YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

19.1.2023 VVTDno-2023-19

**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle**

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

**Lausunnon tiivistelmä**

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saamelaiskäräjälain uudistaminen on yksi keskeisimmistä lainsäädäntöhankkeista, joka on saatava valmiiksi vielä tämän vaalikauden aikana.
- Niin kutsutun ”lapinverokriteerin” poistaminen vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisista kriteereistä on perusteltua, eikä se ole syrjivä.
- Yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoitteen täsmennykset edistävät alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeutta.
- Velvollisuus huomioida saamelaisten oikeudet selkeyttää viranomaisten velvollisuuksia ja edistää ihmisoikeuksien toteutumista.
- Kuntakiintiöitä koskevaa säädöstä on syytä muuttaa vastaamaan saamelaiskäräjien esittämää muotoilua.
- Käsittelyssä olevat muutokset saamelaiskäräjälakiin edistäisivät alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa merkittävällä tavalla.

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta.

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

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

**Vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerien muutos perusteltu**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että lain 3 §:n otsikko muutetaan identiteettiin viittavasta ”saamelaisesta” vastaamaan pykälän tosiasiallista tarkoitusta eli oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Valtuutettu

katsoo, että ehdotettu 3 §:n mukainen määritelmä vaalioikeutetuista henkilöistä yhdistää onnistuneesti subjektiivisen itseidentifikaation vaatimuksen objektiivisiin kieleen ja polveutumiseen perustuviin kriteereihin. Kielikriteerin ulottaminen yhtä sukupolvea aikaisempaa pidemmälle yhtenäistää määritelmää Pohjoismaisen saamelaissopimuksen sekä Ruotsissa ja Norjassa käytössä olevien säädösten kanssa.

Hallituksen esityksessä vaaliluetteloon ottamisen kriteereistä on poistettu nykyisen lain 3 §:n toinen kohta eli ns. lappalaisperuste. Nykyisessä laissa saamelaisuuden yhtenä objektiivisena perusteena on myös se, että henkilö on ”sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa.” Valtaosa hallituksen esityksen kritiikistä kohdistuu lappalaisperusteen poistamiseen. Juha Joonan eriävä mielipide saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintöön on keskeinen lappalaisperusteen säilyttämistä puolustava kannanotto, johon valtaosa muista hallituksen esitystä vastustavista lausunnoista yhtyy (ks. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietintö; Yhteenveto lausuntopalautteesta, VN/5875/2019-OM-130). Joonan eriävässä mielipiteessä ja lappalaisperusteen poistamista vastustavissa lausunnoissa on esitetty väitteitä siitä, että kyseinen muutos saamelaiskäräjälakiin olisi syrjivä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan lakimuutos ei ole yhdenvertaisuuslain, Suomen perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastainen, vaan pikemminkin muutos, joka on perusteltu.

Lain muutoksen jälkeen uusia objektiivisia kriteereitä tulee soveltaa yhtäläisesti kaikkiin vaaliluetteloon pyrkiviin. Uusi kriteeristö ei ole välittömästi syrjivä, koska se ei oikeuta kohtelemaan mitään saamelaisryhmää epäsuotuisalla tavalla. Jokainen, joka täyttää lain määritelmän, tulee merkitä vaaliluetteloon.

Yhdenvertaisuuslain mukaan syrjintä on välillistä, jos sinänsä neutraali säädös tai käytäntö asettaa jotkut henkilöt epäedulliseen asemaan kielletyn syrjintäperusteen nojalla ilman, että tälle löytyy oikeuttamisperusteita. Lapinverokriteerin poisto vaikuttaa niiden henkilöiden asemaan, jotka eivät täytä kielikriteeriä, mutta täyttäisivät lapinverokriteerin. Kun kielikriteeriä ollaan luonnoksessa laajentamassa yhdellä sukupolvella, muutos vaikuttaa siis henkilöihin, joiden isovanhempien vanhemmista yksikään ei ole todistettavasti oppinut saamen kieltä ensimmäisenä kielenään. Näiden henkilöiden joukossa voi olla henkilöitä, jotka identifioivat itsensä saamelaisiksi. Vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisena kriteerinä esivanhemman veromerkintä ei kuitenkaan ole perusteltu.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseinen historiallinen rekisterimerkintä viittaa elinkeinoon eikä ole tae rekisteriin merkityn henkilön saamelaisuudesta. Eriävän mielipiteen kirjoittanut Juha Joona on käsitellyt lapinveroa maksaneita suomalaisia tutkimuksissaan. Väitöskirjassaan Juha Joona kirjoittaa seuraavaa: ”Vuoden 1684 Ylitornion manttaaliluettelo sisältää tekstin, jossa todetaan, että eräät talonpojat, joilla on ollut pitäjässä iso vero, ovat luopuneet taloistaan ja muuttaneet ylös, jolloin he ovat vapautuneet kaikista veroista. Heillä on peltoja, niittyjä, kalavesiä, karjaa ja he harjoittavat kauppaa lappalaisten kanssa. He kuitenkin maksavat veroa vain yhden taalerin, kuten lappalaiset, vaikka ’eivät he mitään lappalaisia ole, eivät lähelläkään lappalaisia’”. (Joona, 2019, *Ikimuistoinen oikeus,* s. 26) Joonan väitöskirja sisältää muitakin esimerkkejä lappalaisiksi merkityistä suomalaisista, mutta hän ei käsittele tätä ongelmaa lainkaan eriävässä mielipiteessään.

Suomalaisten lapinveron maksajien ongelma toistuu oikeuskäytännössä. Korkeimman hallinto-oikeuden 2015 antamassa vuosikirjapäätöksessä ”kokonaisharkinnan” pohjalla on valittajan polveutuminen lapinveron

maksajaksi 1700-luvun puolivälissä merkitystä henkilöstä. Kyseinen henkilö on sukutietojen mukaan Kemijärven ensimmäisenä suomalaisena uudisasukkaana pidetyn [redacted] pojanpojanpojanpoika. [redacted] jälkeläisten puolisoista on hyvin vähän tietoa, mutta mikään ei viittaa siihen, että yksikään heistä olisi ollut saamelainen. Näillä tiedoilla vaikuttaa erittäin todennäköiseltä, että korkein hallinto-oikeus on määrännyt henkilön lisättäväksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon osittain perustuen hänen lapinveroa maksaneeseen suomalaiseen esivanhempaan.

Eriävässä mielipiteessään Juha Joona argumentoi myös seuraavan anekdootin avulla: ”Kärjistetyn esimerkin mukaan helsinkiläinen pankinjohtaja, jolla on ainoastaan yksi jo 1800-luvulla elänyt esi-isä, jonka on vuoden 1962 haastatteluissa ilmoitettu oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään, voi olla merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Niin myös kaikki hänen jälkeläisensä. Toisaalta sellainen savukoskelainen poromies, joka pitää itseään saamelaisena ja polveutuu kaikkien neljän isovanhemman kautta alueen alkuperäisistä saamelaisista, ei pääse vaaliluetteloon.” Anekdootin ’helsinkiläisen pankinjohtajan’ kaltaisia henkilöitä on moninkertaisesti enemmän lapinveroa maksaneiden jälkeläisten joukossa varsinkin, jos kyseinen kriteeri ulotetaan Joonan esittämällä tavalla aina 1600-luvun verokirjoihin asti.

Lappalaisperusteen poistamiseen kohdistettu kritiikki perustuu suurelta osin näkemyksiin ja huoliin saamelaisten kotiseutualueen maaoikeuksista. Historiallisilla rekistereillä voi mahdollisesti olla tulevaisuudessa vaikutusta maan omistukseen ja käyttöön liittyvissä kysymyksissä, mutta saamelaiskäräjien vaaliluettelomerkinnällä ei ole yhteyttä nykyisiin tai tuleviin kysymyksiin yksilön maanomistuksesta tai käytöstä. Voimassa olevan lain 23 b § ei hallituksen esityksen mukaan muuteta. Kyseinen pykälä kieltää

vaaliluettelotietojen käytön muuhun kuin saamelaiskäräjien vaalien toimittamiseen. Ainoana poikkeuksena ovat tilastointiin ja tutkimukseen liittyvä käyttö.

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

**Vaaliluetteloon hakeutuminen ja oikeusturva**

Vaaliluettelomerkinnän objektiivisten kriteerien muutoksen lisäksi myös vaaliluetteloon merkitsemisen käsittely muuttuu. Vaalilautakuntaa laajennetaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä esitettyä muutosta, jolla varmistetaan alueellisen edustavuuden lisäksi myös eri saamen kielien edustus vaalilautakunnassa. Uusi muutoksenhakulautakunta erottaa muutoksenhaun saamelaiskäräjien poliittisista elimistä. Korkein hallinto-oikeus säilyy viimeisenä valitusasteena rajatummalla toimivallalla. Korkein hallinto-oikeus voi käsitellä valituksia, mikäli valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen. Tällä muutoksella toteutetaan osaltaan YK:n ihmisoikeuskomitean ja rotusyrjintäkomitean ratkaisuissaan esittämää kritiikkiä korkeimman hallinto-oikeuden ”kokonaisharkintaan” perustuviin ratkaisuihin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan valitusmahdollisuus muutoksenhakulautakunnan ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on perusteltu. Kun korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta on rajattu syrjintään ja ilmeiseen lainvastaisuuteen, ei vaaliluetteloa koskevien päätösten saattamista tuomioistuimen arvioitavaksi voida

valtuutetun näkemyksen mukaan pitää alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeutta perusteettomasti tai kohtuuttomalla tavalla rajoittavana.

**Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen täsmennykset edistävät alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta**

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

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteessa luovutaan tiukasta rajauksesta saamelaisten kotiseutualueeseen. Esimerkiksi maankäytön osalta yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoitteen piiriin kuuluisivat jatkossa myös ne hankkeet, jotka toteutetaan kotiseutualueen ulkopuolella, mutta joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle. Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite koskee myös erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, vaikkei niillä olisi suora maantieteellistä kytkentää kotiseutualueeseen. Esimerkiksi saamen kielten opetus kotiseutualueen ulkopuolella olisi myös

neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen piirissä, vaikka se määritelmällisesti koskee kotiseutualueen ulkopuolisia alueita. Tiukan kotiseutualueeseen rajoittuneen neuvotteluvelvoitteen avaaminen myös muihin erityisesti kieleen ja kulttuuriin liittyviin toimenpiteisiin on perusteltua, huomioiden kotiseutualueen ulkopuolella asuvien saamelaisten, erityisesti saamelaislasten ja -nuorten, suuri määrä.

**9 a § Oikeuksien huomioiminen ja heikentämiskielto**

Uusi saamelaisten oikeuksien huomioimista koskeva pykälä selkeyttää perustuslain 22 §:n mukaisten viranomaisvelvoitteiden sisältöä suhteessa alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksiin. Samoin kyseinen uusi säädös tukee yhdenvertaisuuslain 5 § mukaista viranomaisten velvollisuutta edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ehdotettua säädöstä kannatettavana. Useissa, erityisesti maankäyttöön liittyvissä laeissa on jo määritelty erilaisia kieltoja toimenpiteille, jotka heikentävät saamelaisten mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Yleinen velvollisuus saamelaisten oikeuksien huomioimiselle on perusteltua sisällyttää saamelaiskäräjälakiin. Muuhun lainsäädäntöön voidaan jatkossakin kirjata säännöksiä oikeuksien huomioimisesta ja heikennyskiellosta etenkin, jos kyseisen lainsäädännön alalla on tarvetta saamelaiskäräjälakiin kirjattua pidemmälle meneville velvollisuuksille saamelaisten oikeuksien huomioimisesta.

Oikeuksien huomioiminen ja kulttuurin ja kielen ylläpidon edellytysten heikentämiskielto vaativat viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta osaamista näiden oikeuksien arvioinnista suhteessa muihin oikeuksiin ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että lain voimaantulon jälkeen viranomaisille ja muita hallintotehtävää hoitaville järjestetään koulutuksia ja laaditaan ohjeistuksia saamelaisten oikeuksien huomioimisesta ja heikentämiskiellosta, sekä vaikutusten

arvioinnista. Eri toimijoiden rakenteisiin ja asioiden valmisteluprosesseihin on tehtävä tarvittavat muutokset varmistamaan, että saamelaisten oikeudet huomioidaan kaikessa päätöksenteossa, jolla on vaikutusta saamen kieliin ja kulttuuriin tai muuten alkuperäiskansan oikeuksiin ja asemaan.

**Saamelaiskäräjien vaalien toimittaminen**

Hallituksen esitykseen ja nykyisin voimassa olevaan saamelaiskäräjälakiin on esitetty syrjintäväitteitä niin kutsuttuihin kuntakiintiöihin liittyen. Saamelaiskäräjälain 38 §:n mukaan saamelaiskäräjien jäseniksi tulevat valituiksi 21 eniten ääniä saanutta ehdokasta, edellyttäen, että heidän joukossaan on vähintään kolme ehdokasta kustakin saamelaisten kotiseutualueen kunnasta. Jos jostakin näistä kunnista ei ole tässä joukossa kolmea ehdokasta, tulevat tästä kunnasta olevista ehdokkaista valituiksi eniten ääniä saaneet kolme ehdokasta. Tämän on väitetty syrjivän kolttia ja inarinsaamelaisia, koska Inarilla on sama kolmen paikan kiintiö kuin muilla kunnilla, vaikka Inarissa on kolme kieliryhmää ja huomattavasti muita kotiseutualueen kuntia enemmän äänioikeutettuja.

Kuntakiintiöpaikoilla varmistetaan saamelaiskäräjien alueellinen edustavuus. Nykyinen kiintiöjärjestelmä on perustuslakivaliokunnan lakiin esittämä liittyen itsehallintoon nimenomaisesti kotiseutualueella. Kuntakiintiöpaikat täytetään ensin eniten ääniä saaneista. Tämän vuoksi kiintiöpaikoille tulee ensi sijassa henkilöitä, jotka olisivat tulleet valituksi äänimäärän perusteella ilman kiintiöitä. Kaksissa viimeisissä vaaleissa kuntakiintiössä on ollut vaikutusta ainoastaan niin, että Sodankylästä on tullut valituksi henkilöitä, jotka eivät olisi tulleet valituksi pelkän äänimäärän avulla.

Koska kuntakiintiöillä on hyväksyttävä tavoite alueellisen edustavuuden varmistajana eikä se kiintiöjärjestelmän toteutustavan vuoksi vaikuta kohtuuttomalla tavalla vaalitulokseen, ei nykyistä kiintiöjärjestelmää voida pitää

syrjivänä. Tämä ei luonnollisesti tarkoita sitä, etteikö jokin toinen järjestelmä olisi yhtä lailla mahdollinen. Kiintiöiden poistaminen kokonaan tai kiintiöiden painottaminen suhteessa kunnan äänioikeutettujen määrään olisivat myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta mahdollisia ratkaisuja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan kuntakiintiöitä koskeva kysymys kuuluu alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden piiriin, eikä nykyinen järjestelmä, painotetut kiintiöt tai kiintiöiden poistaminen ole ristiriidassa yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn kanssa.

Saamelaiskäräjät esittivät kokouksessaan 29.11.2022 kiintiöjärjestelmän muutosta niin, että kuntakohtaisesti valittaisiin kaksi jäsentä ja yksi varajäsen kustakin kotiseutualueen kunnasta. Lisäksi lopuista 13 jäsenestä viiden tulisi olla kotiseutualueelta. Yllä esitetyn perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saamelaiskäräjien esittämä uusi tapa toteuttaa kiintiöjärjestelmä ei myöskään ole syrjivä ja sen ollessa vahvasti kannatettu saamelaiskäräjillä, tulisi lakiesitystä muokata näiltä osin vastaamaan saamelaiskäräjien esittämää muotoilua.

Hallituksen esityksessä äänioikeutettujen mahdollisuutta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa pyritään helpottamaan muun muassa pidentämällä vaalitoimitusta kahdella viikolla, vakinaistamalla vaalipäivän äänestys, mahdollistamalla useita äänestyspaikkoja per kunta sekä sujuvoittamalla ja helpottamalla tapoja äänestää useilla eri tavoilla. Nämä uudistukset edistävät saamelaisten yhdenvertaisuutta ja alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden toteutumista.

**Lopuksi**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saamelaiskäräjälain uudistaminen on yksi keskeisimmistä lainsäädäntöhankkeista, joka on saatava valmiiksi vielä tämän vaalikauden aikana. Saamelaiskäräjät on kokouksessaan

antanut vahvan tuen nyt käsittelyssä olevalle hallituksen esitykselle ehdottaen siihen ainoastaan yhtä vaalien kuntakiintiöitä koskevaa muutosta. Käsittelyssä olevat muutokset saamelaiskäräjälakiin edistäisivät merkittävällä tavalla alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Ylitarkastaja Matti Jutila