9.1.2023 VVTDno-2022-1744

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

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

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitettyä saamelaiskäräjälain uudistusta tärkeänä askeleena alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien paremmalle toteutumiselle Suomessa. Sekä Euroopan neuvoston (CM/ResCMN(2020)1) että Yhdistyneiden kansakuntien (CCPR/C/FIN/CO/7, E/C.12/FIN/CO/7) ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat Suomea koskevissa suosituksissaan toistuvasti nostaneet esiin tarpeen alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suositukset ovat koskeneet erityisesti vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerejä sekä alkuperäiskansan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen hankkimista alkuperäiskansaa koskevissa asioissa.

Valtuutettu katsoo, että ehdotettu lakiesitys edistäisi näiden tavoitteiden toteutumista. Lakiesitys vahvistaa alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeutta omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa. Lain muutoksilla vastataan myös YK:n ihmisoikeuskomitean 2019 (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017) ja rotusyrjinnän vastaisen komitean 2022 (CERD/C/106/D/59/2016) antamissaan ratkaisuissa esiintuomiin ihmisoikeusloukkauksiin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevissa asioissa.

Vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerien muutos perusteltu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että lain 3 §:n otsikko muutetaan identiteettiin viittavasta ”saamelaisesta” vastaamaan pykälän tosiasiallista tarkoitusta eli oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Valtuutettu katsoo, että ehdotettu 3 §:n mukainen määritelmä vaalioikeutetuista henkilöistä yhdistää onnistuneesti subjektiivisen itseidentifikaation vaatimuksen objektiivisiin kieleen ja polveutumiseen perustuviin kriteereihin. Kielikriteerin ulottaminen yhtä sukupolvea aikaisempaa pidemmälle yhtenäistää määritelmää Pohjoismaisen saamelaissopimuksen sekä Ruotsissa ja Norjassa käytössä olevien säädösten kanssa.

Hallituksen esityksessä vaaliluetteloon pääsyn kriteereistä on poistettu nykyisen lain 3 §:n toinen kohta eli ns. lappalaisperuste. Nykyisessä laissa saamelaisuuden yhtenä objektiivisena perusteena on myös se, että henkilö on ”sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa.” Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseinen historiallinen rekisterimerkintä viittaa elinkeinoon eikä ole tae rekisteriin merkityn henkilön saamelaisuudesta. Lappalaisperusteen poistamiseen kohdistettu kritiikki perustuu suurelta osin näkemyksiin saamelaisten kotiseutualueen maaoikeuksista. Historiallisilla rekistereillä voi mahdollisesti olla tulevaisuudessa vaikutusta maan omistukseen ja

käyttöön liittyvissä kysymyksissä, mutta saamelaiskäräjien vaaliluettelomerkinnällä ei ole yhteyttä nykyisiin tai tuleviin kysymyksiin yksilön maanomistuksesta tai käytöstä. Voimassa olevan lain 23 b § ei hallituksen esityksen mukaan muuteta. Kyseinen pykälä kieltää vaaliluettelotietojen käytön muuhun kuin saamelaiskäräjien vaalien toimittamiseen. Ainoana poikkeuksena ovat tilastointiin ja tutkimukseen liittyvä käyttö.

Saamelaiskäräjät valitaan toteuttamaan kieleen ja kulttuuriin liittyvää itsemääräämisoikeutta. Tämän vuoksi on keskeistä, että vaaliluettelossa olevilla henkilöillä on elävä yhteys saamen kieliin ja saamelaiseen kulttuuriin. Esivanhemman historiallinen rekisterimerkintä ei ole tae tästä yhteydestä. Tämän vuoksi valtuutettu pitää lain 3 §:n toisen kohdan poistamista perusteltuna.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen täsmennykset edistävät alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan on tärkeää, että saamelaisten itsehallintoperiaatteen mukaisesti viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta selkeytetään (hallituksen esityksen 9 § ja 9 b §) Ehdotetussa muotoilussa vahvistuu nk. FPIC-periaate eli alkuperäiskansalta on saatava tietoon perustuva ennakkosuostumus (”free, prior and informed consent”) asioissa, jotka vaikuttavat alkuperäiskansan, tässä tapauksessa saamelaisten, oikeuksiin. Lakiin lisätään uusi 9 b § menettelystä yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa. Pykälän muotoilu vastaa oikeusministeriön saamelaiskäräjien kanssa yhteistyössä laatiman neuvotteluvelvoitetta koskevan muistion sisältöä. Menettelyohjeen tuominen lain tasolle on perusteltua, koska viranomaiset ja muut julkista hallintotehtävää hoitaneet ovat saaneet moitteita ylimmiltä laillisuusvalvojilta muun muassa neuvotteluiden oikea-aikaisuudesta (OKV/12/21/2016 ja OKV/8/50/2019).

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteessa luovutaan tiukasta rajauksesta saamelaisten kotiseutualueeseen. Esimerkiksi maankäytössä yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoitteen piiriin kuuluvat(?) jatkossa myös ne hankkeet, jotka toteutetaan kotiseutualueen ulkopuolella, mutta joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle. Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite koskee myös erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, vaikkei niillä olisi suora maantieteellistä kytkentää kotiseutualueeseen. Esimerkiksi saamen kielten opetus kotiseutualueen ulkopuolella on myös neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen piirissä, vaikka se määritelmällisesti koskee kotiseutualueen ulkopuolisia alueita. Tiukan kotiseutualueeseen rajoittuneen neuvotteluvelvoitteen avaaminen myös muihin erityisesti kieleen ja kulttuuriin liittyviin toimenpiteisiin on perusteltua, huomioiden kotiseutualueen ulkopuolella asuvien saamelaisten, erityisesti saamelaislasten ja -nuorten, suuri määrä.

9 a § Oikeuksien huomioiminen ja heikentämiskielto

Uusi saamelaisten oikeuksien huomioimista koskeva pykälä selkeyttää perustuslain 22 §:n mukaisten viranomaisvelvoitteiden sisältöä suhteessa alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ehdotettua säädöstä kannatettavana. Useissa, erityisesti maankäyttöön liittyvissä laeissa on jo määritelty erilaisia kieltoja toimenpiteille, jotka heikentävät saamelaisten mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Yleinen velvollisuus saamelaisten oikeuksien huomioimiselle on perusteltua sisällyttää saamelaiskäräjälakiin. Muuhun lainsäädäntöön voidaan jatkossakin kirjata säännöksiä oikeuksien huomioimisesta ja heikennyskiellosta etenkin, jos kyseisen lainsäädännön alalla on tarvetta saamelaiskäräjälakiin kirjattua pidemmälle meneville velvollisuuksille saamelaisten oikeuksien huomioimisesta.

Oikeuksien huomioiminen ja kulttuurin ja kielen ylläpidon edellytysten heikentämiskielto vaativat viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta osaamista näiden oikeuksien arvioinnista suhteessa muihin oikeuksiin ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että lain voimaantulon jälkeen viranomaisille ja muita hallintotehtävää hoitaville järjestetään koulutuksia ja laaditaan ohjeistuksia saamelaisten oikeuksien huomioimisesta ja heikentämiskiellosta, sekä vaikutusten arvioinnista. Eri toimijoiden rakenteisiin ja asioiden valmisteluprosesseihin on tehtävä tarvittavat muutokset varmistamaan, että saamelaisten oikeuden huomioidaan kaikessa päätöksenteossa, jolla on vaikutusta saamen kieliin ja kulttuuriin tai muuten alkuperäiskansan oikeuksiin ja asemaan.

Lopuksi

Valtuutettu keskittyy tässä lausunnossa maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialan kannalta keskeisimpiin osiin saamelaiskäräjälain muutoksista. Lausumme pyynnöstä muille valiokunnille kattavammin esimerkiksi vaaliluetteloon merkitsemisestä, oikeusturvakeinoista ja vaalitavasta. Valtuutettu katsoo, että saamelaiskäräjälain uudistaminen on yksi keskeisimmistä lainsäädäntöhankkeista, joka on saatava valmiiksi vielä tämän vaalikauden aikana. Saamelaiskäräjät on kokouksessaan antanut vahvan tuen nyt käsittelyssä olevalle hallituksen esitykselle ehdottaen siihen ainoastaan yhtä vaalien kuntakiintiöitä koskevaa muutosta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että käsittelyssä olevat muutokset saamelaiskäräjälakiin edistäisivät alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Ylitarkastaja Matti Jutila