Lausunto 20.1.2023
Ylijohtaja Pentti Lähteenoja ja hallitusneuvos Vilppu Talvitie, maa- ja metsätalousministeriö

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle
Asia: HE 274/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

1. Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) pitää alkuperäiskansaoikeuksien turvaamista tärkeänä yleismaailmallisena tavoitteena. Suomessa elää kolmea saamen kieltä puhuvia alkuperäiskansan jäseniä sekä muuta väestöä samalla alueella samankaltaisissa elinolosuhteissa. Suomen tapauksessa on erityisen tärkeää, että alkuperäiskansan eri ryhmiä sekä muuta alueella elävää väestöä kohdellaan tasapuolisesti. Saamelaisten kotiseutualueella poronhoito, metsästys ja kalastus ovat keskeisiä toimintoja. Ne kuuluvat MMM:n hallinnonalaan. Lisäksi on syytä huomata, että koltta-asiat kuuluvat MMM:n hallinnonalaan.

Voimassa oleva saamelaiskäräjälaki (974/1995) on uudistuksen tarpeessa. Hallituksen esitykseen sisältyy lukuisia muutoksia. Maa- ja metsätalousministeriö ottaa kantaa tässä lausunnossa ministeriön toimintaan liittyviin muutosehdotuksiin. MMM:n kannalta erityisesti 5 §:ään (yleinen toimivalta) sekä 9 §:ään (neuvotteluvelvoite) esitettävät muutokset ovat merkittäviä.

MMM kiinnittää huomiota kolttalain (253/1995) 56 §:ään, jonka mukaan viranomaisien on varattava kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostolle tilaisuus lausunnon antamiseen kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskeviin laajakantoisiin tai periaatteellisiin asioihin. Olisi aiheellista, että saamelaiskäräjälaista tai ainakin sen perusteluista ilmenisi nimenomaisesti tämä saamalaiskäräjien myötävaikutustoimivallan rajoitus kolttasaamelaisia koskevien asioiden osalta.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

3 §. Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Pykälän otsikko esitetään muutettavaksi saamelaismääritelmästä säännökseksi, joka koskisi oikeutta tulla merkityksi saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon. Tosiasiassa säännöksessä kuitenkin edelleen määritetään henkilön kuuluminen alkuperäiskansaan ja oikeus osallistua saamelaisten asioiden hoitoon äänestämällä ja asettumalla ehdolle saamelaiskäräjävaaleissa. Saamelaiskäräjät ovat ainoa saamelaiskäräjälaissa tunnustettu saamelaisia edustava elin.

Kuten saamelaiskäräjälain uudistamista valmistelleen toimikunnan jäsenen Juha Joonan eriävässä mielipiteessä on todettu, toimikunnan enemmistö perustelee lappalaiskriteerin poistamista esisijaisesti kahdella YK:n Ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 antamalla suosituksella (OM:n julkaisu 2021:21). Tapauksissa oli kysymys KHO:n antamista päätöksistä, joilla se oli hyväksynyt vaaliluetteloon 97 henkilöä, joiden hakemukset saamelaiskäräjien hallitus oli hylännyt. Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että vaikka nämä päätökset tuodaan esille lappalaisperusteen poistamiseen liittyen, Ihmisoikeuskomitea ei todennut, että lappalaisperuste tulisi poistaa tai että sitä ei tulisi soveltaa. Sen sijaan Ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO ei ollut perustanut päätöksiään saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisiin kriteereihin - joista yksi on siis

lappalaisperuste – vaan ns. kokonaisharkintaan, jota laki ei tunne. Saamelaiskäräjälaki ei tunne mitään kokonaisharkintaa ja lakia tulee soveltaa sen sanamuodon mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi ns. lappalaisperusteesta. MMM toteaa, että lappalaisperuste tulee sisällyttää pykälään.

Pykälässä korostettaisiin kieliperustetta. MMM toteaa, että vaatimus saamen kielen oppimisesta henkilön tai hänen esivanhempansa ensimmäisenä kielenä tulisi muuttaa vaatimukseksi saamen kielestä kotikielenä, kuten edellytys on Ruotsissa ja Norjassa, jolloin riittävää on, että henkilö tai hänen esivanhempansa on puhunut saamea kotonaan.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä olisi, että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa. Ehdotetun 2 momentin mukaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät. Tarkoituksena on siis muodostaa vaaliluettelo kokonaan uudestaan ja poistaa siitä mm. henkilöt, jotka KHO on lisännyt sinne valitusten kautta. MMM katsoo, ettei vaaliluetteloon kerran hyväksyttyjä henkilöitä tulisi poistaa vaaliluettelosta.
.
5 §. Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta

Pykälän 1 ja 2 momentit olisivat ehdotuksen mukaan seuraavat (tummennus MMM)
:

> Saamelaiskäräjien tehtävänä on päättää saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista ja hoitaa näihin liittyviä tehtäviä. Muissa asioissa saamelaiskäräjät edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista.
>
> Saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi saamelaiskäräjät osallistuu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti 9 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja, kehittää ja hallinnoida saamelaiskulttuuria sekä myöntää rahoitusta.

Ehdotetun 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi saamelaiskäräjät osallistuu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti 9 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelu ja yhteistoiminta viranomaisten kanssa on erittäin keskeinen osa saamelaiskäräjien tehtävää. Saamelaisten itsemääräämisoikeus toteutuu muissa kuin sisäisissä asioissa erityisesti neuvottelujen kautta.

MMM toteaa, että toimivalta ratkaista henkilöiden etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen liittyviä hallintoasioita on lainsäädännössä osoitettu viranomaisille. Saamelaiskäräjälailla ei tule siirtää viranomaiselle kuuluvaa ratkaisuvaltaa. Maininnat osallistumisesta päätöksentekoon tulee poistaa sekä 5 että 9 §:stä. MMM toteaa myös, että 1 ja 2 momentista tulee poistaa maininnat saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, koska niillä pyritään perustelemaan muualla laissa itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen kytkettäviä ratkaisuja, jotka voisivat heikentää muiden perusoikeuksien toetutumista.

Pykälän 5 momentti olisi ehdotuksen mukaan seuraava:

> Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjien on osaltaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saamelaiskäräjien

> on kohdeltava kaikkia ihmisiä yhdenvertaisesti ja sukupuolten tasa-arvoa edistäen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. .

MMM katsoo, että momentti tulee poistaa. Momentin ensimmäinen virke on tarpeeton, koska saamelaiskäräjien tulee toiminnassaan noudattaa muutoinkin perustuslakia ja hallintolakia. Momentin toisella virkkeellä pyritään luomaan perustelu ehdotettuun 41 m §:ään otettavalle säännökselle, jolla KHO:n valituslupa vaaliluetteloon ottamista koskevasta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä kytkettäisiin ainoastaan perusteltuun väitteeseen muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen.

9 §. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Ehdotettu pykälä olisi seuraava (tummennus MMM):

> 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.

MMM toteaa, että säännös yhdessä 9 a ja 9 b §:n kanssa merkitsee erittäin merkittävää muutosta nykyiseen neuvottelumenettelyyn. Kun MMM:n toimialaan ja myös saamelaiskulttuuriin kuuluvat metsästys, kalastus ja poronhoito, ehdotuksen vaikutukset olisivat MMM:n toimialalla hyvin merkittäviä. Lisäksi on todettava, että kun valtionmaata hallinnoiva Metsähallitus on MMM:n toimialaan kuuluva liikelaitos ja kun saamelaiskulttuuriin kuuluvat elinkeinot lähtökohtaisesti perustuvat alueiden yleiskäyttöoikeuksiin, ehdotuksen vaikutukset MMM:n toimialan tehtäviin korostuvat huomattavasti.

Esityksen perustelujen mukaan säännöksiä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi sekä kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa kehittyneen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiseksi. FPIC-periaatetta kuvataan esityksessä siten, että kyseessä ei olisi yleinen veto-oikeus, mutta tosiasia on, että viranomainen joutunee vähintään yhdeksässä tapauksessa kymmenestä luopumaan suunnittelemastaan hankkeesta tai toimenpiteestä, jos saamelaiskäräjät eivät siihen suostu tai

sitä hyväksy. Perustelu, jonka mukaan YK:n alkuperäiskansajulistus edellyttää FPIC-menettelyä on outo, koska kyseinen julistus ei ole oikeudellisesti sitova.

Kun viranomaisen velvollisuus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai suostumus ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen piiriin ja kun aloite neuvotteluiden käymisestä voi tulla myös saamelaiskäräjiltä, ehdotettu sääntely merkitsee, että hyvin laaja joukko MMM:n toimialan toimenpiteitä siirtyisi saamelaisten veto-oikeutta lähenevän menettelyn piiriin. Esimerkkinä ongelmallisista kysymyksistä voidaan mainita Tenojoen lohenkalastuskielto, jota on jouduttu viime aikoina toteuttamaan lohikantojen tilan vuoksi. Oletus on, että ehdotettujen säännösten voimassa ollessa lohenkalastuskieltoa ei voitaisi toteuttaa. Myös eloporomäärän alentaminen porolaitumien kulumisen vuoksi olisi oletettavasti saamelaisten kotiseutualueella mahdotonta ilman saamelaisten suostumusta, vaikka poronhoitoa harjoitetaan lähtökohtaisesti yleiskäyttöoikeudella toisen maalla. Oletus on, että Metsähallituksen metsästys- ja kalastuslupakiintiöitä saamelaisten kotiseutualueelle ei säännösten toteutuessa vahvistettaisi kestävän verotusmahdollisuuden perusteella vaan kiintiöt jäisivät hyvinkin pieniksi, ja tästä lopputuloksesta kärsisivät metsästysmahdollisuuksien vähenemisenä erityisesti metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetun ns. vapaan metsästysoikeuden alueen eteläpuolella asuvat maattomat metsästäjät. Metsähallituksen maastoliikennelupakiintiöiden vahvistamisessa tultaisiin lupamääriä leikkaamaan poronhoidolle aiheutuvien todellisten tai väitettyjen haittojen vuoksi, vaikka Metsähallituksen moottorikelkkaluvat ohjataan erikseen päätetyille urille.

Voimassa olevan 9 §:n mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat erikseen todetut laajakantoiset ja merkittävät asiat, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Säännös ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteistoimintamenettelyn kynnys laskisi merkittävästi. Ehdotuksen mukaan se kattaisi erikseen todetut asiat, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskisi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä.

Yhteistoimintamenettelypykälän 1 kohdan mukaan neuvotteluvelvollisuuden piiriin kuuluvat tällä hetkellä erikseen rajatut yhdyskuntasuunnittelua koskevat asiat. Yhdyskuntasuunnittelua koskeva kohta ehdotetaan muutettavaksi alueidenkäytöksi. Tämä merkitsisi MMM:n näkemyksen mukaan sitä, että veto-oikeutta lähestyvä menettely kattaisi tulevaisuudessa mm. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun, yleiskaavoituksen ja maakuntakaavoituksen.

Yhteistoimintamenettely ehdotetaan laajennettavaksi viranomaisten lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitaviin, jolloin velvoitteen piiriin tulisivat mm. Suomen metsäkeskus ja Suomen riistakeskus. Muutoksella olisi haitallisia vaikutuksia mm. riistakeskuksen riistakantojen hoitoa koskevien tehtävien hoitoon. Ehdotus herättää esim. kysymyksen siitä, miten hoidettaisiin tilanne, jossa paliskunta hakee suojellun suurpedon tappolupaa sillä perusteella, että suurpeto aiheuttaa haittaa saamelaiskulttuurin suojaa nauttivalle poronhoidolle? Tulisiko MMM:n käydä veto-oikeutta lähenevä yhteistoimintamenettely esim. sellaisesta kysymyksestä paljonko määrärahaa MMM esittää porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain mukaisiin tarkoituksiin? Oletettavaa on, että myös Metsähallituksen tulosohjaus siirtyisi veto-oikeutta lähentelevän menettelyn piiriin, kun otetaan huomioon valtionmaan huomattava määrä saamelaisten kotiseutualueella. Miten suhtaudutaan tilanteeseen, jossa Inarinjärvelle troolauslupia hakevat sekä saamelaiset että suomalaiset kaupalliset kalastajat ja troolauslupia ei kalakantojen tilan turvaamisen vuoksi voida myöntää kaikille?

Yhteistoimintamenettelypykälän 5 kohta koskisi luonnon monimuotoisuutta koskevien toimien lisäksi lähtökohtaisesti kaikkia ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia. MMM toteaa, että ilmastolaissa (423/2022) neuvotteluvelvoite koskee vain ilmastolain mukaisten suunnitelmien valmistelua, mutta ei kaikkia ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia. MMM toteaa, että ehdotetusta 9 §:stä tulisi poistaa 5 kohdasta

ilmastonmuutosta käsittelevät toimet tarpeettomana ja liian laveana ilmaisuna, koska ilmastolain mukaisia suunnitelmia koskevasta neuvotteluvelvollisuudesta säädetään ilmastolaissa.

MMM toteaa, että esityksessä korostetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ja saamelaiskulttuurin suoja ollaan nyt viemässä tasolle, jossa se dominoi muita perusoikeuksia. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon se, että saamelaiset ovat kotiseutualueellaan vähemmistönä. Ehdotus suojaa vähemmistöä liian pitkälle ja saattaa estää muita alueella asuvia henkilöitä harjoittamasta elinkeinojaan. MMM vastustaa neuvotteluvelvoitteeseen ehdotettuja muutoksia (kynnyksen madallus, FPIC-menettely, laajennus julkisia hallintotehtäviä hoitaviin sekä luettelon 1 ja 5 kohdan muutos).

9 a §. Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa

Ehdotettu pykälä olisi seuraava (tummennukset MMM):

> 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.

MMM toteaa ehdotetun pykälän osalta, että 1 momentin velvoite edistää käytettävissä olevin keinoin saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta velvoite vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan on liian pitkälle menevä ja rajaa tarpeettoman paljon viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien mahdollisuuksia tehdä koko yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisia päätöksiä ja toimenpiteitä. Perustuslain 22 §:n on katsottu edellyttävän viranomaisilta myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, mutta esityksessä velvoite on viety tarpeettoman pitkälle. Kuten säännöksen perusteluissa on todettu, viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi pyrkiä tekemään valinta tietyn toimenpiteen tai hankkeen eri toteuttamistapojen välillä siten, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen voidaan perustuslain edellyttämällä tavalla turvata ja niiden kehitystä edelleen edistää. Toteutuessaan säännös antaisi saamelaiskäräjille yhdessä ehdotetun 9 §:n kanssa mahdollisuuden estää melkein minkä tahansa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavan hankkeen tai toimenpiteen toteuttamisen, kun lähtökohtaisesti koko kotiseutualue on käytettävissä poronhoitoon ja poronhoito

kuuluu suojattuun saamelaiskulttuuriin. Miten tämä esim. kunnan kohdalla mahdollistaa metsän kaavoittamisen rakentamiseen, jos alue siirtyy pois porolaidunkäytöstä?

Pykälän 2 momentti sisältäisi yleissäännöksen siitä, mikä olisi viranomaisen aiheuttaman haitan raja oikeuksien yhteensovitustilanteessa ja mikä olisi toisaalta ehdoton takaraja. Pykälän 2 momenttiin sisältyvä uusi heikentämiskielto merkitsisi sitä, että saamelaisten oikeus asetetaan muiden perus- ja ihmisoikeuksien yläpuolelle. Koko Lapin maakunnan alue on maakuntakaavoituksen piirissä, minkä lisäksi Metsähallituksen hallinnassa oleville alueille on laadittu osallistavan menettelyn lopputuloksena luonnonvarasuunnitelma. Lapin alueella voimassa olevien laajojen yleiskäyttöoikeuksien vuoksi aluesuunnittelussa on jo tehty erilaisten alueiden käyttötarpeiden yhteensovitus ja ehdotettu säännöskokonaisuus voisi merkitä tämän suunnittelun ja yhteensovittamisen lakkaamista. Mm. poronhoidon tarpeilla voitaisiin estää uusien alueiden ottaminen rakentamiskäyttöön, metsätalouden harjoittaminen, tien tekeminen, kelkkareitin perustaminen ja tuulivoiman rakentaminen. Viime aikoina toteutettua Tenojoen lohenkalastuskieltoa ei ehdotettujen säännösten voimassa ollessa voitaisi toteuttaa. Ongelma liittyy erityisesti siihen, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat elinkeinot vaativat laajoja pinta-aloja. On kohtuutonta, että saamelaisten kulttuuriin kuuluvien oikeuksien turvaamisen varjolla estetään maanomistajaa käyttämästä aluettaan esimerkiksi elinkeinotoimintaan, kun saamelaiskulttuuriin kuuluvia elinkeinoja harjoitetaan pääosin muiden omistuksessa olevilla alueilla. Esitys tarkoittaisi käytännössä sitä, että luonnonvarojen käytössä etusija annettaisiin saamelaisille, jolloin käytön rajoittamisen vaikutukset tulisivat laajemmin muiden käyttäjäryhmien kannettavaksi. MMM toteaa, että saamelaisten oikeus ei voi syrjäyttää esim. perustuslaissa turvattua omistusoikeutta taikka ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvää velvoitetta huolehtia uusiutuvien luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja hoidosta, esim. riista- ja kalakantojen kestävyydestä. On myös todettava, että kielto aiheuttaa huomattavaa haittaa saattaisi estää esim. maanpuolustuksen tai tartuntatautien ehkäisemiseksi tarpeellisten toimien toteuttamisen.

Ehdotetun pykälän 3 momentti sisältäisi uuden yleissäännöksen viranomaisen ja muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan toimenpiteiden vaikutusten arvioinnista, joka olisi myös vaikutusarvioinnin minimisäännös. Säännös tarkoittaisi kumulatiivisten kulttuurivaikutusten arviointivelvoitetta, jossa tulisi ottaa huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on todettu, että esityksen voidaan katsoa välillisesti johtavan myönteisiin kansantaloudellisiin vaikutuksiin muun muassa perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvien vaikutusten kautta. MMM toteaa, että se on eri mieltä esityksen taloudellisista vaikutuksista. Ilmeisesti esityksellä ei ole arvioitu olevan viranomaisten kustannuksia lisääviä vaikutuksia, mikä ei pidä paikkaansa. Esitetyn kumulatiivisten kulttuurivaikutusten arvioinnin osalta viranomaisille aiheutuu merkittävät lisämenot. Neuvottelujen määrä tulisi lisääntymään ja valmistelumateriaalin määrä ja laajuus kasvaisi huomattavasti. Kumulatiivinen kulttuurivaikutusten arviointi on kallis ja hidas menettely.

Lain 9 a §:n 2 ja 3 momentissa ehdotettu heikentämiskielto ja kumulatiivisten vaikutusten arviointivelvoite sopii esim. kaavoitukseen erittäin huonosti. Nykyiset heikentämiskiellot vesilaissa, YSL:ssa ja kaivoslaissa koskevat pistemäisen hankkeen arviointia. Jos heikentämiskielto ja arviointivelvoite laajenee esim. kaikkeen kaavoitukseen, kaavaprosessin läpimenoaika tulee pitenemään huomattavasti ja sääntely avaa tien todella hankaliin ja aikaa vieviin oikeudenkäynteihin.

Ehdotettu 9 a § yhdessä 9 ja 9 b §:n kanssa merkitsisi käytännössä sitä, että saamelaiskäräjät voisivat estää lähes kaikki toimet, jotka eivät ole heidän tavoitteidensa mukaisia. MMM vastustaa ehdotettua 9 a §:ä. Ehdotettujen säännösten vaikutukset viranomaistoimintaan tulee arvioida.

9 b §. Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan 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. Säännöksen perustelujen mukaan yhteistoiminnan ja neuvottelujen edellytyksenä on, että neuvotteluosapuolilla on oikeat ja riittävän kattavat tiedot neuvottelujen kohteena olevasta asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista. Säännös tarkoittaa sitä, että saamelaiskäräjille tulisi jo neuvottelujen aloitusvaiheessa antaa tieto suunnitellun toimenpiteen kumulatiivisista kulttuurivaikutuksista, koska 9 a §:n 3 momentti sisältää velvoitteen kumulatiivisten kulttuurivaikutusten arvioimiseksi. Ehdotus merkitsisi erittäin huomattavaa lisävelvoitetta viranomaisille ja julkisia hallintotehtäviä hoitaville ja pidentäisi huomattavasti viranomaisten prosessien valmisteluaikaa. Esityksessä näitä ei ole huomioitu eikä arvioitu mitenkään.

MMM vastustaa ehdotettua 9 b §:ä.

10 §. Kokoonpano ja toimikausi

Pykälän säännöstä saamelaiskäräjien vaalikauden alkamisajankohdasta ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaalikausi alkaisi joulukuun alusta nykyisen tammikuun alun sijasta. MMM toteaa, että tällä hetkellä tilanne on se, että valittu uusi saamelaiskäräjien kokoonpano on päässyt järjestäytymään ja aloittamaan työnsä vasta helmikuun lopussa, ja vanhat saamelaiskäräjät ovat pitäneet vaalivuoden viimeisen kokouksen, vaikka uudet saamelaiskäräjät on jo valittu. MMM katsoo, että käräjien toimikauden aloitus nykyistä aiemmin voi olla ongelmallinen, koska vaaleja koskevia valituksia ei ole ehditty lainvoimaisesti ratkaista. MMM pitää parempana nykyistä sääntelyä, jossa toimikausi alkaa vaalia seuraavan vuoden alusta.

14 § Muut toimielimet

Pykälän 1 momenttia uudistettaisiin vaalilautakunnan asettamisen osalta niin, että vaalilautakunnasta tulisi jatkuvaluonteinen toimielin. Kun vaalilautakunta asetettaisiin jo vaalikauden alussa, vaalien arviointiin ja suunnitteluun sekä vaaliluettelon kokoamisen valmisteleviin tehtäviin olisi paremmin aikaa. Tämä olisi omiaan vähentämään riskiä töiden ruuhkautumisesta. MMM toteaa, että vaalilautakunnan muuttaminen jatkuvaluonteiseksi on kannatettava uudistus.

23 §. Vaaliluettelo

Ehdotettu 3 momentti, jolla aikaistetaan vaaliluetteloon hakeutumista joulukuun lopusta syyskuun loppuun, on kannatettava, jotta hakemusten asianmukaiselle käsittelylle ja muutoksenhaulle olisi riittävästi aikaa.

Ehdotetun 4 momentin mukaan merkintä edellisten vaalien vaaliluettelossa ei tuottaisi henkilölle automaattista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Momentin ja sen perustelujen mukaan vaalilautakunta tutkisi edellisten vaalien vaaliluetteloon merkittyjen henkilöiden vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset ilman hakemusta. Edellisten vaalien vaaliluetteloon merkittyjen ei siten tarvitsisi itse olla aktiivisia asian saattamisessa vireille, vaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset selvitettäisiin vaalilautakunnan omasta aloitteesta ja sen johdolla. MMM vastustaa ehdotusta. MMM katsoo, että säännös, jolla aikaisempia vaaleja koskeva vaaliluettelo ”nollattaisiin” ja seuraavia vaaleja varten laadittaisiin uusi vaaliluettelo kokonaan uusien säännösten valossa, tulee poistaa lakiehdotuksesta.

26 §. Oikaisuvaatimus vaaliluetteloa koskevasta päätöksestä

MMM toteaa, että pykälään tulee ottaa voimassa olevaa 26 §:n 1 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan vaalilautakunnan on ratkaistava asia kiireellisesti.

41 §. Muutoksenhakulautakunnan tehtävä ja toimivalta

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena saamelaiskäräjien saamelaiskäräjistä annetun lain 26 §:n mukaisissa vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa. Pykälän 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva muutoksenhakulautakunta olisi itsenäinen ja riippumaton toimielin. Ehdotetun 41 b §:n mukaan valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta on perusteltu sillä, että koska saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista koskevat päätökset poikkeavat yleisten tuomioistuinten tavanomaisesta ratkaisutoiminnasta eikä yleisissä tuomioistuimissa myöskään ole käytettävissä tässä asiaryhmässä tarvittavaa erityistä asiantuntemusta, on erillisen muutoksenhakuelimen perustaminen näiden asioiden käsittelyä varten tarpeen. Erityispiirteenä tässä asiaryhmässä on ennen kaikkea se, että päätöksenteon yhteydessä on turvattava saamen kansan sisäinen itsemääräämisoikeus. Saamelaisten vaaliluetteloa koskevia asioita on käsiteltävä sellaisessa prosessissa, joka vastaa ja toteuttaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta samalla varmistaen yksilön oikeusturvan ilman syrjintää tai mielivaltaa. Erillisen muutoksenhakulautakunnan, jonka jäsenet nimitetään saamelaiskäräjien ehdotuksesta, joka toimii saamelaiskäräjien yhteydessä itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä ja jonka jäseniltä edellytetään perehtyneisyyttä muutoksenhakulautakunnan toimialaan, arvioidaan pystyvän vastaavan tähän tarpeeseen jatkossa parhaiten.

MMM katsoo, että muutoksenhakulautakunta tulee asettaa saamelaiskäräjien sijasta esim. OM:n yhteyteen, eikä muutoksenhakulautakuntaa tule asettaa saamelaiskäräjien esityksestä. Vaaliluetteloon hakeutujan oikeusturva ei toteudu, jos saamelaiskäräjien jäsenten enemmistö päättää ensinnäkin siitä, kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja toiseksi siitä, ketkä muutoksenhakulautakuntaan nimitettäisiin. Kun kyse on lainkäyttötoiminnasta, ratkaisevaa tulee olla lautakunnan riippumattomuus ja puolueettomuus eikä saamelaisten itsemääräämisoikeus. Esitys ei MMM:n näkemyksen mukaan toteuta oikeudenmukaisen oikeusturvan takeita. Lain soveltamisessa tulee lähteä siitä, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon pääsemistä koskevia säännöksiä sovelletaan sanamuodon mukaisesti riippumattomasti ja puolueettomasti.

41 b §. Puheenjohtajan ja muun jäsenen kelpoisuus ja nimittäminen

Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan muilta jäseniltä vaaditaan oikeamielisyyttä, perehtyneisyyttä muutoksenhakulautakunnan toimialaan sekä tarvittavia henkilökohtaisia ominaisuuksia. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen ei tarvitse olla merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Perusteluissa on todettu, että muutoksenhakulautakunnan kelpoisuusvaatimuksilla turvattaisiin laissa säädettyjen äänioikeuden objektiivisten kriteerien soveltaminen tavalla, johon liittyy asiantuntemus YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 ja 9 artikloissa tarkoitetuista saamelaisen alkuperäiskansan tavoista ja perinteistä. Pykälän 2 momentin mukaan asiantuntijajäsenten tulisi olla perehtyneitä muutoksenhakulautakunnan toimialaan eli saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioihin. Tällä tarkoitetaan perehtyneisyyttä lain 3 §:n kriteereihin ja saamelaisten kulttuurisiin ja kielellisiin erityispiirteisiin, sekä perehtyneisyyttä saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden ulottuvuuksiin. Edelleen perusteluissa on todettu, että riippumattomana lainkäyttöelimenä muutoksenhakulautakunnan tehtävänä ei olisi toteuttaa saamelaisten niin sanottua ryhmähyväksyntää vaan valvoa yksilön oikeusturvan toteutumista. Kun lautakunnan kokoonpano perustuisi saamelaiskäräjien ehdotukseen ja kun sen jäsenten kelpoisuusehdot turvaisivat asiantuntemuksen saamelaisen alkuperäiskansan tavoista ja perinteistä, muutoksenhakulautakunnan toiminta kuitenkin osaltaan vahvistaisi vaaliluettelon laadinnan legitimiteettiä

saamelaisten keskuudessa ja siten vahvistaisi kansainvälisissä yhteyksissä korostetun ryhmähyväksynnän saavuttamista laissa säädettyjä objektiivisia kriteerejä soveltaen päätetylle lopulliselle vaaliluettelolle.

MMM toteaa, että on selvää, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen ei tarvitse olla merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Alkuperäiskansajulistus ei myöskään ole oikeudellisesti sitova oikeuslähde vaan kyseessä on julistus. Kelpoisuusvaatimuksia koskevissa perusteluissa korostetaan liikaa alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta ja siihen perehtymistä. Kuten edellisen pykälän kohdalla on todettu, MMM katsoo, että ehdotettujen säännösten mukaan nimitetty muutoksenhakulautakunta ei ole riippumaton.

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja olisi päätoiminen. MMM pitää 6 vuodeksi nimitettävän puheenjohtajan päätoimisuutta tarpeettomana, koska oletettavasti töitä muutoksenhakulautakunnalle ei riittäisi kuin varsin lyhyeksi ajaksi. Tulisi myös säätää, että riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtajana toimiva lakimiesjäsen eivät voisi ehdotettujen tehtävien lisäksi hoitaa muita saamelaiskäräjien tehtäviä.

MMM katsoo, että kun kyse on riippumattomasta lautakunnasta, nimittämisestä tulisi jättää pois saamelaiskäräjien esitys, puheenjohtajan tehtävän ei tule olla kokoaikainen, ja muutoksenhakulautakunnan nimittämisessä tulisi noudattaa tavanomaisia tuomarin virkaan nimittämistä koskevia menettelyjä.

41 f §. Esittelijät

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan muutoksenhakulautakunta nimittäisi muutoksenhakulautakunnan esittelijät ja muun henkilöstön. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto siis nimittäisi saamelaiskäräjien enemmistön ehdotuksesta muutoksenhakulautakunnan, joka nimittäisi lautakunnan esittelijät. MMM toteaa, ettei järjestely edistä muutoksenhakijan oikeusturvan toteutumista. MMM katsoo, että sovelias taho esittelijöiden nimittämiseen voisi olla esim. Tuomioistuinvirasto.

41 l §. Muutoksenhakumenettely

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan on käsiteltävä valitus kiireellisenä. MMM toteaa, että kiireellisenä käsittely on perusteltu vaatimus, mutta vastaava velvoite tulisi koskea myös vaalilautakuntaa sen käsitellessä vaaliluetteloon merkitsemistä koskevaa asiaa.

41 m §. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Ehdotettu pykälä olisi seuraava (tummennus MMM):

> Muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.
>
> Valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen.
>
> Muutoin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valituslupaperusteista. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ainoastaan ennakkopäätösperusteella sellaisissa tapauksissa, joissa valituslupahakemuksen

kohteena olevasta päätöksestä esitettäisiin perusteltu väite, jonka mukaan päätös perustuu ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään. Ehdotus merkitsisi poikkeusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentissa säädetystä yleisistä valituslupaedellytyksistä. Kyseisen lainkohdan mukaisia valituslupaperusteita ovat ennakkopäätösperusteet, ilmeinen virhe –peruste sekä muu painava syy. Jatkovalitusmahdollisuuden rajaaminen merkitsisi osittaista valituskieltoa. Ehdotusta on perusteltu siten, että kysymys on jatkomuutoksenhausta, joten valituskieltoon ei ole syytä suhtautua yhtä pidättyvästi kuin ensimmäisen asteen valituskieltoihin. Jatkomuutoksenhakua koskeva kielto ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa, kun rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin eikä kielto ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi. Yleislain pääsäännöstä poikkeamiselle ja siten osittaiselle valituskiellolle on esitetty tässä painavia, saamen kansan sisäiseen itsemääräämisoikeuteen liittyviä perusteita, joten se suojaa oikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tarkoitusperiä.

MMM toteaa, että esityksessä saamelaisten itsemääräämisoikeuden vuoksi vaarannetaan valittajan oikeusturva. Esitetty muutoksenhakulautakunta ei olisi riippumaton eikä puolueeton ja sen vuoksi valittajalla tulee olla oikeus valittaa KHO:een ilman valituslupaa. Kyse on kuitenkin hyvinkin merkittävällä tavalla vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön oikeusturvasta ja henkilökohtaisesta asiasta eli kuulumisesta alkuperäiskansaan. Esityksen perustelut eivät ole vakuuttavia. Myös ehdotetun 42 §:n mukaan muista saamelaiskäräjien päätöksistä saisi valittaa KHO:een oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.

MMM katsoo, että ehdotettu 41 m § on toteuttamiskelvoton.