IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE

SAAMELAISKÄRÄJÄLAIN UUDISTUS – TAUSTATIETOA JA VASTAUKSIA KESKEISIIN KYSYMYKSIIN

Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2022

Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoa ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin

Teksti: Leena Leikas
Taitto: Joonas Tupala

ISSN 2670-1944
ISBN 978-952-7117-66-8

Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2022
https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut/
© Ihmisoikeuskeskus
2022 Helsinki

Johdanto 4

Osa 1.
Saamelaiset ja saamelaiskäräjät 5

Saamelaiset – alkuperäiskansa 5
Saamelaiset ja perustuslaki 7
Saamelaiskäräjät 7
Saamelaiskäräjien toimivalta 8
Saamelaiskäräjien vaaliluettelo 8
Muutoksenhaku 9
Neuvotteluvelvoite 9
Historiaa saamelaiskäräjälain ympäriltä 9
Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio ja saamelaiskäräjälain uudistus 10

Osa 2.
Kansainvälinen oikeus ja saamelaiset 11

Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus 11
Mitä YK:n ihmisoikeussopimukset sanovat alkuperäiskansoista? 12
Mitä YK:n alkuperäiskansajulistus sanoo itsemääräämisoikeudesta, itsehallinnosta ja osallistumisesta? 13
Mitä YK:n toimijat ovat suosituksissa ja valitusratkaisuissa lausuneet Suomelle saamelaiskäräjien vaaliluettelosta ja saamelaismääritelmästä? 14

Osa 3.
Saamelaiskäräjälain uudistus 16

Mihin saamelaiskäräjälain uudistus perustuu? 16
Miksi saamelaiskäräjälakia muutetaan? 16
Mikä muuttuisi uudistuksella? 17
Mikä muuttuisi saamelaiskäräjälain tarkoituksen osalta? 18
Mikä muuttuisi saamelaiskäräjien toimivallan osalta? 18
Mikä muuttuisi vaaliluettelon osalta? 20
Mikä muuttuisi vaaliluetteloon liittyvän muutoksenhaun osalta? 20
Mikä muuttuisi neuvotteluvelvoitteen osalta? 21
Mikä muuttuisi vaalitavan ja kuntakiintiöiden osalta? 25

Johdanto

Hallituksen esitys Saamelaiskäräjälain uudistukseksi (HE 274/2022 vp) annettiin eduskunnalle 17.11.2022. Hallitus ei ollut yksimielinen esityksen antamisesta. Eduskunta on käynyt lähetekeskustelun lakiesityksestä 22.-23.11.2022 ja päättänyt, että asia lähetetään perustusvaliokuntaan, jolle maa- ja metsätalousvaliokunnan, talousvaliokunnan sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava lausunto viimeistään 31.1.2023.

Saamelaiskäräjät hyväksyivät hallituksen esityksen 29.11.2022 äänin 15-3. Saamelaiskäräjät esittävät päivitystä 10 §:ään kuntakiintiöiden osalta saamelaiskäräjien vaaleissa.

Ohessa Ihmisoikeuskeskuksen eri lähteistä kokoamaa pääosin juridista tietoa esityksen keskeisimmistä kysymyksistä, kansainvälisen oikeuden saamelaisten oikeuksiin liittyvistä säädöksistä ja periaatteista sekä muita ajankohtaisia huomioita mm. saamelaisten totuus- ja sovintokomissiosta. Aineistoa on laajalti saatavissa myös eduskunnan kirjaston ylläpitämässä lakihankkeiden tietopaketissa Saamelaiskäräjälain muuttaminen.

Osa 1.
Saamelaiset ja saamelaiskäräjät

Saamelaiset – alkuperäiskansa

Saamelaiset ovat EU:n ainoa alkuperäiskansa. Tämä on perustuslain ja kansainvälisen oikeuden tasolla hyväksytty.

Kansainvälinen oikeus ei sitovasti määrittele alkuperäiskansaa. Alkuperäiskansat vastustavat valtioiden hyväksymää virallista määritelmää vedoten itsemääräämisoikeuteensa. He katsovat, että niillä ja niitä edustavilla instituutioilla (esim. saamelaiskäräjät) on yksinomainen oikeus määritellä itsensä alkuperäiskansana sekä määrätä siitä, keitä tähän ryhmään kuuluu. Ryhmään kuulumiseen sisältyy niin ryhmän kuin yksilön itseidentifikaatio sekä ryhmän hyväksyntä.

Määritelmää lähimmäksi on päässyt **YK:n erityisraportoija José Martínez Cobo** 1980-luvulla työmääritelmällään.

Työmääritelmän mukaan alkuperäisyhteisöjen, kansojen ja kansakuntien keskeisiä tunnuspiirteitä on, että

- niillä on historiallinen jatkuvuussuhde asuttamansa maantieteellisen alueen alkuperäisyhteisöihin
- ne pitävät itseään erilaisina ympäröivään yhteiskuntaan verrattuna
- niillä on ei-määräävä asema ympäröivään yhteiskuntaan verrattuna
- ne tahtovat säilyttää, kehittää ja siirtää tuleville sukupolville esivanhempiensa maat ja etnisen identiteetin perustana jatkuvuudelle kansoina omien kulttuuristen toimintamalliensa, sosiaalisten instituutioidensa ja oikeudellisten järjestelmiensä mukaisesti

Edellytyksien toteutuessa suojellaan ”näiden yhteisöjen suvereenia oikeutta ja valtaa päättää siitä, keitä niihin kuuluu, ilman ulkopuolista puuttumista.” Kyse on siis ensisijaisesti yhteisön oikeuksista ryhmänä.

ILO 169-sopimus (ei voimassa Suomessa)
ILO 169-sopimus ei määrittele alkuperäiskansoja vaan kuvailee kansoja, jotka kuuluvat sen soveltamisalaan ja jotka saisivat suojaa sopimuksesta.

Soveltamisalaan kuuluvat

- itsenäisissä maissa elävät heimokansat, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olot erottavat ne muusta kansallisesta yhteisöstä ja joiden asemaa säännellään kokonaan tai osittain niiden omilla tavoilla tai perinteillä tai erityissäädöksillä tai –määräyksillä.
- itsenäisissä maissa elävät kansat, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu ja jotka ovat oikeudellisesta asemastaan riippumatta säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.

ILO 169-sopimus käsittelee siis nimenomaisesti kansojen oikeuksia ja kansojen itseidentifikaatiota. Sopimuksen tulkintaoppaassa määritellään kuitenkin myös objektiivisia ja subjektiivisia kriteereitä, jotka koskevat myös yksilöitä.

Objektiivisiin kriteereihin kuuluu, että
- tietty alkuperäiskansa täyttää sopimuksen kriteerit sekä
- tunnistaa ja hyväksyy tietyn henkilön kuuluvaksi ryhmäänsä tai kansaansa (ryhmähyväksyntä).

Subjektiivisena kriteerinä on, itseidentifikaatio, eli
- ryhmä pitää itseään sopimuksen tarkoittamana alkuperäis- tai heimokansana ja
- tietty henkilö identifioituu kuuluvansa tähän ryhmään tai kansaan.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus
Alkuperäiskansajulistus määrittelee, että alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäisyhteisöön tai -kansakuntaan (nation) kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti. Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata syrjintää. Julistus edellyttää, että alkuperäiskansojen oikeudelliset tavat, perinteet, menettelytavat ja käytännöt ovat sopusoinnussa kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeusnormien kanssa eli mm. valinta toimielimiin tai kansan osaksi katsominen ei saa perustua mielivaltaan eikä voi olla perusteettomasti syrjivä.

Julistuksen mukaan alkuperäiskansoilla on

- oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti.
- oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.
- oikeus olla turvassa pakkosulauttamiselta ja kulttuurin tuhoamiselta. Tämä oikeus on myös alkuperäiskansoihin kuuluvilla yksilöillä,

Lisäksi julistus määrittelee, että alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäisyhteisöön tai -kansakuntaan (nation) kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti. Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata syrjintää. Julistus edellyttää, että alkuperäiskansojen oikeudelliset tavat, perinteet, menettelytavat ja käytännöt ovat sopusoinnussa kansainvälisesti tunnustettujen ihmisoikeusnormien kanssa eli mm. valinta toimielimiin tai kansan osaksi katsominen ei saa perustua mielivaltaan eikä voi olla perusteettomasti syrjivä.

Alkuperäiskansaoikeus on kansainvälisesti kehittyvä oikeudenala, mikä on nähtävissä esimerkiksi eri komiteoiden suositusten, tulkintojen ja kannanottojen kehityksessä vuosien saatossa. Nykyisessä käytännössä painotetaan vahvasti itsemääräämisoikeutta ja ryhmäidentifikaatiota. Mikään säädös tai sopimus ei kuitenkaan määritä kysymystä yksinään, vaan tulkinnassa on huomioitava niin säädösten sanamuoto, niiden tarkoitus kuin muukin kansainvälisen oikeuden kehittyvä normisto ja käytäntö.

Saamelaiset ja perustuslaki

Perustuslaki kokonaisuudessaan luo yhdenvertaisesti oikeuksia saamelaisille kuin kaikille muillekin. Lisäksi perustuslaki sisältää useita pykäliä, jotka joko suoraan tai välillisesti käsittelevät saamelaisten oikeuksia erityisesti.

- PL 17 §: **Saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.**
- PL 121 § 4: **Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto** sen mukaan kuin lailla säädetään.
- PL § 6: Yhdenvertaisuus
- PL 22§: Julkisen vallan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Saamelaiskäräjät

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Vuonna 1996 tuli voimaan laki saamelaiskäräjistä, jonka 1 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto.

Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjien kokous päättää pääsääntöisesti saamelaiskäräjien antamista lausunnoista, esityksistä ja muista kannanotoista. Saamelaiskäräjät kokoontuu 4-5 kertaa vuodessa.

Valtioneuvosto määrää saamelaiskäräjien jäseniksi (21) ja varajäseniksi (4) saamelaiskäräjävaaleissa eniten ääniä saaneet henkilöt, kuitenkin niin, että jokaisesta saamelaisten kotiseutualueen kunnasta (Enontekiö, Inari, Sodankylä ja Utsjoki) tulee vähintään kolme jäsentä ja kustakin kunnasta yksi varajäsen.

Saamelaiskäräjien toimivalta

Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Näissä asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Saamelaiskäräjät toimivat myös kansainvälisesti alkuperäiskansaa koskevissa asioissa muiden saamelaiskäräjien kanssa sekä muun muassa YK:ssa.

Saamelaiskäräjät toimii muun muassa seuraavilla tavoilla edistääkseen saamen kieliä ja kulttuuria

- lausuu saamelaisten oikeuksia, elinkeinoja ja kulttuuriperintöä sekä saamelaisten kotiseutualueen ympäristöä ja maankäyttöä koskevista hankkeista ja aloitteista
- suunnittelee, valmistaa ja levittää saamenkielistä oppimateriaalia ja edistää saamenkielistä opetusta,
- järjestää kulttuuri- ja taidetapahtumia, jakaa saamenkielistä kulttuurimäärärahaa
- ylläpitää ja kehittää Suomessa käytettäviä saamen kieliä, antaa ohjeita ja suosituksia kielen- ja nimistönhuoltoon ja terminologiaan liittyvissä asioissa, edistää kielen tutkimusta, jakaa tietoa saamen kielistä ja osallistuu pohjoismaiseen kieliyhteistyöhön.
- päättää saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen osoitetun valtionavustuksen käytöstä.

Lisäksi saamelaiskäräjät mm. valmistelee ja toimeenpanee saamelaiskäräjävaalit.

Saamelaiskäräjien kautta myönnetään rahoitusta saamelaiselle kulttuurille ja yhdistyksille, saamenkielisille varhaiskasvatus- ja sosiaali- ja terveyspalveluille ja saamenkieliseen oppimateriaalituotantoon.

Saamelaiskäräjien vaaliluettelo

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitään henkilö, joka täyttää 3 §:n saamelaismääritelmän. Määritelmään liittyvä epävarmuus on ongelmallinen kollektiivisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen ja yksilöiden oikeusturvan kannalta. Epäselvä tilanne kuormittaa sekä saamelaiskäräjiä että oikeuslaitosta. YK on jo vuosien ajan eri prosesseissa antanut Suomelle suosituksia saamelaiskäräjälain ja erityisesti sen vaaliluetteloa koskevan sääntelyn uudistamisesta alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta toteuttavaksi.

Äänestysikäisiä saamelaisia Suomessa on n. 6.000 (saamelaisia hieman alle 11.000). Saamelaiskäräjien mukaan KHO on hyväksynyt vuosina 2011, 2015, 2019 ja 2021 Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon 161 ei-saamelaista henkilöä käyttämällä ns. ”kokonaisharkintaa”.

Äänioikeus on perustunut ensi sijassa kieleen, edellyttäen että saamen kieli on joko hakijan taikka sen henkilön, jonka saamelaisuudesta hakija johtaa oman saamelaisen identiteettinsä, ensiksi opittu kieli. Pykälän sanamuodon vaikea tulkittavuus, epäselvä oikeuskäytäntö ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovissa toimielimissä annetut suositukset ja ratkaisut edellyttävät muutoksia vaaliluettelon muodostamiseen.

Muutoksenhaku

Nykyisen lain mukaan vaaliluetteloon merkitsemiseen liittyvät oikaisuvaatimukset käsittelee ensimmäisenä asteena vaalilautakunta, jonka päätöksestä voi edelleen valittaa saamelaiskäräjien hallitukselle ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaedellytystä. Tämä suora valitustie ja korkeimman hallinto-oikeuden viimeinen sana vaaliluetteloon merkitsemisessä on yksi tärkeimmistä uudistukseen johtaneista ongelmakohdista.

Neuvotteluvelvoite

Nykyisen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite on ollut olemassa pitkään eri tasoisena. Vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisättiin 52 a §, jolla eduskunnan valiokunnat on velvoitettu kuulemaan saamelaisia heitä erityisesti koskevia asioita käsiteltäessä. Kuulemisvelvoite sisältyy myös moniin erityislakeihin eri muodoissa koskien eri viranomaisia. Velvoitetta on edelleen tarkoitus laajentaa ja syventää muuttamalla nykyisen lain neuvotteluvelvoite yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi.

Vuonna 2017 oikeusministeriö laati yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa muistion saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvelvoitteesta. Usein pelkkä lausunnonantomahdollisuus on virheellisesti katsottu viranomaisissa neuvotteluvelvollisuuden täyttämiseksi. Neuvotteluvelvollisuuden tarkoitus aidosta vuoropuhelusta ei tällöin toteudu. Tästä syystä oli tarpeen laatia neuvotteluvelvollisuudesta muistio, jossa velvollisuuden sisältöä avataan mm. hyvien käytänteiden kautta.

YK:n rotusyrjinnän vastainen CERD-komitea on vuonna 2017 kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen.

Vuonna 2021 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimusta valvova TSS-komitea totesi, että lainsäädäntömuutokset, infrastruktuurihankkeet ja tunkeutumiset saamelaisten maille ovat heikentäneet saamelaisten oikeuksia ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa ja kalastusta. Komitea totesi, että tämä liittyy siihen, että Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä tunnusta velvoitetta käydä neuvotteluja saamelaisten vapaaseen ja tietoon pohjautuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi asioista, jotka vaikuttavat saamelaisten maihin ja resursseihin.

Historiaa saamelaiskäräjälain ympäriltä

Kiistanalaisimmat kohdat käsittelyssä olevassa esityksessä liittyvät saamelaismääritelmän muuttamiseen ja vaaliluettelon uudelleen kokoamiseen sekä viranomaisten neuvotteluvelvoitteen laajentamiseen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa, saamelaismääritelmää, saamelaiskäräjien toimintaa ja rakennetta, maaoikeuksia jne. on selvitetty erilaisissa poliittisesti nimitetyissä ja/tai asiantuntijoista koostuvissa kokoonpanoissa tai yksittäisten tutkijoiden toimesta vuosien saatossa kymmeniä kertoja, aina 1950-luvulta alkaen. Viimeisimpänä näistä laaja ns. Timosen toimikunta, jonka työhön nyt käsittelyssä oleva lakiehdotus perustuu.

Pari vuosikymmentä sitten eniten keskustelua aiheuttanut saamelaiskysymys oli maaoikeudet ja niiden laajuus. ILO 169-sopimus on Suomessa ja Ruotsissa edelleen saattamatta voimaan mm. maaoikeuksiin liittyvien avoimien kysymysten vuoksi. Yksi maaoikeuksiin vahvasti liittynyt pelko on ollut, että maata omistamattomat saamelaiset saisivat maahan parempia oikeuksia kuin paikalliset ei-saamelaiset henkilöt kun sopimus tulee voimaan. Tällä on mm. ollut viimeisen 15 vuoden aikana vaikutusta siihen, että yhä useammat ei-saamelaiset ovat pyrkineet hakeutumaan saamelaiseksi saamelaiskäräjälain ns. lappalaiskriteerin perusteella.

Saamelaisalueella myös neuvotteluvelvoitteen laajentamisen pelätään vaikuttavan kielteisesti maankäyttöön niin, että saamelaiskäräjät voisivat pysäyttää kaivoshankkeita, metsähakkuita, tuulivoimaloiden rakentamista ja rajoittaa turismia. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei anna veto-oikeutta, mutta se velvoittaa aiempaa laajemmat viranomaistahot, myös kunnissa, pyrkimään yhteisymmärrykseen saamelaiskäräjien kanssa hankkeiden toteuttamisesta avoimissa ja rehellisissä neuvotteluissa, edistämään saamelaisten oikeuksia ja pidättäytymään hankkeista, jotka vaikuttaisivat huomattavan kielteisesti oikeuksien toteutumiselle ja kulttuurin säilymiselle. Pelkkä lausunnon pyytäminen lyhyellä määräajalla tai jättämällä saamelaiskäräjät kokonaan ulkopuolelle valmisteluissa ei enää olisi lain mukaan mahdollista.

Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio ja saamelaiskäräjälain uudistus

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission valmistelu aloitettiin loppuvuonna 2017. Valtioneuvosto asetti komission neuvottelujen jälkeen 28.10.2021. Komission tulee antaa raporttinsa toimenpide-ehdotuksineen valtioneuvostolle, Saamelaiskäräjille ja Kolttien kyläkokoukselle 30.11.2023 mennessä.

Komission työn tavoitteena on koota saamelaisten kokemukset Suomen valtion ja eri viranomaisten toimista ja siitä, millaisia vaikutuksia ja seurauksia niillä on ollut ja edelleen on saamelaisille alkuperäiskansana ja sen jäsenille yksilöinä, ja tehdä tämä tieto näkyväksi. Tähän kuuluvat muun muassa valtion sulauttamispolitiikka sekä oikeuksien loukkaukset. Komission työn tulee purkaa ja auttaa käsittelemään traumoja, joita saamelaiset niin kansana kuin yksilöinä kantavat ylisukupolvisesti.

Komissio ajautui kriisin jo sen ensimmäisen toimintavuoden aikana. Kaksi sen viidestä komissaarista sekä komission pääsihteeri ja suunnittelija erosivat toimestaan touko-kesäkuussa 2022. Syynä tähän oli muun muassa riittämättömät ajalliset ja rahalliset resurssit komitean työlle. Saamelaiset ovat myös kertoneet avoimesti epäluottamuksesta sekä prosessia että komissaareja kohtaan jo ennen komission työn alkamista. Saamelaiskäräjät nimittivät uudet komissaarit 30.9.2022.

Sekä Saamelaiskäräjät että valtio ovat ilmoittaneet olevansa sitoutuneita komission työhön. Valtio pitää prosessia tärkeänä ja historiallisesti merkittävänä.

Mikäli saamelaiskäräjälakia ei tällä kolmannellakaan yrittämällä saada uudistettua eikä toistuvasti todettujen ihmisoikeusloukkauksien syitä saada poistettua lainsäädännöstä, totuus- ja sovintokomission työlle ei ehkä ole realistisia edellytyksiä aiempaa syvemmän luottamuspulan vuoksi.

Suomi tukee kansainvälisillä areenoilla vahvasti alkuperäiskansojen oikeuksia, mutta kansallisesti ongelmakohtia ei saada ratkaistua. Tämä politiikan koherenssin puute on kiinnittänyt huomiota kansainvälisestikin, ja tällä voi olla vaikutusta Suomen maineelle ihmisoikeuksia tukevana valtiona.

Osa 2. Kansainvälinen oikeus ja saamelaiset

Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus[1]

Vuonna 2017 valtioneuvosto julkaisi tilaamansa akateemisen tutkimuksen saamelaisten oikeuksien toteutumisesta. Tutkimus pyrki vastaamaan valtioneuvoston määrittelemään tietotarpeeseen, joka liittyi erityisesti saamelaisten maa- ja osallistumisoikeuksiin sekä saamelaismääritelmään. Kyseessä on kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, joka pyrkii tarjoamaan uutta tietoa sekä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehityksestä että siitä, miten muissa aiheen kannalta keskeisissä valtioissa on ratkaistu alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksen tietoa on hyödynnetty mm. hallituksen esityksen valmistelussa nk. Timosen toimikunnassa.

Tutkimusraportti koostuu neljästä pääosiosta. Ne tarkastelevat saamelaisten oikeusasemaa Suomessa, saamelaismääritelmän ongelmia kansainvälisen oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa, ennakkosuostumuksen periaatteen kehityksen (FPIC) sekä ILO 169-sopimuksen sisältämien maaoikeuksien analyysiin. Lopuksi raportissa on vielä kansainvälinen oikeusvertaileva osio, jossa on mukana myös hyviä käytäntöjä Suomen saamelaisten oikeuksien toteuttamiseksi.

Raportti (sivut 517-519) sisältää koosteen keskeisistä suosituksista saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kehittämiseksi ja edistämiseksi Suomessa. Näistä osa käsittelee saamelaiskäräjälain uudistuksen kiistakysymyksiä.

Saamelaismääritelmän osalta raportti suosittaa, että nykyinen laajasta tulkintamarginaalista johtuva epävarmuus poistuisi ja oikeusvarmuus lisääntyisi 3 §:ää muuttamalla. Tätä mieltä ovat olleet myös YK:n komiteat niin yksilövalituksia tutkiessaan kuin määräaikaisraportteihin antamissaan suosituksissa kehottaessaan tarkastelemaan 3 §:n sisältöä. Raportti toteaa, että muutoksessa on välttämätöntä huomioida Saamelaiskäräjien näkemys saamelaisten itsehallintoa ja itsemääräämisoikeutta edustavana virallisena instituutiona perustuslain ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

Raporttia varten tehdyn laajan KHO:n vaaliluetteloa käsitelleiden ratkaisujen analyysin perusteella on selvää, että juuri KHO:n omaksuma nk. kokonaisharkinta ja esim. eri vaalikausilla omaksutun tulkinnan muutos on osoittautunut ongelmalliseksi päätösten yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta.

---

1 Heinämäki, Leena; Allard, Christina; Kirchner, Stefan; Xanthaki, Alexandra; Valkonen, Sanna; Mörkenstam, Ulf; Bankes, Nigel; Ruru, Jacinta; Gilbert, Jéremie; Selle, Per; Simpson, Audra; Olsén, Laura (2017-01-25)

Saamelaiskäräjät on johdonmukaisesti kannattanut kieliperusteista määritelmää. Raportin mukaan kieliperusteinen määritelmä tukisi saamelaisten kulttuurista ja kielellistä itsehallintoa ja sen laajentaminen neljänteen polveen tekisi kieliperusteisesta määritelmästä kattavamman. Tämän perusteella myös monet niistä, joiden jäsenyys saamelaiskäräjien vaaliluettelossa tällä hetkellä perustuu ns. lappalaispykälään kielen katoamisen vuoksi, voisivat päästä vaaliluetteloon.

Raportti huomioi myös henkilöitä, jotka ovat nykyisen lain perusteella identifioineet itsensä saamelaisiksi, mutta joita ei ryhmäidentifikaation perusteella hyväksyttäisi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Raportti katsoo, että jos laissa ei enää määriteltäisi saamelaisuutta etnisyytenä vaan ainoastaan vaaliluettelon sisältöön vaikuttavana tekijänä, voisivat yksilöt ja ryhmät vaalia identiteettiään ja perinteitään myös Saamelaiskäräjien vaaliluettelon ulkopuolella. Näin tehdään Norjassa ja Ruotsissa. Vaaliluettelon ulkopuolelle jääneiden, itsensä saamelaiseksi identifioituvien ja saamelaiselinkeinoja harjoittavien henkilöiden asema ja osallistuminen voitaisiin turvata erikseen maankäyttöön liittyvissä ratkaisuissa.

Raportti myös muistuttaa, että pelko siitä, että erityisesti ILO sopimus 169:n ratifiointi saattaisi merkitä maaoikeuksien ”palauttamista” tai turvaamista niille saamelaisille, jotka ovat vaaliluettelossa, on jo pitkään ollut monille yksi tärkeimmistä perusteista ILO sopimus 169:n vastustukselle ja jopa vaaliluetteloon pyrkimiselle. Maaoikeuksien käsittely ja toimivan ratkaisun löytäminen on edellytys ILO 169-sopimuksen ratifioimiselle Suomessa. Maaoikeuskysymyksiä ei kuitenkaan käsitellä lainkaan tässä saamelaiskäräjälakiesityksessä eikä tämän argumentoinnin tulisi myöskään vaikuttaa tähän keskusteluun.

Ennakkosuostumuksen periaatteen (vapaa, ennakkotietoon perustuva päätöksenteko, FPIC) huomioiminen ja yleisesti neuvottelukulttuurin ja -prosessien parantaminen on tärkeä osa alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden toteutumisen edistämistä. Periaate koskee alkuperäiskansan kanssa käytävien neuvottelujen laatukriteereitä. Kyse on prosessista, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut, jossa alkuperäiskansalla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisessa. Raportin mukaan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen (2007) myös oikeudellisesti sitovia ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet ovat alkaneet painottaa nk. vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta, joka saa sanamuotonsa YK:n julistuksesta.

Mitä YK:n ihmisoikeussopimukset sanovat alkuperäiskansoista?

KP-sopimus, TSS-sopimus, CERD-sopimus ja lapsen oikeuksien sopimus (otteita)

- Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia käsittelevän KP-Sopimuksen ja Taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia käsittelevän TSS-sopimuksen 1 artikla takaa kaikille kansoille itsemääräämisoikeuden, jonka nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.
- KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

- Ihmisoikeuskomitea on tulkinnut KP-sopimuksen 27 artiklaa niin, että
  - säännöksessä tarkoitettua kieltämistä voi olla esimerkiksi sellainen maan tai luonnonvarojen kilpaileva käyttö, joka estää alkuperäiskansojen elinkeinojen menestymisen alueella.
  - se edellyttää sanamuodostaan huolimatta myös positiivisia erityistoimia vähemmistöön kuuluvien kulttuurioikeuksin suojelemiseksi. Alkuperäiskansojen kulttuurimuodon katsotaan kattavan myös niiden maan käyttöön perustuvan elämäntavan ja perinteiset elinkeinot kuten metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon. Kulttuurin suojeleminen edellyttää myös, että vähemmistöyhteisöjen edustajat saavat tehokkaasti osallistua heihin vaikuttavaan päätöksentekoon.
- Rotusyrjinnän vastaisen CERD-sopimuksen 1 artikla kieltää rotuun, ihonväriin, syntyperään tai etnisyyteen perustuvan syrjinnän. Rotusyrjinnäksi ei ole katsottava sellaisia erityisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksen on turvata näiden ryhmien ja yksilöiden yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet nauttia ja käyttää ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.
- Sopimuksen 2 ja 4 artikloiden mukaan valtioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin rotusyrjinnän poistamiseksi ja rotuvihaan yllyttämisen kieltämiseksi.
- Lapsen oikeuksia käsittelevän CRC-sopimuksen 30 artiklan mukaan alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.
- Sopimuksen 2 artikla kieltää lasten syrjinnän heidän mm. kielen ja syntyperän perusteella.

Lisäksi Euroopan neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksessa sekä kieliperuskirjassa on saamelaisia, saamen kieliä ja kulttuuria käsitteleviä artikloita.

Mitä YK:n alkuperäiskansajulistus sanoo itsemääräämisoikeudesta, itsehallinnosta ja osallistumisesta?

YK:n alkuperäiskansajulistus vuodelta 2007 asettaa maailmanlaajuiset **tavoitteet** edistää, kunnioittaa ja toteuttaa alkuperäiskansojen oikeuksia. Alkuperäiskansojen edustajat osallistuivat laajasti julistuksen neuvotteluihin. Julistus ei ole kansainvälisoikeudellisesti sitova mutta se on poliittisesti ja moraalisesti sitova sen hyväksyneille lähes 150:lle valtiolle. Julistuksella ei ole valvontamekanismia.

- Alkuperäiskansajulistuksen 3 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on **itsemääräämisoikeus**, jonka perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.
- Itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus **autonomiaan ja itsehallintoon asioissa**, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin. (art. 4)
- 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. (art. 18)
- Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden **vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC)** ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. (art. 19)

Mitä YK:n toimijat ovat suosituksissa ja valitusratkaisuissa lausuneet Suomelle saamelaiskäräjien vaaliluettelosta ja saamelaismääritelmästä?

YK on jo vuosien ajan niin ihmisoikeuskomitean, rotusyrjintäkomitean kuin ihmisoikeusneuvostonkin (UPR-prosessissa) prosesseissa antanut Suomelle suosituksia saamelaiskäräjälain ja erityisesti sen vaaliluetteloa koskevan sääntelyn uudistamisesta alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta toteuttavaksi. Myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijakomitea EMRIP (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) suositellut uudistamista ja osallistunut useilla lausunnoilla keskeisten pykälien muotoiluun hallituksen pyynnöstä.

Ihmisoikeuskomitea nosti saamelaiskäräjälain esiin myös uusimmissa Suomen määräaikaisraportin johdosta antamissaan johtopäätöksissä 1.4.2021. Komitea esitti huolensa siitä, ettei saamelaiskäräjälakia ole uudistettu niin, että se takaisi saamelaisten itsemääräämisoikeuden, ja suositteli kiirehtimään erityisesti 3 ja 9 §:ä koskevia uudistuksia. Suomen tuli raportoida komitealle suositusten täytäntöönpanosta maaliskuussa 2022. Komitea on antanut vastaavia suosituksia useita kertoja aikaisemminkin.

Suositusten lisäksi vaaliluetteloon liittyvistä kysymyksistä on annettu ihmisoikeusrikkomuksen toteavia yksilövalitusratkaisuja vuosina 2018-2022 yhteensä kolme kappaletta. Kaikissa valituksissa on ollut useita valittajia.

YK:n ihmisoikeuskomitea julkisti 1.2.2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua (liitteenä suomeksi) saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Tapauksissa oli kyse korkeimman hallinto-oikeuden 2011 ja 2015 antamista päätöksistä, joilla se hyväksyi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon yhteensä 97 sellaista henkilöä, joiden hakemuksen saamelaiskäräjien omat toimielimet olivat hylänneet.

Ihmisoikeuskomitea katsoi, että

- KHO:n ratkaisut ovat vaikuttaneet sekä valittajien että heidän saamelaisyhteisönsä oikeuksiin osallistua vaaleihin sen instituution valitsemiseksi, jonka sopimusvaltio on tarkoittanut turvaamaan saamelaisille tosiasiallisen sisäisen itsemääräämisoikeuden sekä saamelaisten alkuperäiskansan oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin.
- selvässä enemmistössä kyseisistä 97 tapauksesta KHO ei ollut perustanut päätöstään saamelaiskäräjälain 3 §:n jonkin objektiivien kriteerin täyttymiseen vaan niin sanottuun kokonaisharkintaan.
- KHO ei ollut perustanut saamelaiskäräjien toimielinten näkemyksestä poikkeavaa laintulkintaansa kohtuullisiin ja objektiivisiin kriteereihin.

Komitea totesi oikeuksien loukkauksen koskien

- KP-sopimuksen 25 artiklaa (muun muassa vaalioikeudet), sekä erikseen luettuna, että
- yhdessä 27 artiklan (vähemmistöjen oikeudet) kanssa ja
- tulkittuna 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) valossa.
- lisäksi komitea viittasi myös alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklaan.

Komitea totesi, että

- Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 § varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti.
- Suomi on sopimusvaltiona velvollinen toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.
- Suomen tulee raportoida komitealle niistä toimenpiteistä, joihin ratkaisujen johdosta on ryhdytty.

Komitea julkaisi 27.11.2020 ensimmäisen täytäntöönpanon seuranta-arvion yhdestä näistä ratkaisuista. Komitea katsoi, että

- valtion toteuttamat toimet tai toimittamat tiedot eivät liity suositukseen tai eivät pane sitä täytäntöön.
- suositusten täytäntöönpanon osalta on tarpeellista jatkaa vuoropuhelua ja Suomen tulee toimittaa päivitettyä tietoa täytäntöönpanosta. Prosessi jatkuu.

YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea antoi ratkaisun vaaliluetteloon merkitsemistä koskevaan yksilövalitukseen 13.6.2022 (liitteenä suomeksi). Komitea katsoi että

- Suomi on loukannut yleissopimuksen 5 artiklan c kohtaa (poliittiset oikeudet, erityisesti oikeudet osallistua vaaleihin, äänestää ja olla ehdokkaana vaaleissa).
- KHO:n ratkaisut ovat voineet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuja, mikä on vaikuttanut sen kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan.
- KHO:n päätökset, jotka poikkesivat ilman ilmeistä perustetta voimassa olevan lain olemassa olevasta oikeasta tulkinnasta, ovat loukanneet valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu.
- Suomen tulee tarjota valittajille tehokas oikeussuojakeino käynnistämällä kiireellisesti aito neuvottelu saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tarkistamiseksi.

YK:n sopimusvalvontaelinten (komiteoiden) päätökset edustavat oikeudellisesti sitovien ihmisoikeussopimusten auktoritatiivisia tulkintoja vaikka ne eivät olekaan kansainvälisoikeudellisesti sitovia, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Tulee kuitenkin huomioida, että Suomi on hyväksynyt komitean roolin sopimuksen tulkitsijana hyväksymällä sen oikeuden ottaa vastaan ja käsitellä valituksia. Näin ollen niille on Suomessakin tunnustettu sellainen sitovuus, joka edellyttää niiden huomioimista mm. lainsäädännön kehittämisessä.

Osa 3.
Saamelaiskäräjälain uudistus

Mihin saamelaiskäräjälain uudistus perustuu?

Saamelaiskäräjälain muutoksen perustana on

- perusoikeudet ja perustuslain asettamat velvoitteet
- Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset
- YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus
- muu oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kehitys
- viimeaikaiset ratkaisut, mm. YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (ja CERD-komitean 13.6.2022 antama samaa teemaa käsittelevä ratkaisu)
- parafoitu Pohjoismainen saamelaissopimus ja
- itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen (ILO 169 -sopimus, ei voimassa Suomessa).

Lisäksi mm. Suomen EU:n liittymissopimuksen lisäpöytäkirja no. 3 tunnustaa, että Suomi, Norja ja Ruotsi ovat sitoutuneet saamelaisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen.

Miksi saamelaiskäräjälakia muutetaan?

Muutosten tavoitteena on

- edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista
- parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä ja
- korjata nykytilanne erityisesti YK:n ihmisoikeuskomitean ja rotusyrjinnän vastaisen komitean edellyttämällä tavalla.

Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemien ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Komitea suosittelee arvioimaan uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti ja tulkittuna 1 artiklan valossa. Näiden ratkaisujen lisäksi YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on 13.6.2022 katsonut, että KHO:n ratkaisut vaaliluetteloon merkitsemisestä ovat voineet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuja, mikä on vaikuttanut sen kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan. (kts. tarkemmin alla ja liitteissä)

Mikä muuttuisi uudistuksella?

- Lain tarkoituspykälään lisättäisiin viittaus saamelaisten **itsemääräämisoikeuteen**, ja saamelaiskäräjien **toimivaltasäännöstä** kehitetään.

- Saamelaiskäräjien **kertomus** ehdotetaan jatkossa annettavaksi suoraan eduskunnalle.

- Saamelaiskäräjien **tehtäviä, organisaatiota ja toimintaa** koskevat asetuksenantovaltuudet ehdotetaan poistettaviksi ja sääntely toteutettavaksi lailla ja saamelaiskäräjien työjärjestyksellä.

- Kaksisataaviisikymmentä äänioikeutettua saamelaista voisi jatkossa tehdä **aloitteen** saamelaiskäräjille sen tehtäviin kuuluvassa asiassa.

- Oikeutta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa koskevaa saamelaisen määritelmäsäännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli **äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa**, ei siitä, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena.

- Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli niin sanottua **ryhmäidentifikaatiota** ehdotetaan vahvistettavaksi uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.

- Objektiivisten edellytysten muotoilussa on huomioitu parafoidun **pohjoismaisen saamelaissopimuksen yhteispohjoismainen määräys**.

- Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian **muutoksenhakua** uudistettaisiin siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta. Sen päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan.

- **Vaaliluettelo** laadittaisiin uudestaan uusittujen vaaliluetteloon hakeutumisen kriteereiden pohjalta.

- Säännöstä viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta uudistetaan **yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi**. Velvoitteen menettelyvaatimuksista sekä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta säädettäisiin tarkemmin.

- Saamelaiskäräjälain joiltakin osin jo vanhentuneeksi käynyttä sääntelyä ehdotetaan myös muutoin nykyaikaistettavaksi. Tämä koskee erityisesti lain **kirjanpitoa ja tilintarkastusta** koskevia säännöksiä.

- Saamelaiskäräjät ehdotetaan lisättäväksi rikoslain **virkarikoksia** koskevaan sääntelyyn.

Mikä muuttuisi saamelaiskäräjälain tarkoituksen osalta?

Saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja saamelaiskäräjien itsehallinnollista asemaa korostetaan uudistuksessa. Lain tarkoituspykälään lisättäisiin viittaus saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen sekä yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Voimassa oleva laki	**Ehdotettu laki (muutokset kursiivilla)**
1 § Lain tarkoitus	1 § Lain tarkoitus
Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.	Saamelaisilla alkuperäiskansana on *itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi* saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat *itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen* vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Mikä muuttuisi saamelaiskäräjien toimivallan osalta?

Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja tehtäviä koskevaan säännökseen on tarkoitus lisätä viittauksia saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, jota itsehallinto osaltaan toteuttaa. Säännöstä ehdotetaan myös täydennettäväksi maininnalla saamelaiskäräjien tehtävästä edistää saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista.

Saamelaiskäräjien toimivallasta päättää sen tehtäviin kuuluvista asioista säädettäisiin vastaisuudessa nimenomaisesti. Samoin nimenomaisesti todettaisiin saamelaiskäräjien tehtävä saamelaisopetuksen asiantuntijana. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sääntelyä myös kertomusmenettelystä. Saamelaiskäräjät laatisi vastaisuudessa vuosittaisen kertomuksen suoraan eduskunnalle eikä enää valtioneuvostolle hallituksen kertomuksen laatimista varten. Kertomus voisi sisältää myös ehdotuksia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Sääntelyä saamelaiskäräjien kokouksen toimivallasta ehdotetaan täydennettäväksi.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan saamelaiskäräjien kokous päättää periaatteellisesti merkittävistä tai laajakantoisista asioista, jollei asian kiireellisyydestä muuta johdu. Ehdotus vastaa saamelaiskäräjien työjärjestyksen nykyistä sääntelyä asiasta. Lakiin nostettuna säännös korostaisi saamelaiskäräjien kokouksen asemaa saamelaisten ylimpänä edustus- ja päätöksentekoelimenä.

Voimassa oleva laki	**Ehdotettu laki (muutokset kursiivilla)**
5 § Yleinen toimivalta	*5 § Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta*
Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Saamelaiskäräjät vahvistaa toimintaansa varten työjärjestyksen.	*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.* *Saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi saamelaiskäräjät toimii saamelaisopetuksen ja -koulutuksen asiantuntijana ja edistää niiden kehittämistä kokonaisuutena.* *Toimivaltaansa kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai erikseen muualla laissa säädetään.* *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.* Saamelaiskäräjät vahvistaa toimintaansa varten työjärjestyksen.

Mikä muuttuisi vaaliluettelon osalta?

Ehdotettu 3 § kokonaisuudessaan koskee vaaliluetteloon ottamisen ehtoja, eikä sitä ole tarkoitettu saamelaisen määritelmäksi, toisin kuin nykyisessä laissa. Säännös sisältäisi voimassa olevan lain tapaan subjektiivisena kriteerinä henkilön itseidentifikaation saamelaisena, perustana tämän hakeutumiselle vaaliluetteloon ja lisäksi objektiiviset perusteet hakemuksen hyväksymiselle. Kielikriteeriä laajennettaisiin neljänteen polveen, eli yhtä sukupolvea kauemmaksi kuin nykyisessä laissa. Ns. lappalaiskriteeri poistettaisiin.

Voimassa oleva laki	**Ehdotettu laki (muutokset kursiivilla)**
3§ Saamelainen Saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen: 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa; taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa	3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon *Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä*, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen *että*: 1) *henkilö* itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan *tai isoisovanhemmistaan* on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai 2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty *tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä* saamelaiskäräjien vaaleissa. *Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.*

Mikä muuttuisi vaaliluetteloon liittyvän muutoksenhaun osalta?

Uudessa laissa perustettaisiin vaalilautakunnan päätöksen muutoksenhakua varten kokonaan **uusi, itsenäinen ja riippumaton saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta ensimmäiseksi muutoksenhakuasteeksi.** Se vastaisi huoliin yksilön oikeusturvasta. Muutoksenhakua käsittelee esityksen 5 luku.

Muutoksenhakulautakunta olisi itsenäinen ja riippumaton täyttäen perustuslaissa itsenäiselle ja riippumattomalle lainkäyttöelimelle säädetyt edellytykset. Menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja edellytyksiä.

Valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Yli vaalikauden kestävä toimikausi tukisi riippumattomuutta. Valtioneuvosto määräisi muutoksenhakulauta-

kunnan puheenjohtajan virkaansa toistaiseksi ja muut sivutoimiset jäsenet toimikaudeksi. Muutoksenhakulautakunta asetettaisiin saamelaiskäräjien ehdotuksesta.

Muutoksenhakulautakuntaa johtaisi **puheenjohtaja**, joka voi olla päätoiminen. Lautakunnassa olisi lisäksi sivutoimisina jäseninä yksi **lakimiesjäsen** ja **kaksi asiantuntijajäsentä**. Lisäksi muutoksenhakulautakunnassa olisi riittävä määrä varajäseniä.

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet toimisivat tuomarin vastuulla. Saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen, vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voi kuulua muutoksenhakulautakuntaan. Muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen ei voi olla ehdokkaana saamelaiskäräjien vaaleissa.

Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä haetaan muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta**, jos tämä myöntää valitusluvan. Valituslupa on myönnettävä

- jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai
- oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja
- valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen.

Lakiesityksen mukaan KHO:n tehtävänä olisi (valitusluvalla) siis erityisesti valvoa, ettei syrjintää tai mielivaltaa tapahdu. Valituslupaperusteiden rajauksen tarkoituksena on kunnioittaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta korostamalla korkeimman hallinto-oikeuden roolia laintulkintaa ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa valituslupahakemuksen kohteena olevan päätöksen osalta esitettäisiin perusteltu väite päätöksen perustumisesta ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään, joka tarkoittaa yhdenvertaisuuden vaatimuksen loukkaamista.

Mikä muuttuisi neuvotteluvelvoitteen osalta?

Nykyisen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite on ollut olemassa pitkään eri tasoisena. Vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisättiin 52 a §, jolla eduskunnan valiokunnat on velvoitettu kuulemaan saamelaisia heitä erityisesti koskevia asioita käsiteltäessä. Kuulemisvelvoite sisältyy myös moniin erityislakeihin eri muodoissa koskien eri viranomaisia. Velvoitetta on edelleen tarkoitus laajentaa ja syventää muuttamalla nykyisen lain neuvotteluvelvoite yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi.

Vuonna 2017 oikeusministeriö laati yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa muistion saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvelvoitteesta. Usein pelkkä lausunnonantomahdollisuus on virheellisesti katsottu viranomaisissa neuvotteluvelvollisuuden täyttämiseksi. Neuvotteluvelvollisuuden tarkoitus aidosta vuoropuhelusta ei tällöin toteudu. Tästä syystä oli tarpeen laatia neuvotteluvelvollisuudesta muistio, jossa velvollisuuden sisältöä avataan mm. hyvien käytänteiden kautta.

YK:n rotusyrjinnän vastainen CERD-komitea on vuonna 2017 kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen.

Vuonna 2021 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimusta valvova TSS-komitea totesi, että lainsäädäntömuutokset, infrastruktuurihankkeet ja tunkeutumiset saamelaisten maille ovat heikentäneet saamelaisten oikeuksia ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä

elinkeinojaan, kuten poronhoitoa ja kalastusta. Komitea totesi, että tämä liittyy siihen, että Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä tunnusta velvoitetta käydä neuvotteluja saamelaisten vapaaseen ja tietoon pohjautuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi asioista, jotka vaikuttavat saamelaisten maihin ja resursseihin.

Nyt ehdotetun 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada Saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Tällä viitataan kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (niin sanottu free, prior and informed consent, FPIC –periaate). **Tämä ei kuitenkaan tarkoita veto-oikeutta.**

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite aktivoituisi

- valmisteltaessa **lainsäädäntöä**
- **hallinnollisia päätöksiä** ja
- muita **toimenpiteitä**, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskisi

- saamelaisten **kotiseutualueella** toteutettavia tai
  - esim. lukiokoulutuksen järjestämislupa, jos kyseinen lukio toimisi saamelaisten kotiseutualueella
  - Maankäyttöä ja luonnonvarojen käyttöä saamelaisten kotiseutualueella koskevat luvat jne.
- vaikutuksiltaan **sinne ulottuvia** sekä
  - esim. ympäristöön ja maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden vaikutus voi ulottua kotiseutualueelle
- muita erityisesti **saamelaisten kieleen tai kulttuuriin** taikka heidän **asemaansa** tai **oikeuksiinsa alkuperäiskansana** vaikuttavia toimenpiteitä.
  - esim. oikeus saada saamen kielen opetusta kotiseutualueen ulkopuolella
  - perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen

Yhteistoiminta ja neuvotteluvelvollisuus laajenisi koskemaan

- **valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisia** (ml. hyvinvointialueet),
- **kunnallisia viranomaisia** sekä
- sellaisia muita myös **yksityisiä toimijoita**, joille on lailla tai sen nojalla osoitettu julkisia hallintotehtäviä hoidettaviksi (esim. yliopistot saamen kielen opetuksen osalta jne.).

Ehdotettu neuvotteluvelvoitteen laajentaminen turvaa osaltaan perustuslain 124 §:n edellytystä siitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia.

Tämän lisäksi laissa voi olla **erityisiä kuulemisvelvoitteita** esim. paliskuntien osalta. Lisäksi viranomaisten tulee jatkossakin yleisten kuulemiskäytäntöjen mukaisesti huomioida muitakin saamelaisia toimijoita, kuten paikallisia kansalaisjärjestöjä.

Vaatimus pyrkimisestä yksimielisyyteen edellyttää **suoraa vuorovaikutusta saamelaiskäräjien ja viranomaisen** välillä. Molempien osapuolten tulisi neuvotteluissa esittää perusteltu näkemyksensä neuvottelujen kohteena olevasta asiasta sekä esittää näkemyksensä vastapuolen kannasta, jotta kyse olisi varsinaisista neuvotteluista. Pelkkä lausunnon pyytäminen ei täytä neuvotteluvaatimusta.

Neuvottelujen päätyttyä viranomainen tekee toimivaltansa nojalla päätöksen. Joistain päätöksistä on valitusoikeus.

Voimassa oleva laki	Ehdotettu laki (muutokset kursiivilla)
9 § Neuvotteluvelvoite	9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite
Viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista **laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan** alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella: 1) yhdyskuntasuunnittelua; 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, 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) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä; 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.	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) *ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;* 6) *saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä;* 7) *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.

Uusi 9a § olisi yleissäännös, joka konkretisoisi, mitä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen käytännössä edellyttää viranomaiselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta.

Perustuslain 22 § edellyttää viranomisilta myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja suojaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.

Lähtökohtaisesti viranomaistoiminnan tulee kunnioittaa kaikkien perus- ja ihmisoikeuksia. Perus- ja ihmisoikeudet ovat vähimmäisoikeuksia, mikä tarkoittaa sitä, että viranomainen voi edistää oikeuksien toteutumista enemmän kuin mitä esimerkiksi perustuslaki edellyttää. Viranomaisen voi kuitenkin joissain tilanteissa olla mahdoton turvata kaikkia oikeuksia täysimääräisesti ja viranomainen voi myös joutua punnitsemaan eri perus- ja ihmisoikeuksia keskenään.

Säännös kieltäisi vähäistä suuremman haitan aiheuttamisen, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite, ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Haittaa aiheuttavan toimenpiteen tavoite ei saisi olla ristiriidassa perus- tai ihmisoikeuksien kanssa.

Vähäistä suurempaa haittaa aiheuttava toimenpide olisi sallittu vain, jos tavoite ei olisi saavutettavissa saamelaisten oikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin.

Huomattavan haitan aiheuttaminen on kielletty. Ehdotus vastaa KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista oikeuskäytäntöä, joka jo nyt suoraan ohjaa viranomaistoimintaa.

Ehdotettu laki

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

Viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin:
1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
***2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä** vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.*

*Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa **vähäistä suurempaa haittaa** saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta **hyväksyttävä tavoite ja keinot** tavoitteen saavuttamiseksi ovat **oikeasuhtaisia** painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa.*

*Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa **huomattavaa haittaa** alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.*

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

Uusi 9b § määrittelee yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa käytettävän menettelyn sekä velvollisuuden laatia neuvotteluista pöytäkirja.

Ehdotettu laki

9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

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

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

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

Mikä muuttuisi vaalitavan ja kuntakiintiöiden osalta?

Saamelaiskäräjien vaalitavan kuntakiintiö (jokaisesta kotiseutualueen kunnasta kolme jäsentä, loput henkilökohtaisilla äänimäärillä) varmistaa, että koko maantieteellisesti laaja kotiseutualue on edustettuna saamelaiskäräjillä. Tämä turvaa erityisesti niiden kuntien edustusta, joissa asuu lukumääräisesti vain vähän saamelaisia. Tämä vastaa eduskuntavaalien vaalipiirijakoa. Kotiseutualueen kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto hyötyy kotiseutualueella asuvien henkilöiden enemmistöstä saamelaiskäräjillä. Tätä on myös perustuslakivaliokunta edellyttänyt Saamelaiskäräjälakia säädettäessä vuonna 1995. Tähän ei ole ehdotettu muutosta, tosin tätä asiaa ei ole lakiuudistusta edeltäneessä toimikunnassa edes käsitelty.

Nykyinen laki	Ehdotettu laki (muutokset kursiivilla)
10 § Kokoonpano ja toimikausi	10 § Kokoonpano ja toimikausi
Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kolme jäsentä ja yksi varajäsen kustakin saamelaisten kotiseutualueen kunnasta.	Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla *neljän vuoden toimikaudeksi, joka alkaa vaalivuoden joulukuun 1 päivänä.* Saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kolme jäsentä ja yksi varajäsen *Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnasta sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueelta.*
Valtioneuvosto määrää saamelaiskäräjien vaalien tuloksen perusteella saamelaiskäräjien jäsenet ja varajäsenet tehtäväänsä, myöntää pyynnöstä eron tehtävästä ja määrää mainittujen vaalien tuloksen perusteella uuden jäsenen ja varajäsenen sen tilalle, joka on vaalikauden aikana lakannut olemasta jäsen tai varajäsen.	Valtioneuvosto määrää saamelaiskäräjien vaalien tuloksen perusteella saamelaiskäräjien jäsenet ja varajäsenet tehtäviinsä, myöntää pyynnöstä eron tehtävästä ja määrää mainittujen vaalien tuloksen perusteella uuden jäsenen ja varajäsenen sen tilalle, joka on vaalikauden aikana lakannut olemasta jäsen tai varajäsen.
Saamelaiskäräjien jäsenen tai varajäsenen menettäessä 22 §:ssä tarkoitetun vaalikelpoisuuden tehtäväänsä valtioneuvoston on saamelaiskäräjien aloitteesta todettava hänen luottamustoimensa lakanneeksi.	Saamelaiskäräjien jäsenen tai varajäsenen menettäessä 22 §:ssä tarkoitetun vaalikelpoisuuden tehtäväänsä valtioneuvoston on saamelaiskäräjien aloitteesta todettava hänen luottamustoimensa lakanneeksi.

Kokouksessaan 29.11.2022 Saamelaiskäräjät, hyväksyessään hallituksen esityksen, ehdottivat muokkausta vaalitapaa ja kuntakiintiöitä käsittelevään 10 §:ään. Esityksen mukaan **Saamelaiskäräjillä tulee olla vähintään kaksi jäsentä ja yksi varajäsen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnasta sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueelta. Loput 13 jäsentä valittaisiin äänimäärän perusteella, kuitenkin siten, että vähintään viiden jäsenen on oltava saamelaisten kotiseutualueelta.**

IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE

00102 Eduskunta, Helsinki
www.ihmisoikeuskeskus.fi

00102 Riksdagen, Helsingfors
www.manniskorattscentret.fi