24.1.2023 *Dnro: 30/D.a.4/2023*

Eduskunnan Perustuslakivaliokunta

Viite: Eduskunnan Perustuslakivaliokunnan asiantuntija- / lausuntopyyntö 20.12.2022

Asia: Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä (HE 274/2022) eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Johdanto

Eduskunnan Perustuslakivaliokunta on pyytänyt Saamelaiskäräjien lausuntoa valiokunnan julkiseen kuuleiseen Suomen hallituksen esityksestä eduskunnalle saamelaiskäräjistä annetun lain sekä rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamiseksi. Saamelaiskäräjät voi toimittaa valiokunnalle myös erillisen täydentävän kirjallisen lausunnon, jossa esitetään sellaisia yksityiskohtaisia tai muita näkökohtia, joiden osalta Saamelaiskäräjät haluaa antaa valiokunnalle tavanomaisen työrauhan siten, että lausunto tulee julkiseksi samalla kun valiokunta julkistaa oman mietintönsä asiassa.

Valiokunnan järjestämän julkisen kuulemisen johdosta Saamelaiskäräjät korostaa, että Suomen valtio on lainsäädännössään ja kansainvälisesti tunnustanut Saamelaiskäräjien aseman saamelaisen alkuperäiskansan Suomessa asuvan osan laillisena ja ensisijaisena edustajana. Saamelaiskäräjälain säätämisellä on läheinen yhteys perustuslain 121 §:4 momentin säännökseen saamelaisten itsehallinnolta – nehän alun perin säädettiin yhteisen hallituksen esityksen pohjalta, joten Saamelaiskäräjät edustaa juuri sitä saamelaisen alkuperäiskansan itsehallintoa, johon perustuslaki viittaa. Valtio on kansainvälisesti, muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien eri toimielimissä, johdonmukaisesti tunnustanut Saamelaiskäräjien aseman Suomessa olevien saamelaisten edustuselimenä ja tehnyt Saamelaiskäräjien kanssa hyvää yhteistyötä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehittämiseksi. Saamelaiskäräjät edustaa kaikkia kolmea Suomessa elävää saamelaisen alkuperäiskansan kielellistä ja kulttuurista alaryhmää, pohjoissaamelaisia, inarinsaamelaisia ja kolttasaamelaisia, samoin kuin saamelaisia saamelaisten kotiseutualueen kaikissa osissa ja kotiseutualueen ulkopuolella. Lukumääräisesti suurin alaryhmä pohjoissaamelaiset ei ole julkisuudessa esitetyistä halventavista ja suorastaan rasistisista väitteistä huolimatta mikään ’kolonialistinen valloittajakansa’ vaan tärkeä osa Fennoskandiassa neljässä nykyisessä valtiossa elävää monimuotoista alkuperäiskansaa ja sen kielellisten ja kulttuuristen perinteiden aktiivinen siirtäjä tuleville sukupolville muun muassa saamelaisten perinteisten ja jatkuvasti uudistuvien elinkeinojen yhteisöllisten harjoittamistapojen kautta. Saamelaiskäräjät on pitänyt kunnia-asiana huolehtia siitä, että myös pienemmät saamelaisryhmät – inarinsaamelaiset ja kolttasaamelaiset – ovat tehokkaasti ja näkyvästi edustettuina Saamelaiskäräjien toiminnassa, kokoonpanossa ja johdossa. Saamelaiskäräjillä ei ole mitään monopolia edustaa saamealisia, mutta Saamelaiskäräjät edustaa kaikkia Suomessa eläviä saamelaisia ja kaikkia saamelaisryhmiä. Saamelaisilla on myös monia järjestöjä, jotka edustavat saamelaisia ja heidän intressejään. Niistä erityisen maininnan ansaitsee Saamelaisneuvosto, joka on eri maiden saamelaisten yhteinen järjestö ja jolla on tärkeä asema kansainvälisessä alkuperäisliikkeessä, hyvässä yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa Suomessa olevien saamelaisten kansainvälisesti tunnustettuna edustajana.

Saamelaiskulttuurikeskus Sajos Tel. +358 (0)10 839 3100
FIN-99870 Inari
www.samediggi.fi etunimi.sukunimi@samediggi.fi

Käsittelyssä olevassa asiassa varsinaiset osapuolet ovat Suomen valtio, edustajanaan eduskunta, ja saamen kansa, ensisijaisena edustajanaan Saamelaiskäräjät. Jos Suomessa on henkilöitä, jotka haluavat perustaa järjestöjä esimerkiksi kadonneiden kielten tai kulttuurimuotojen elvyttämiseksi, tarkoituksessaan nostaa esiin ajatus alkuperäiskansan statuksen saavuttamisesta, Saamelaiskäräjät ei asetu asiassa erotuomariksi vaan katsoo, että tällaisten ryhmien tulee esittää vaatimuksensa ja sen tukena oleva historiallinen ja muu tosiseikka-aineisto valtiovallalle. Jos kyse todella on alkuperäiskansastatuksen aseman hakemisesta, sitä eivät yhtään edistä vaatimukset päästä edustetuksi juuri Saamelaiskäräjien kautta.

Lain uudistamisen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan ”suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.” Esityksen tarkoituksena on lisäksi toimeenpanna YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Ratkaisut liittyvät erityisesti lain 3 §:ään, mutta komitea kehottaa Suomea myös laajemmin toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

Saamelaiskäräjien täyskokous on käsitellyt hallituksen esitystä kokouksessaan 29.11.2022 ja päättänyt ylivoimaisella enemmistöllä hyväksyä hallituksen esityksen pienellä Saamelaiskäräjien alueellista edustavuutta koskevan ”kiintiö” järjestelmän sisältöä koskevalla lisäyksellä täydennettynä. Saamelaiskäräjien päätöksen mukaan alueellisen edustavuuden varmistamiseksi olisi perusteltua muuttaa Saamelaiskäräjien edustajien valintaan liittyviä kiintiöitä siten, että jatkossa valittaisiin vähintään kaksi edustajaa kustakin saamelaisten kotiseutualueen kunnasta.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan edellä viitatut hallituksen esityksen tavoitteet ovat oikean suuntaisia ja hallituksen esityksen sisältämä uudistus myös edistäisi saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomen lainsäädännössä kokonaisuutena ajatellen. Samalla esitys sisältää useita periaatteellisesti ja konkreettisesti merkittävää ja saamelaisten kannalta kannatettavaa edistysaskelta saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen suhteen. Saamelaiskäräjien esityksiä saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamiseksi ei hallituksen esityksessä kaikilta osin ole täysin huomioitu mutta tästä huolimatta esitys on saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kannatettava ja sen sisältämiä uudistuksia voidaan esityksen antamisen hetkellä vallinnut poliittinen tilanne huomioon ottaen pitää hyvätasoisina. Toisaalta saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamista on odotettu jo hyvin pitkään ja saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oikeuksien huomioimisessa saamelaisten asemaan vaikuttavan lainsäädännön kehityksen yhteydessä on ollut suuria ongelmia. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ongelmat johtuvat suurelta osin siitä, että 1990-luvulla aloitettu lainsäädännöllinen työ saamelaisten aseman huomioimiseksi alkuperäiskansana Suomessa, on jäänyt merkittäviltä osin kesken. Esimerkiksi nykyisen 1996 voimaan saatetun saamelaiskäräjistä annetun lain esitöissä (HE 248/1994[1]) ilmaistu periaate saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamisesta luonteesta ja siitä, että saamelaisilla itsellään olisi mahdollisuus vaikuttaa sen sisältöön, eli toisin sanoen toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan, on jäänyt käytännössä useimmiten toteutumatta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan nyt esitetyllä uudistuksella saamelaiskäräjistä annetuksi laiksi, voitaisiin merkittävällä tavalla edistää jo hallituksen esityksessä 248/1994, kolme vuosikymmentä sitten asetetun mainitun tavoitteen saavuttamista.

Hallituksen esitys on muodostettu keskeisiltä osin saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamista valmistelleen ns. ”Timosen toimikunnan” mietinnön sisältämien ehdotusten mukaisena.

[1] HE 248/1994 s. 16 ”Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä.

Saamelaiskäräjät pitääkin Suomen valtion ja saamelaisten välisen luottamuksen vahvistamisen kannalta, sekä meneillään olevan totuus ja sovintoprosessin onnistumisen ja uskottavuuden kannalta erittäin tärkeänä, että Suomen hallitus antoi lain muuttamista koskevan esityksensä eduskunnalle keskeisiltä osiltaan muuttamattomana. Saamelaiskäräjistä annettua lakia on tähän mennessä yritetty uudistaa jo kahdella edellisellä vaalikaudella, siinä onnistumatta, joten Saamelaiskäräjien näkemyksen ja odotusten mukaan uudistuksen hyväksyminen viimein, on erittäin tärkeää saamelaisten kielten ja kulttuurin säilymisen kannalta sekä toisaalta myös niitä koskevan itsehallinnon ylläpidon näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan aseman ja tehtävän kannalta Saamelaiskäräjät haluaa korostaa, että hallituksen esitys ei vain ole perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa sopusoinnussa vaan on myös niiden suorastaan edellyttämä perustuslain 22 §:n valtiovallalle asettaman velvoitteen toteuttamiseksi.

Saamelaiskäräjien yleiset huomiot esityksen keskeisestä sisällöstä

Saamelaiskäräjät tarkastelee Timosen toimikunnan esityksen pohjalta muodostetun hallituksen esityksen sisältöä lausunnossaan pääasiassa yleispiirteisesti sekä jäljempänä joidenkin keskeisten kysymysten osalta yksityiskohtaisemmin. Yleisarviona Saamelaiskäräjät toteaa, että hallituksen esityksen mukainen muutos saamelaiskäräjistä annettuun lakiin parantaisi toteutuessaan saamelaisten oikeusasemaa eräiltä osin merkittävästi. Tämän edellytyksenä on kuitenkin se, että ehdotus hyväksytään asiallisesti muuttumattomana tai Saamelaiskäräjien hyväksymällä tavalla parannettuna myös eduskunnassa. Saamelaiskäräjät toteaakin, että hallituksen esityksen mukainen saamelaiskäräjistä annetun lain muutosesitys on uudistusta valmistelleen toimikunnan työn yhteydessä neuvoteltu kompromissi ja saamelaisten pitkään po. lakiin odottamien muutosten ehdoton minimitaso eikä esitystä tule heikentää nykyisestä. Toimikunnan ehdotuksen mukainen lainmuutos ei itsessään tarkoita ilo 169-sopimuksen ratifiointia, eikä ILO 169 -sopimuksen ratifioinnin edellytyksiä myöskään tarkemmin käsitelty Timosen toimikunnan työssä. Uudistuksen myötä Suomen lainsäädäntöä saataisiin monilta osin tarkistettua parafoidun Pohjoismaisen saamelaissopimuksen edellyttämin tavoin ja luotaisiin edellytyksiä sopimuksen ratifioinnille. Lisäksi Suomen lainsäädäntö Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan saataisiin saamelaisten oikeuksien toteutumisen osalta paremmin vastaamaan myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen vaatimuksia sekä korjattaisiin YK:n ihmisoikeuskomitean edellä viitatun mukaisesti toteama loukkaustila ja vahvistettaisiin myös YK:n alkuperäiskansajulistuksen mukaisesti saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä oikeutta vahvemmin osallistua itseään koskevia asioita koskevaan päätöksentekoon erityisesti 3 §:n äänestysoikeuden kriteeristön suhteen sekä 9 §:n neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen kehittämisen myötä.

Tiivistettynä esitys sisältää merkittäviä muutoksia nykyisin voimassa olevaan lakiin nähden erityisesti seuraavien kokonaisuuksien osalta:

-2 § Saamelaiskäräjien riittävien resurssien varmistaminen

-3 §:n Saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutetun määritelmän uudistaminen, sekä vaaliluettelon uudelleen muodostaminen uudistetun kriteeristön mukaisesti

- Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhaun uudistaminen siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta.

-Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja tehtäviä koskevan säännöksen vahvistaminen ja saamelaisten itsemääräämisoikeuden selkeä tunnustaminen (5 §)

-7 §:n kertomusmenettelyn uudistaminen, jonka mukaan kertomus jatkossa toimitettaisiin valtioneuvoston sijasta suoraan eduskunnalle, ja kertomukseen voitaisiin sisällyttää myös ehdotuksia saamelaisille tärkeiden asioiden edistämiseksi.

-Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen uudistaminen ”neuvottelu ja yhteistoiminta velvoitteeksi” ja velvoitteen täydentäminen menettelyä koskevilla ohjeilla (9b §) sekä viranomaisten huolehtimisvelvoitteella (9a §) yhteistoimintavelvoitteen toteuttamiseksi

-Saamelaiskäräjävaaleja koskevan sääntelyn tarkistaminen kokonaisuutena, äänestämisen helpottamiseksi muun muassa lisäämällä äänestyspaikkoja sekä ottamalla käyttöön liikkuva äänestyspaikka ”vaalibussi”

Saamelaiskäräjien pykäläkohtaiset huomiot keskeisistä ehdotuksista

2 § Valtion taloudellinen vastuu

Valtion talousarviossa on varattava *riittävä* määräraha tässä laissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on kannatettavaa ja saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta välttämätöntä, että Saamelaiskäräjien käytettävissä on riittävät resurssit saamelaiskäräjistä annetussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Sanan ”riittävä” lisääminen 2§:ään korostaa lainkohdan tärkeää merkitystä erityisesti saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta, ja tässä yhteydessä nimenomaan riittävän rahoituksen turvaaminen Saamelaiskäräjien toiminnalle on välttämätöntä.

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä niiden toimeenpanoa valvovat elimet ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että saamelaiskäräjät tarvitsee lisäresursseja toimintaansa varten. YK:n alkuperäiskansajulistuksen 39 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus saada valtioilta ja kansainvälisen yhteistyön kautta taloudellista ja teknistä apua, jotta ne voivat nauttia julistukseen sisältyvistä oikeuksistaan. Pohjoismaiden saamelaisten oloja selvittänyt YK:n alkuperäiskansaraportoija on suosituksessaan 75 kehottanut valtioita *järjestämään saamelaiskäräjille riittävä rahoitus, jonka turvin käräjät voi tehokkaasti toteuttaa itsehallinnollisia tehtäviään. Erityisesti olisi järjestettävä aiempaa enemmän rahoitusta saamelaiskäräjien itsenäisesti yksilöimille, kehittämille ja toteuttamille hankkeille ja aloitteille. Valtioiden tulisi kehittää sopivat menettelytavat yhteydenpitoon saamelaiskäräjien kanssa tämän tavoitteen toteuttamiseksi.*

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (ja vaaliluettelon uudelleen muodostaminen)

Saamelaiskäräjät yhtyy saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamista valmistelleen toimikunnan mietinnössään toteamaan arvioon, jonka mukaan,

Lain 3 §:n muuttaminen siten, että säännös turvaa saamelaisten ihmisoikeudet YK:n ihmisoikeuskomitean edellyttämällä tavalla seuraa tarpeesta toteuttaa Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tavalla, joka toteuttaa myös perustuslain 22 §:n, 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännöksiä. Siten voimassa olevan säännöksen säilyttämistä ei ole voida pitää perusteltuna vaihtoehtona.

Saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana kuuluu oikeus päättää omasta identiteetistään tai ryhmänsä jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Kysymyksessä on selkeästi saamen kansan sisäinen asia, johon valtioilla ei ole vakiintuneen kansainvälisen oikeuden mukaan valtiollisen suvereniteettinsa nojalla oikeutta puuttua. Tämä periaate on selkeästi ilmaistu muun muassa YK:n alkuperäiskansajulistuksessa, jonka toimeenpanoon myös Suomen valtio on antanut vahvan poliittisen sitoumuksensa hyväksyessään itse julistuksen sekä sitoutuessaan mainitun julistuksen täytäntöönpanoon vuoden 2014 alkuperäiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjan hyväksyessään.

Saamelaiskäräjien täyskokous on hyväksynyt vahvalla enemmistöllä[2] esityksen mukaisen 3 §:n otsikon ja sisällön muutoksen, jonka mukaan nykyinen ns. saamelaismääritelmä jatkossa ymmärrettäisiin selkeästi oikeudeksi äänestää ja asettua ehdolle Saamelaiskäräjien vaaleissa. Itse määritelmää tarkennettaisiin siten, että kriteeristö olisi jatkossa nykyistä voimakkaammin kieliperustainen, perustuen hakijan, hakijan vanhemman, isovanhemman tai iso-isovanhemman ensiksi opittuun kieleen. Samalla nykyisen määritelmän 2-kohdan mukaisesta ns. lappalaisperusteesta luovuttaisiin. Toisaalta hakijan esivanhempien kielitaito kriteerinä muutettaisiin ulottumaan yhtä sukupolvea kauemmas menneisyyteen, iso-isovanhempiin saakka, millä laajennuksella pyrittäisiin huomioimaan muun muassa suomalaistamispolitiikan seurauksena kielensä menettäneiden sukujen asemaa.

Kyseinen uudistusesitys on kohdannut kritiikkiä erityisesti ns. lappalaisperusteesta luopumisesta johtuen. Niin sanottu lappalaisperuste on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ongelmallinen erityisesti siitä syystä, ettei nykyisen lainkohdan tarkoittama ”lappalaismerkintä” vanhoissa veroluetteloissa perustu kaikissa tapauksissa henkilön etnisiteettiin, vaan veroluetteloon merkityn henkilön elinkeinoon. Näin ollen po. kauan sitten eläneen henkilön elinkeinoa koskevaa merkintää ei voida pitää ratkaisevana perusteena nykyisin elävän henkilön esivanhemman saamelaisuutta arvioitaessa, saati nyt elävän henkilön saamelaisuudesta, jos tämä pyrkii johtamaan sen yhtä isovanhempaa koskevasta lappalaismerkinnästä. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan nyt ehdotetun muutoksen saama kritiikki on suurelta osin aiheetonta tai liioiteltua muun muassa siitä syystä, että tapauksia, joissa vaaliluetteloon pyrkivä hakija on voitu merkitä vaaliluetteloon ainoastaan ns. lappalaiskriteerin perusteella on todellisuudessa paljon vähemmän, kuin esityksen saamat kriittiset näkökannat yleisesti antavat ymmärtää. Useimmin tuomioistuimiin päätyneissä vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa ratkaisuissa on ollut kyse muun muassa siitä, että henkilön saamelaisuutta on KHO:ssa arvioitu ns. kokonaisarvioinnin pohjalta siten, että tuomioistuimen perusteluissa ei ole voitu todeta henkilön täyttävän yhtäkään nykyisen lain 3 §:n sisältämistä objektiivisista kriteereistä. Tällöin KHO on ratkaissut asian niin kutsutun kokonaisharkinnan pohjalta, toisin kuin saamelaiskäräjien vaalilautakunta, joka on soveltanut nykyisen lain voimassa olevaa objektiivista kriteeristöä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan esitetty kielikriteerin laajennus yhdellä sukupolvella kompensoi myös osaltaan ns. lappalaisperusteesta luopumisen vaikutuksia.

[2] Saamelaiskäräjien täyskokous hyväksyi 29.11.2022 hallituksen esityksen lisäyksin äänin 15-3-1 (äänestys kiintiöjärjestelmää koskevasta muutosehdotuksesta hallituksen esitykseen ja 15-4-0 (äänestys hallituksen esityksen hyväksymisestä)

Hallituksen esityksen sisältöä on esityksen saamassa palautteessa arvosteltu myös edellä viitatun kielikriteerin sisältämän terminologian osalta. Esitykseen sisältyvä käsite saamen kielen oppimisesta ensiksi opittuna kielenä on vakiintunut voimassa olevan Saamelaiskäräjistä annetun lain soveltamiskäytännön yhteydessä ja on merkityssisältönsä kannalta selkeä ja yksiselitteinen. Terminologista valintaa on kuitenkin arvosteltu muun muassa siitä syystä, että parafoidun Pohjoismaisen saamelaissopimuksen 13 artiklan sisältämän saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeutetun määritelmään valittu termi on ensiksi opitun kielen sijasta niin sanottu ”kotikieli” (hemspråk).
Saamelaiskäräjät pyytää valiokuntaa kiinnittämään huomioita siihen, että vaikka em. suomen kielen termit sisältävät jonkin asteisen vivahde eron, on termin kotikieli -tausta skandinaavisten kielten terminologiassa. Sen sijaan esimerkiksi Norjan lainsäätäjän "kotikielelle", tarkoittama merkityssisältö on lähtökohtaisesti ollut sama kuin suomen kielen ensiksi opitussa kielessä, josta Suomen lainsäädännössä on kyse.

Toisin sanoen Norjan lainsäädännössä kotikieli-termillä tarkoitetaan samaa kuin Suomessa ensimmäisellä kielellä, mikä käy ilmi Norjan saamelaislain esitöistä.
Norjassa saamelaiskäräjät aloitti toimintansa vuodesta 1989. Norjan saamelaiskäräjien esikuvana taas toimi Suomessa 1973 perustettu saamelaisvaltuuskunta eli Sámi parlamenta ja sitä säädellyt asetus saamelaisvaltuuskunnasta.[3] Saamelaisella tarkoitetaan tässä asetuksessa henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen, että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään.
Norjan saamelaislain (v. 1987 nr. 56) 2-6 §:ät ovat edelleen voimassa samansisältöisinä.
Kyseessä olevan Norjan saamealaislain esitöissä viitataan suoraan em. asetuksen tekstiin sivulla 119 Ot.prp. nr 33 1986–87, (https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1986-87&paid=4&wid=a&psid=DIVL798&pgid=a_0573)

Termin ”ensiksi opittu kieli” muuttaminen ”kotikieleksi”, ja viittaaminen esim. em. Norjan lainsäädännön esityöasiakirjaan, ei Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan selventäisi tai parantaisi esitystä, vaan aiheuttaisi päinvastoin sekaannusta asiaan, Norjan lain esitöiden johtaessa takaisin Suomen nykyisen lain sisältämään terminologiaan, ja olisi omiaan myös heikentämään oikeusvarmuutta, koska nykyisen lain sisältämälle terminologialle on jo ehtinyt syntyä vakiintunut juridinen merkityksensä suomalaisessa oikeuskäytännössä, jota ei ole syytä tältä osin muuttaa.

Kokonaisuutena arvioituna Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan 3 §:n esitettyä muutosta on pidettävä tasapainoisena ja hyväksyttävänä ehdotuksena, jolla saadaan täsmennettyä tähän asti epäselviä äänioikeuden kriteereitä. Toisaalta esityksen mukaisella pykälän otsikon uudistuksella voidaan poistaa epätietoisuutta sen seikan suhteen, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottaminen tuottaisi vaaleihin liittyvien em. oikeuksien lisäksi joitain muita oikeuksia. Näin ei nykyisen lain voimassa ollessakaan ole ollut[4] mutta tästä huolimatta uskomuksia, joiden mukaan vaaliluetteloon

[3] Asetus saamelaisvaltuuskunnasta (16.11.1990/988), 1 § 2 mom. (alkuperäinen asetus annettu 9.11.1973)

[4] Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 23b §:n mukaan saamelaiskäräjien vaaliluettelon sisältämiä tietoja on voitu käyttää tai niitä luovuttaa ainoastaan saamelaiskäräjävaalien toimittamiseen sekä käräjien hallituksen erikseen näin päättäessä tilastointiin ja tieteelliseen tutkimukseen.

23 b § (30.12.2002/1279)

Vaaliluettelon tietojen tarkoitussidonnaisuus

kuuluminen tuottaisi em. lisäksi myös muita mahdollisia etuja tai oikeuksia, liikkuu edelleen paljon, mikä voi osaltaan selittää sitä, miksi vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia Saamelaiskäräjien vaalilautakunnan päätöksiä on päätynyt usein muutoksenhaun kohteeksi.

Vaaliluettelon uudelleen muodostaminen ja Saamelaiskäräjien legitimiteettiongelma

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon on vuodesta 2011 otettu Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksin joukko hakijoita, joita Saamelaiskäräjien vaalilautakunta ei ollut hyväksynyt. Tämän kehityksen seurauksena saamelaisyhteisössä on syntynyt arvostelua ja voimakasta kritiikkiä, jonka mukaan mainittu kehitys on vaarantanut Saamelaiskäräjien legitimiteetin edustaa saamelaisia. Mainitun kehityksen seurauksena ja Saamelaiskäräjien legitimiteetin kyseenalaistamisen lisäksi, on saamelaisyhteisöstä pantu vireille ainakin kaksi valitusta Korkeimman hallinto-oikeuden vaaliluetteloon ottamista koskevien ratkaisuiden johdosta YK:n ihmisoikeuskomitealle. Komitea on 1.2.2019 antanut ratkaisunsa kahteen valitukseen. Ratkaisuissa on todettu, ettei Suomi ole tältä osin noudattanut YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia käsittelevää yleissopimusta (KP -sopimus), vaaliluettelossa olevien saamelaisten henkilöiden poliittisten oikeuksien osalta, ottaen huomioon erityisesti saamen kansan itsemääräämisoikeus. Tältä pohjalta saamelaiskäräjälain uudistamista valmistellut toimikunta on katsonut perustelluksi esittää ratkaisunaan em. ongelmaan vaaliluettelon muodostamista uudelleen. Saamelaiskäräjät yhtyy toimikunnan kantaan tältä osin ja toteaa, ettei YK:n ihmisoikeuskomitean toteamaa KP -sopimuksen loukkaustilaa ole kaikkien vaaliluetteloon kuuluneiden saamelaisten yhdenvertainen asema säilyttäen mahdollista korjata muutoin kuin muodostamalla koko vaaliluettelo uudelleen, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu. Koko vaaliluettelon uudelleen muodostaminen on katsottu parhaaksi tavaksi turvata saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon toteutuminen ja saamelaisten yhdenvertainen oikeus osallistua Saamealaiskäräjien kautta poliittisen kantansa muodostamiseen. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan saamelaisten ylimmän poliittisen elimen -Saamelaiskäräjien- toimintaan ovat viimeksi kuluneen vuosikymmenen ajan merkittävästi negatiivisella tavalla vaikuttaneet Suomen korkeimman hallinto-oikeuden useita kertoja vuosikymmenen aikana muuttuneet linjaukset voimassa olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tulkinnan suhteen. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisällössä on ollut välttämätöntä tuoda esille saamelaisten oikeus alkuperäiskansana päättää omasta identiteetistään ja ryhmänsä jäsenyydestä tapojensa ja perinteidensä mukaisesti, jotta Saamelaiskäräjät voisi palauttaa ja säilyttää legitimiteettinsä edustaa kaikkia saamelaisia myös jatkossa, ja Korkeimman hallinto-oikeuden rooli voisi jatkossa olla, kuten esityksessä on todettu, rajatumpi, sen tutkiessa vaaliluetteloon ottamista koskevien asioiden yhteydessä ainoastaan perusteltuja väitteitä ilmeisestä lainvastaisuudesta, syrjinnästä ja mielivallasta.

Korkein hallinto-oikeus on Ihmisoikeuskomitean ratkaisujen jälkeen osoittanut valmiutensa paremmin ottaa huomioon saamen kansan itsemääräämisoikeus vaaliluetteloon ottamista koskevassa päätöksenteossa. Vuosien 2011, 2015 ja 2019 saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloita koskevien KHO:n ongelmallisten mutta lainvoimaisten ratkaisujen takia KHO:n näyttää kuitenkin olevan mahdotonta tai ainakin vaikeaa korjata omista ratkaisuistaan seuranneita ihmisoikeusloukkauksia, ellei lainsäätäjä lakia muuttamalla anna sille tähän mahdollisuutta. Saamelaiskäräjät usko, että

Vaaliluetteloa ja siihen sisältyviä tietoja ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin saamelaiskäräjien vaalien toimittamiseen.

Saamelaiskäräjien hallituksella on kuitenkin oikeus käyttää ja luovuttaa vaaliluettelon tietoja tilastointitehtäviä ja tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten noudattaen, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:ssä säädetään.

lainmuutoksen kautta Saamelaiskäräjien ja KHO:n välinen suhde voi normalisoitua ja KHO voi saada takaisin saamelaisten keskuudessa menettämänsä legitimiteetin.

Kaiken kaikkiaan Saamelaiskäräjien toiveena on, että käräjien vaaliluetteloon liittyvää kysymystä koskevat oikeusriidat saadaan päättymään ja tilanne tältä osin selkiytymään, jotta Saamelaiskäräjät voisi jatkossa käyttää resurssinsa tehokkaammin varsinaisten tehtäviensä, saamen kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon hoitamiseen ja kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien edistämiseen. Käräjien näkemyksen mukaan hallituksen esittämä ratkaisu on perusteltu ja välttämätön myös tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

2. luku Saamelaiskäräjien tehtävät

5 § Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta

Saamelaiskäräjien tehtäviä ja toimivaltaa koskevat kirjaukset on sijoitettu lain 2. lukuun. Tehtäviä ja toimivaltaa koskevat kirjaukset ovat voimassa olevassa laissa sisällöltään varsin tulkinnanvaraisia ja suppeita. Hallituksen esitykseen sisällytetyt lisäykset Saamelaiskäräjien tehtävien ja toimivallan täsmentämisen osalta ovat erittäin kannatettavia. Saamelaiskäräjät on esittänyt lain uudistamisen yhteydessä lakiin lisättäväksi erityisesti kirjausta, jossa selkeästi tunnustettaisiin KP- ja TSS-sopimusten sekä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden mukaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan itsemääräämisoikeuden olemassaolo ja sen toteutumisen edistäminen siten kuin jo hallituksen esityksen 248/1994 perusteluissa todettiin saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon dynaamisen toteuttamisen kautta. Tämä periaate käy nyt selkeästi ilmi esityksen 5 §:n sisällöstä. Kirjaus on periaatteellisesti erittäin tärkeä ja kyseisen seikan selkeä tunnistaminen on välttämätöntä nimenomaan 2-luvun säännöksissä koska kyseisen perustavanlaatuisen oikeuden varaan rakentuu moni muu esitykseen sisältyvä kokonaisuus, kuten neuvottelu ja yhteistoimintavelvoitteen ja saamelaisten osallistumisoikeuden toteuttamiseen liittyvä oikeusperusta yleisesti, joihin saamelaiskäräjien toimivallan ja tehtävien yhteydessä myös viitataan. Kirjaus on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan selkeä parannus nykyiseen ja ilmentää kirjauksen sisältämän ”edistämistehtävän” kautta samalla myös asianmukaisesti saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon edellä viitattua dynaamista luonnetta ja sen kehittymistä nimenomaan Saamelaiskäräjien työn ja sitä kautta itsemääräämisoikeuden toteutumisen myötä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan myös Saamelaiskäräjien tehtäviin liittyvä muutos nykyisestä muodosta, Saamelaiskäräjien tehtävänä on,

> *hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat,*

verrattuna esityksen mukaiseen muotoon,

> *päättää saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä asemaansa alkuperäiskansana koskevista asioista,*

ilmentää hyvin saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamista keskeisenä osana Saamelaiskäräjien työtä ja on kirjauksena Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kannatettava ja asianmukainen. Uutena asiana Saamelaiskäräjien tehtäviin liittyen on myös nostettu esiin Saamelaiskäräjien saamen kielten asemaan ja opetukseen liittyvä tärkeä tehtävä ja periaatteellisesti tärkeällä tavalla tunnustettu Saamelaiskäräjien rooli tässä yhteydessä toteamalla,

> *Saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi saamelaiskäräjät toimii saamelaisopetuksen ja -koulutuksen asiantuntijana ja edistää niiden kehittämistä kokonaisuutena.*

Lisäksi Saamelaiskäräjien toimivaltaan liittyvien asioiden yhteyteen on nostettu kirjaus, joka korostaa Saamelaiskäräjien vastuuta toimia kaikkien perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

> *Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjien on osaltaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saamelaiskäräjien on kohdeltava kaikkia ihmisiä ilman syrjintää tai mielivaltaa.*

Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan on itsestään selvää, että Saamelaiskäräjät toimii tämän kirjauksen edellyttämällä tavalla ilman kyseisen kaltaista lain kirjaustakin, mutta kirjaus on tärkeä tasapainottava osa saamelaiskäräjien toimivaltaa koskevaa kirjausta siitä syystä, että ko. kirjauksen myötä Saamelaiskäräjien työn luonne perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavana, toteuttavana ja edistävänä organisaationa näyttäytyy myös ulospäin entistä selkeämmin, ja samalla vastaa osaltaan saamelaiskäräjien toimintaa kohtaan osoitettuun kritiikkiin ja epäilyihin. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi kyseinen lisäys on tärkeä ja kannatettava ja tasapainottava osa esitystä.

7 § Kertomus

Voimassa olevan lain 7 § mukaan Saamelaiskäräjät laatii vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä osaksi hallituksen kertomusta eduskunnalle.

Saamelaiskäräjien ehdotuksena saamelaiskäräjälakia valmistelleelle toimikunnalle oli, että käräjät jatkossa jättäisi kertomuksensa suoraan eduskunnalle ja että käräjät voisi jatkossa tehdä saamelaisten itsemääräämisoikeuden tehokkaan toteuttamisen tarkoituksessa lakialoitteita suoraan eduskunnalle. Toimikunnan työn yhteydessä todettiin, että tämän kaltainen muutos edellyttäisi Suomen perustuslain muuttamista, mistä syystä toimikunnassa päädyttiin ehdottamaan hallituksen esitykseen sisältyvää kompromissia, jonka mukaan,

Saamelaiskäräjät laatii vuosittain eduskunnalle kertomuksen siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä. Kertomus voi sisältää ehdotuksia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ehdotettu muoto parantaa Saamelaiskäräjien mahdollisuuksia tuottaa välitöntä tietoa ja tehdä ehdotuksia saamelaisten kannalta keskeisten asioiden edistämiseksi eduskuntatyössä, ja on siten kannatettava, mutta ei tasoltaan riittävä saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamisen kannalta. Saamelaiskäräjien aloiteoikeuden toteuttaminen suoraan eduskunnalle on edelleen aiheellinen ja tarpeellinen uudistus, jonka Saamelaiskäräjät toivoo toteutuvan tulevaisuudessa.

9-9b § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite sekä saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten toiminnassa

Saamelaiskäräjälain sääntelyä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan

muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi. Uusi kokonaisuus muodostuisi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta, säännöksestä saamelaisten oikeuksien huomioimista viranomaisten toiminnasta sekä yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevasta menettelysäännöksestä.

Nykyiseen voimassa olevaan saamelaiskäräjälakiin sisältyvä 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite, on lain voimassa olon aikana kertyneen kokemuksen kautta osoittautunut sisällöltään riittämättömäksi turvaamaan saamelaisten riittävä osallistuminen ja siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen heitä itseään koskevassa päätöksenteossa neuvotteluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Erityisesti niiden asioiden yhteydessä, joissa Saamelaiskäräjien ja 9 §:n mukaisesti neuvotelleen viranomaistahon kannat ovat olleet merkittävästi toisistaan poikkeavia, ei myöskään neuvotteluvelvoitteen nykyinen sisältö ole pystynyt turvaamaan saamelaisten kannalta tyydyttävää osallistumisoikeuden ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen tasoa. Esityksessä neuvotteluvelvoitetta on laajennettu nykyisestä neuvotteluvelvoitteesta neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteeksi. Yhteistoimintaa koskevaan menettelyyn on lisäksi sisällytetty 9b §:ään eräitä menettelytapaa koskevia ohjeita, jotka on katsottu tärkeiksi ja molempien osapuolten kannalta hyödyllisiksi, sekä 9 a §:ään[5] neuvotteluosapuolena toimivan viranomaistahon huolehtimisvastuun piiriin kuuluvia asioita, jotka korostavat prosessin yhteistoiminnallisia piirteitä. Osana uudistuksen yhteistoimintaan tähtäävää yhteistyön tavoitetta on 9 §:n sisältöön kirjattu myös tavoite pyrkiä neuvotteluiden kautta yhteisymmärrykseen tai Saamelaiskäräjien suostumuksen saamiseen neuvotteluiden kohteena olevaan asiaan. Uudistus ilmentää tältä osin kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehitystä ja lähentää tältä osin Suomen oikeusjärjestystä muun muassa YK:n alkuperäiskansajulistuksen tavoitteiden sisältämää FPIC (free, prior and informed consent) -periaatteen toteutumista neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyn kohteena olevien asioiden yhteydessä. Tältä osin Saamelaiskäräjät pitää esitystä 9 §:n neuvottelumenettelyn uudistamisen suhteen onnistuneena ja erittäin tervetulleena. Tavoitteestaan huolimatta mainittu esityksen kirjaus ei kuitenkaan miltään osin luo Saamelaiskäräjille veto -oikeuteen rinnastuvaa oikeutta estää menettelyn kohteena olevien asioiden etenemistä viranomaisissa, eikä toisaalta kavenna myöskään esimerkiksi kuntien oikeutta päättää kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvista asioista.

Edellä lausutusta huolimatta 9-9b §:n muodostamaa kokonaisuutta on saadussa lausuntopalautteessa kritisoitu muun muassa siitä, että esitys muodostaisi käytännössä Saamelaiskäräjille veto -oikeutta

---

[5] 9a § 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.

lähellä olevan oikeuden estää 9 §:n soveltamisalaan kuuluvien asioiden etenemisen. Tämä ei pidä paikkaansa, mikä on selkeästi todettu myös esityksen 9 § kokonaisuutta koskevassa perustelu osassa.[6] ja väitteet osoittavatkin lähinnä sen, että saamelaisten osallistumisoikeuden sisällöstä ei ole kaikilla viranomaisilla riittävästi tietoa.

Yksi merkittävimmistä yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn uudistukseen sisältyvistä yksityiskohdista on 9 a §:ään sisältyvä viranomaisten huolehtimisvastuun säätäminen osaksi 9 §:n kokonaisuutta. Tämä on erityisen merkittävää siitä syystä, että huolehtimisvastuun piiriin on kirjattu pykälän 3-momenttiin muun muassa käsillä olevaa neuvoteltavaa hanketta koskevan vaikutusten arvioinnin suorittaminen, johon käsillä olevan hankkeen suunnittelun tulee pohjautua. Yleisesti ottaen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin velvoittavat säädökset ovat nykyisin hajanaisia ja toisistaan poikkeava eri lakien välillä. Vaikutusten arvioinnin oikeusperustan osoittaminen keskitetysti yhteen lakiin parantaa viranomaisten ja muiden asianosaisten tietoisuutta velvoitteen olemassaolosta, sisällöstä ja saamelaisten oikeuksista ylipäänsä ja tulee mitä luultavimmin tehostamaan tähän liittyvää viranomaistyötä pitkällä tähtäimellä merkittävästi. Tältä pohjalta myös hankkeet, joihin 9 §:n menettelyä on sovellettava, on mahdollista toteuttaa paremmin suunniteltuina ja asianmukaisen saamelaisten osallistamisen kautta siten, että hankkeen negatiivisia vaikutuksia saamelaisten kielelle ja kulttuurille voidaan vähentää ja ehkäistä siten, että jatkossa pienempi osa hankkeista päätyisi tuomioistuinten arvioitavaksi.

Toisaalta uudistusesityksen kautta tavoitellun laadukkaamman suunnittelun ja tehokkaamman osallistamisen kautta hankkeesta saamelasiyhteisölle koituvia hyötyjä voidaan myös tuoda paremmin esille ja sitä kautta mahdollisesti edistää kulloinkin käsillä olevan hankkeen toteutumisen mahdollisuuksia. Laadukkaan suunnittelun ja tehokkaan, oikea aikaisen osallistamisen kautta erilaisista hankkeista voi olla mahdollista löytää tai luoda saamen kielille ja kulttuurille myös positiivisia vaikutuksia, joiden esille tuominen edellyttää nykyistä 9 §:n neuvotteluvelvoitetta tehokkaampaa ja perusteellisempaa saamelaisten osallistamista yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Näin ollen käsillä olevan 9 §: n kokonaisuuden merkittävä uudistus yhtenä tärkeänä tavoitteena on edellä mainittujen lisäksi sen ajattelutavan juurruttaminen viranomaisiin ja muihin sidosryhmiin, että saamelaisia erityisesti koskettavien hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa, voidaan hankkeen laadukkaalla vaikutusten arvioinnilla ja saamelaisten oikea aikaisella sekä asianmukaisella osallistamisella saavuttaa nykyistä parempia lopputuloksia ja todennäköisesti vähentää neuvottelumenettelyn kohteina olevista yhteiskunnallisista hankkeista seuraavia oikeusriitoja ja parantaa näin yhteiskunnallisten hankkeiden tehokkuutta. Tämän seikan ymmärtäminen onkin erittäin tärkeää kaikille saamelaiskäräjälain 9 §:n kokonaisuutta soveltaville

[6] 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. Pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse

myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Viranomaisella voi olla hyväksyttävät perusteet toiminnalleen siinäkin tapauksessa, että saamelaiskäräjät toimenpidettä nimenomaisesti vastustaisi. Viranomainen voi olla velvollinen neuvottelemaan sen toimivaltaan kuuluvasta asiasta muidenkin tahojen kanssa tai sen on – kuten esimerkiksi ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa erinäisissä suunnitteluprosesseissa – sovitettava yhteen useiden asianosaistahojen erilaisia intressejä. Viranomainen voi tietyssä asiassa myös joutua punnitsemaan eri perus- ja ihmisoikeuksia toisiaan vastaan ja pyrkiä sovittamaan yhteen eri ihmisten tai ryhmien perus- ja ihmisoikeudet. Neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen. Neuvotteluvelvoitteen mahdollinen loukkaaminen saattaa itsessään tällöin olla valitusperuste. Saamelaiskäräjillä ei siis ole 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 oikeudet myös

siinä tapauksessa, että tietystä asiasta ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja.

viranomaisille ja muille sidosryhmille, jotka hankkeita suunnittelevat ja toteuttavat mutta myös lainsäätäjälle, joiden päätöksestä uudistuksen tulevaisuus riippuu.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen sisällyttäminen esitykseen on myös välttämätöntä parafoidun Pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifiointiesteiden poistamiseksi saamelaisten osallistumisoikeuksien osalta. 9-9b §ien sisältämät uudistukset nykyisen 9 §:n neuvotteluvelvoitteen sisältöön nähden, ovat myös oikean suuntaisia YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 18-19 artiklojen[7] sisältämien periaatteiden sisältöön nähden ja edistävät Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan merkittävällä tavalla julistuksen täytäntöönpanoa Suomessa.

Uusi 5. luku muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa

Eräs esityksen sisältyvistä uudistuksista, on Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutumisen yhteydessä noudatettavan muutoksenhaun kehittäminen ja pyrkimykset vähentää pitkällä tähtäimellä muutoksenhaun tarvetta. Muutoksenhaun tarvetta vähentävänä toimenpiteenä lakiin on esitetty vaalilautakunnan toiminnan kehittämistä kasvattamalla vaalilautakunnan resursseja ja jäsenmäärää kuudesta kahdeksaan jäsentä, joiden valinnassa Saamelaiskäräjien on huomioitava yhdenvertaisesti eri saamen kieliryhmät ja alueet. Lisäksi lautakunnan päätöksistä mahdollistettavan varsinaisen muutoksenhaun järjestelmää on esityksessä kehitetty siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhaun asteena on nykyisen Saamelaiskäräjien hallituksen sijasta riippumaton ja itsenäinen muutoksenhakulautakunta. Tällä muutoksella tulee Saamelaiskäräjien arvion mukaan olemaan positiivisia vaikutuksia muutoksenhaun tehokkuuteen, läpinäkyvyyteen ja siten myös uskottavuuteen yksilön oikeusturvaa parantavana uudistuksena. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan uudistus tältä on voi vähentää vaalilautakunnan päätöksenteon sekä siihen liittyvän muutoksenhaku järjestelmän julkista arvostelua ja jopa tähän liittyvää vihapuhetta. Uudistus on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan siten kannatettava ja tarpeellinen. Muutoksenhakulautakunta on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Saamelaisten itsemääräämisoikeus toteutuu lautakunnan osalta siten, että lautakunnan nimittäminen tapahtuu Saamelaiskäräjien ehdotuksesta, mitä menettelyä Saamelaiskäräjät on pitänyt minimitasona nimenomaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.

Ehdotukset vaalilautakunnan kokoonpanon laajentamisesta sekä uuden itsenäisen, riippumattoman ja saamelaiskäräjien ehdotuksesta nimetyn muutoksenhakulautakunnan perustamisesta osaltaan vahvistaisivat saamelaisten itsemääräämisoikeutta, jokaisen yksilön oikeusturva samalla suojaten. Uusi muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Lautakunnan päätöksistä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos siihen myönnetään valituslupa.

Saamelaiskäräjien näkemys vaaliluettelon muodostamista koskevan muutoksenhaun osalta on ollut se, että vaaliluetteloon ottamista koskevien ratkaisuiden osalta ylin muutoksenhaku asteen toteuttaminen tulisi järjestää siten, että muutoksenhaku toteutettaisiin esimerkiksi saamelaisten itsensä keskuuteen muodostettavan erityistuomioistuimen toimesta, jotta saamelaisten itsemääräämisoikeus voisi toteutua myös tässä yhteydessä. Tämän kaltaiselle ratkaisulle ei Timosen toimikunnan työn yhteydessä katsottu olleen edellytyksiä ja on myös todennäköistä, ettei

[7] 18 artikla
Alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin, sekä oikeus ylläpitää ja kehittää omia päätöksentekoelimiään.
19 artikla
Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

kyseisenkaltaista muutosta olisi ollut mahdollista toteuttaa Suomen voimassa olevaa perustuslakia muuttamatta, tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tästä syystä Timosen toimikunnan esittämä malli, joka on sisällytetty myös hallituksen esitykseen muutoksenhakujärjestelmäksi vaaliluetteloasioissa, on muodostettu kompromissiksi, joka oli sekä toimikunnan Saamelaiskäräjien, että edustettuina olleiden puolueiden edustajien ja myöhemmin, 29.11.2022 päätöksen perusteella myös Saamelaiskäräjien hyväksyttävissä. Osana em. ratkaisua Korkein hallinto-oikeus edelleen säilyy korkeimpana muutoksenhakuelimenä myös Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista koskevien asioiden yhteydessä, mutta muutoksenhaku Korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi valitusluvan varaiseksi, kuten muidenkin KHO:n valitusasioiden yhteydessä nykyisin on pääsääntö. Korkein hallinto-oikeus voisi jatkossa vaaliluetteloon ottamista koskevien valitusten yhteydessä myöntää valitusluvan, mikäli valittaja esittäisi perustellun väitteen siitä, että muutoksenhakulautakunnan päätös perustuu syrjintään tai mielivaltaan.

Saamelaiskäräjävaalien toimittamiseen liittyvät kehittämistoimet

Eräänä saamelaiskäräjistä annetun lain tärkeänä ja akuuttina tavoitteena on jo pitkään ollut tarve uudistaa Saamelaiskäräjien vaaleihin liittyviä menettelyitä siten, että vaaleissa äänestäminen helpottuisi ja toisaalta vaaliluettelon kokoamiseen ja muuhun vaalien toimittamiseen liittyvään työhön jäisi Saamelaiskäräjien yhteydessä itsenäisesti toimivalle vaalilautakunnalle riittävästi aikaa ja että lautakunnan kokoonpanoa voitaisiin vahvistaa ja turvata lautakunnalle riittävät resurssit.

Näihin tavoitteisiin hallituksen esityksessä uudeksi saamelaiskäräjälaiksi on myös saatu aikaan tärkeitä ja osin merkittäviä parannuksia. Äänestämisen helpottamiseksi vaaleihin liittyviä käytäntöjä on pyritty sujuvoittamaan teknisluonteisin muutoksin, kuten äänestysaikaa pidentämällä. Muita tärkeitä äänestämistä helpottavia parannuksia ovat muun muassa kiertävän äänestyspaikan ”bussin” käyttöönotto, vaalipäivän äänestyksen toteuttaminen suoraan lain nojalla, sekä äänestämisen mahdollistaminen vaalipäivän äänestämisen yhteydessä missä tahansa vaalilautakunnan äänestyspisteessä.

Vaalien toimittamisesta vastaavan vaalilautakunnan työhön hallituksen esitys tuo merkittävää parannusta erityisesti lautakunnan toiminnan muuttuessa jatkuvaksi, koko vaalikauden ajan. Uudistuksella on pyritty vastaamaan vaaliluetteloon hakeutumisen ajoittumisen lyhyelle ajalla aiheuttamaan hakemusten käsittelyruuhkaan ja siten parantamaan ennen kaikkea vaaliluetteloon hakeutujien oikeusturvaa. Edelleen mainittuja tavoitteita tukevat myös vaalilautakunnan jäsenmäärän kasvattaminen neljästä (+pj), kuuteen jäseneen (puheenjohtajan lisäksi). Vaalien toimittamiseen liittyen uudistukseen sisältyy myös joukko teknisluontoisempia muutoksia vaaleja koskevan 4 -luvun säädöksiin.

Saamelaiskäräjien arvion mukaan hallituksen esityksen mukaisilla uudistuksilla tulee olemaan merkittäviä positiivisia vaikutuksia Saamelaiskäräjien vaalien toimittamiselle ja mahdollisesti myös äänestysaktiivisuudelle, jonka myötä hallituksen esityksellä edistetään myös demokratian toteutumista saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon rakenteissa.

Hallituksen esityksen muut erityisen tärkeät uudistukset

Muita hallituksen esitykseen sisältyviä uudistuksia, jotka Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ovat sekä erityisen tärkeitä että kannatettavia, ovat muun muassa muutokset ja lisäykset seuraaviin pykäliin:

-Saamelaiskäräjien puheenjohtajan lisäksi myös varapuheenjohtajat toimisivat jatkossa päätoimisesti (11 §)

-Saamelaiskäräjien hallituksessa toimisi jatkossa puheenjohtajiston lisäksi nykyisen neljän jäsenen sijasta viisi jäsentä ja hallitukselle nimettäisiin myös nykyisestä poiketen kaksi varajäsentä (13 §).

-Saamelaiskäräjien työ- ja virkaehtosopimuksellisen henkilöstön sääntelystä asetuksella luovuttaisiin ja henkilöstöstä säädettäisiin jatkossa tarvittavilta osin Saamelaiskäräjien työjärjestyksessä (16 §).

- Saamelaiskäräjien työjärjestyksessä voidaan jatkossa määrätä, että Saamelaiskäräjien kokoukseen voisi jatkossa osallistua käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa (17a §).

- Vähintään kahdella sadalla viidelläkymmenellä viimeksi toimitetuissa saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeutetulla saamelaisella olisi jatkossa oikeus tehdä saamelaiskäräjille aloite käräjien tehtäviin kuuluvassa asiassa (17b §).

-Saamelaiskäräjien vaalilautakuntaan nimettäisiin puheenjohtajan lisäksi nykyisen neljän jäsenen sijasta kuusi jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen, kuten nykyisinkin (20 §).

Yhteenveto

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan hallituksen esitys saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamiseksi sisältää edellä todetuin tavoin useita sekä periaatteellisesti, että myös käytännön tasolla merkittäviä ja saamelaisten kannalta positiivisia muutoksia ja lisäyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Lakia on myös yritetty uudistaa jo noin vuosikymmenen ajan, mistä syystä saamelaisyhteiskunnan toiveet ja odotukset uudistuksen läpiviemiseksi ovat korkealla. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lain uudistaminen on välttämätöntä saamen kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon turvaamiseksi ja yhteiskuntarauhan vakiinnuttamiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi saamelaisten ja Suomen valtion välille. Lain säätäminen itsessään on tärkeä ja kannatettava asia, mutta lisäksi Saamelaiskäräjät muistuttaa, että lain toimeenpano edellyttää myös 2 §:n tarkoittamalla tavalla riittäviä uusia resursseja saamelaiskäräjien toiminnan mukauttamiseksi uudistettavan lain edellyttämällä tavalla. Toisaalta riittävien resurssien varaaminen ja riittävän koulutuksen sekä asiantuntemuksen varmistaminen myös viranomaisille, joiden toimivaltaan ja tehtäviin tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoito kuuluu viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien osalta, on välttämätöntä, jotta lain perusteluissa tarkemmin kuvatut tavoitteet voidaan viime kädessä saavuttaa. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös Saamelaiskäräjien ja lain toimeenpanoon liittyvien viranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä. Tämä taas edellyttää Suomen Eduskunnan ja Saamelaiskäräjien välistä hyvää yhteistyötä ja tahtoa, tarvittavien lainsäädännöllisten muutosten valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi myös ympäröivään

lainsäädäntöön, joita Saamelaiskäräjistä annetun lain hallituksen esityksessä tarkoitetut uudistukset tulevat edellyttämään jatkossa.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Kalle Varis
lakimiessihteeri

(Lausunnosta päätti puheenjohtaja kuultuaan hallitusta 24.1.2023)