin ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakulautakuntaa koskeva uusi 5 luku muutoksenhausta vaaliluetteloa koskevissa asioissa, jonka säännöksillä muutoksenhakulautakunnan asema ja toiminta järjestettäisiin niin, että sitä voitaisiin asemansa ja erikoistumisensa puolesta verrata erityistuomioistuimiin. Saamelaisten vaaliluetteloa koskevia asioita on käsiteltävä sellaisessa

prosessissa, joka vastaa ja toteuttaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta samalla varmistaen yksilön oikeusturvan ilman syrjintää tai mielivaltaa.

Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen. Valituslupaperusteiden rajauksen tarkoituksena on kunnioittaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta korostamalla korkeimman hallinto-oikeuden roolia laintulkintaa ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena. Muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuitenkin säilytettäisiin, mikä takaa viime kädessä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja hakijoiden oikeusturvaa.

5. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (9, 9 a ja 9 b §)

Neuvottelu- ja yhteistoimintaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Ehdotettu 9 § ei tarkoita, että saamelaiskäräjillä olisi neuvotteluissa veto-oikeutta. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomelle antamissaan loppupäätelmissä KP-sopimuksen noudattamisesta vuonna 2021 kehottanut kiirehtimään saamelaiskäräjälain muuttamista, erityisesti lain 3 § ja 9 §:n osalta, ottaen huomioon vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate, tavoitteena kunnioittaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Myös perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp).

Ehdotetun 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Muotoilu vastaa pitkälti pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräystä, jossa on pyritty huomioimaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta (artikla 17: ”Valtio neuvottelee saamelaiskäräjien 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 mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa.”). Lisäksi ehdotetaan uutta menettelysääntöä (9 b §), jolla pyritään

varmistamaan, että muun muassa vilpittömyyttä ja oikea-aikaisuutta koskevat vaatimukset huomioidaan. Norjassa on vuonna 2021 ja Ruotsissa on vuonna 2022 hyväksytty konsultaatiota koskeva laki, jossa pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräys on otettu lähtökohdaksi. Varsinaisen neuvotteluvelvoitteen lisäksi laeissa säädetään yksityiskohtaisesti menettelystä.

Ehdotetun 9 §:n perusteluissa todetaan, että vaatimus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei kuitenkaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai esimerkiksi jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Lisäksi todetaan, että pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Todetaan myös, että neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelyä koskeva säännös. Ehdotetun 9 §:n perusteluissa tuodaan esille, että saamelaiskäräjillä ei olisi neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta, vaikka yksimielisyys tai suostumus onkin neuvottelujen tavoitteena. Neuvottelut päättyvät joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskusteluja jatkamallakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada. Neuvotteluja jatketaan niin kauan kuin osapuolet arvioivat, että on mahdollista saavuttaa yksimielisyys asiasta. Viranomaisten velvoitteesta huomioida saamelaisten oikeudet säädetään tarkemmin ehdotetussa 9 a §:ssä. Viranomaisten tulee huomioida saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet myös siinä tapauksessa, että tietystä asiasta ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja.

Saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten ja kuntien osalta ehdotettu muutos ei aiheuttaisi merkittäviä muutoksia ottaen huomioon, että kotiseutualueen viranomaisilla on jo voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Voimassa olevan neuvotteluvelvoitteen tulkinnassa tulee huomioida kansainvälisessä oikeudessa kehittynyt vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, tulisi neuvotteluja jo tällä hetkellä käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp). Myös kuntien ja muiden itsehallinnollista asemaa omaavien toimijoiden on niiden omasta itsehallinnollisesta asemastaan huolimatta otettava huomioon saamelaisten perustuslakiin perustuva itsehallinto. Kyse on siten itsehallinnollista asemaa nauttivien toimijoiden toiminnan ja oikeuksien yhteensovittamisesta sekä yhteistoiminnasta. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei muuta esimerkiksi kuntien toimivaltaa tehdä päätöksiä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Tietyn toimijan lakiin perustuva itsehallinto ei kuitenkaan oikeuta jättämään huomioon ottamatta saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.

Viranomaisten neuvotteluvelvoitteen uudistuksella pyritään vahvistamaan saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa. Saamelaiskäräjillä ei jatkossakaan olisi veto-oikeutta, vaan kyse on menettelyyn liittyvästä velvoitteesta. Esitys ei vaikuta viranomaisten toimivaltasäännöksiin, eikä mahdollisuuksiin tehdä päätöksiä saamelaiskäräjien vastustuksesta huolimatta.

Säännöksessä saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa (9 a §) tarkennettaisiin, miten viranomaisten tulisi käytännössä huomioida saamelaisten perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvat velvoitteensa saamelaisten oikeuksista. Esitys ei sisällä uusia aineellisia oikeuksia, vaan säännös perustuu viranomaisia jo nyt sitoviin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Viranomainen ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeuksien toteutumiselle, ellei toimenpiteelle olisi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Säännös mahdollistaa toisin sanoen myös vähäistä suuremman haitan aiheuttamista saamelaisten oikeuksien toteutumiselle, mutta tässä tilanteessa viranomaisen tulee pystyä näyttämään, että toimenpiteelle on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Viranomaiset joutuvat usein sovittamaan yhteen eri oikeuksia ja intressejä, eikä kaikissa tilanteissa ole mahdollista toteuttaa kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia täysmääräisesti. Huomattavaa haittaa ei kuitenkaan missään tilanteessa saisi aiheuttaa saamelaisten oikeuksille. KP-sopimuksen 27 artiklan mukaisesti saamelaisten oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään ei saa kieltää. Edelleen perustuslaki edellyttää julkista valtaa turvaamaan muun muassa alkuperäiskansa saamelaisten kieleen ja kulttuuriin liittyvien oikeuksien toteutumista, eli myös edistämään oikeuksien toteutumista. Ehdotettu säännös edellyttäisi, että viranomaiset arvioivat toimintansa vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Oikeuksien huomioiminen edellyttää, että viranomainen arvioi toimintansa vaikutuksia. Arvioinnissa olisi otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset. Pääasia on tunnistaa lähtötilanne oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja huomioida myös muiden viranomaisten asiaan vaikuttavat suunnitelmat. Saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien laiminlyönti viranomaisten toiminnassa tai lainvalmistelussa voi johtaa oikeudenloukkausten lisäksi hankaliin tilanteisiin. Katso esimerkiksi Norjan korkeimman oikeuden tuomio Fosen -tapauksessa (https://www.domstol.no/enkelt-domstol/hoyesterett/avgjorelser/2021/hoyesterett-sivil/hr-2021-1975-s/), jossa Norjan korkein oikeus on katsonut, että kaksi isoa tuulipuistoa haittaavat alkuperäiskansa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja hankkeelle myönnetyt luvat muodostavat KP-sopimuksen 27 artiklan loukkauksen. Toinen esimerkki on Tenojoen kalastusta koskevat korkeimman oikeuden ennakkopäätökset asioissa KKO:2022:26 ja KKO:2022:25, joissa korkein oikeus katsoi, että tietyn säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa paikallisille saamelaisille perustuslaissa turvattujen oikeuksien kanssa

(https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2022/korkeinoikeushylkasisyytteetsaamelaistenkalastusoikeuksiakoskevissaasioissa.html).

Ehdotetut muutokset:

9 §

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, jotka koskevat:

1) alueidenkäyttöä;
2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, suojelutoimien toteuttamista, vuokrausta ja luovutusta;
3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhdontaa;
4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
5) luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;
6) saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä;
7) saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista ja kehittämistä;
8) saamelaiskäräjien resurssien ja muiden toimintaedellytysten turvaamista ja kehittämistä; taikka
9) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

9 a §

Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa

Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin:

1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen

saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

9 b §

Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Jos kyse on jatkuvaluonteisesta toiminnasta, ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen neuvotteluiden järjestämistä. Saamelaiskäräjillä on oikeus saada kirjallinen selvitys asiasta mukaan lukien 9 a §:ssä tarkoitetuista seikoista ja niihin liittyvistä suunnitelmista ennen neuvotteluja.

Saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua neuvotteluihin. Yhteistoiminta tulee käynnistää ja neuvottelut käydä vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista.

Käydyistä neuvotteluista on laadittava pöytäkirja. Pöytäkirjaan kirjataan osapuolten näkemykset asiasta sekä neuvottelujen lopputulos.

6. Saamelaiskäräjien kokoonpano, ns. kuntakiintiöt (10 §)

Saamelaiskäräjien kokous on 29.11.2022 päättänyt esittää, että saamelaiskäräjälain 10 §:n 1 momenttia muutetaan seuraavasti: ”Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljän vuoden toimikaudeksi, joka alkaa vaalivuoden joulukuun 1 päivänä. Saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kaksi jäsentä ja yksi varajäsen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnasta sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueelta. Loput 13 jäsentä valitaan äänimäärän perusteella, kuitenkin siten, että vähintään viiden jäsenen on oltava saamelaisten kotiseutualueelta.”

Saamelaiskäräjien kokoonpanoa koskevan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjien enemmistö valitaan saamelaisten kotiseutualueelta ja että turvataan kaikkien alueiden edustus. Perustuslakivaliokunnan (PeVM 17/1994 vp) mukaan saamelaiskäräjien jäsenistä yli puolet on valittava saamelaisten kotiseutualueen kunnista. Saamelaiskäräjien kokouksen ehdottamassa

muotoilussa nämä perusperiaatteet säilyvät ja saamelaiskäräjien esitystä voidaan pitää säännöksen tarkennuksena ja päivityksenä. Oikeusministeriö kannattaa saamelaiskäräjien esitystä.