OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 28.2.2024

LsN Yrsa Nyman

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp)

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

Nyt annettu esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan hallituksen esitys saamelaiskäräjälaista annetaan vuoden 2023 loppuun mennessä kansliapäällikkö Pekka Timosen toimikunnan työn pohjalta yhteistoiminnassa Saamelaiskäräjien kanssa. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että saamelaiskäräjälakia koskeva esitys annetaan eduskunnalle välittömästi vaalikauden alussa.

Saamelaiskäräjien kokous on hyväksynyt viime vaalikaudella annetun esityksen, ja siinä tehdyt perusratkaisut sisältyvät tähän esitykseen. Saamelaiskäräjien kanssa on neuvoteltu tästä uudesta esityksestä, ja neuvotteluissa on saavutettu yhteisymmärrys. Saamelaiskäräjälailla toteutetaan saamelaisten perustuslakiin pohjaavaa kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa, ja esityksellä tulee olla saamelaiskäräjien hyväksyntä. Nykyinen saamelaiskäräjälaki on monin paikoin vanhentunut ja toimimaton, minkä vuoksi se tulee uudistaa.

Esityksen muutokset verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen

Nyt annettu esitys noudattaa siis Timosen toimikunnan mukaisia perusratkaisuja. Esitykseen sisältyvää yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuutta on saadun palautteen johdosta kevennetty. Ehdotuksen 9 a §:stä on poistettu erilliset saamelaiskulttuurin heikentämiskiellot sekä vaikutusten arviointia koskevat säännökset. Lisäksi menettelyä yhteistoiminnasta (9 b §) on täydennetty säännöksillä, joiden tavoitteena on varmistaa asioiden sujuva käsittely erityisesti kiireellisissä asioissa. Saamelaiskäräjien tulee viranomaisen asettamaan määräpäivään mennessä ilmoittaa halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan huomioida asian kiireellisyys. Oikeusministeriö on

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

neuvotellut edellä mainituista muutoksista TEM:n ja MMM:n kanssa ja lopputuloksesta on saavutettu yhteisymmärrys. Lisäksi esityksen vaikutustenarviointi on tältä osin täydennetty.

Nyt annetussa esityksessä todetaan, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan muutoksen vaikutuksia saamelaiskäräjiin, viranomaisiin ja julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tulee seurata viimeistään, kun laki on ollut voimassa kolme vuotta. Lakia arvioidaan siis hyvin pian sen voimaantulon jälkeen.

Esitykseen on myös lisätty saamelaiskäräjien ehdottama käräjien kokoonpanoa koskeva säännös. Lisäksi esitystä on joiltakin osin tarkistettu ja perusteluja täydennetty.

Tällä kertaa esityksen käsittelyä helpottaa se, että valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset viime vaalikaudella annetusta esityksestä ovat tiedossa: he pitivät esityksen perusratkaisuja asianmukaisina.

Keskeiset ehdotukset

- Saamelaiskäräjälain 3 §:n vaaliluetteloon merkitsemisen edellytysten uudistaminen ja vaaliluettelon kokoaminen uudelleen. Jatkossa vaaliluettelon osalta on kyse vain oikeudesta äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa eikä siitä, ketä voidaan pitää saamelaisena. Vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerit vastaisivat myös Ruotsissa ja Norjassa omaksuttuja kieleen pohjautuvia lähtökohtia.
- Itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloa koskevissa asioissa saamelaiskäräjien hallituksen sijaan.
- Viranomaisten neuvotteluvelvoitetta selkeytetään ja vahvistetaan. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei edelleenkään muodosta veto-oikeutta saamelaiskäräjille, vaan kyse on menettelysäännöksestä. Uusi säännös saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa.
- Vaalien aikatauluja ja vaalimenettelyjä parannetaan mm. helpottamalla äänestämistä saamelaiskäräjävaaleissa.
- Saamelaiskäräjien kertomus ehdotetaan jatkossa annettavaksi suoraan eduskunnalle.
- Saamelaiskäräjät ehdotetaan lisättäväksi rikoslain virkarikoksia koskevaan sääntelyyn.

Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla on kotiseutualueellaan kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto. Saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa.

Voimassa oleva saamelaiskäräjälaki tuli voimaan vuoden 1996 alussa. Lain säätämisen yhteydessä esitettiin, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi dynaamista ja saamelaiset voisivat itse kehittää sitä (HE 248/1994 vp). Saamelaiskäräjälakia on pyritty uudistamaan jo neljän hallituskauden aikana, koska laki on monelta osin vanhentunut, paikoin epäselvä ja avoin ristiriitoja aiheuttaneille tulkinnoille.

Edelleen alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen oikeus on kehittynyt huomattavasti lain voimaantulon jälkeen. Erityisen tärkeä lain uudistaminen on sen takia, että Suomen on todettu loukkaavan sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta että YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Ratkaisuissa viitataan saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja siihen, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään.

Esityksen toteutuessa Suomen lainsäädännön arvioidaan olevan sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja ottavan huomioon kansainvälisen oikeuden tasolla tapahtuneen kehityksen.

Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.
Esitys edistää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa sekä saamelaisten perustuslain 17 § 3 momentin mukaista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi esitys edistää perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Esityksen tavoitteena on myös huomioida kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus, joka on kehittynyt viime vuosina muun muassa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta vahvemmin tukevaksi. Perustuslain säännösten tulkinnassa tulee huomioida Suomen kansainväliset velvoitteet, mukaan lukien kansainvälisten sopimusvalvontaelinten linjaukset sopimusvelvoitteiden tulkinnasta.

Kiireellisimpänä tavoitteena on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, koska YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut Suomen loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita. Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemien ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Komitea kehotti Suomea tarkistamaan erityisesti lain 3 §:ää, mutta lisäksi komitea suositteli Suomea toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Suomi on loukannut myös YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

Tässä lausunnossa käsitellään erityisesti yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta, koska tämä teema nousi esille maa- ja metsätalousvaliokunnan viime hallituskaudella antamassa lausunnossaan (MmVL 34/2022 vp).

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (9, 9 a ja 9 b §)

Ehdotetut muutokset verrattuna vuonna 2022 annettuun esitykseen (HE 274/2022 vp):

9 §

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, jotka koskevat:

1) alueidenkäyttöä;
2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, suojelutoimien toteuttamista, vuokrausta ja luovutusta;
3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhdontaa;
4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
5) luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;
6) saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä;
7) saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista ja kehittämistä;
8) saamelaiskäräjien resurssien ja muiden toimintaedellytysten turvaamista ja kehittämistä; taikka
9) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

9 a §

Saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen 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 elinkeino jaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.~~

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. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille, mihin määräpäivään mennessä saamelaiskäräjien tulee ilmoittaa

halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan huomioida asian kiireellisyys.

Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista tai julkista hallintotehtävää hoitavaa jatkamasta asian käsittelyä.

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.

Edellä mainittujen muutosten tavoitteena on selkiyttää ja keventää sääntelyä. Lisäksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevia perusteluja, mm. vaikutustenarviointia, on täydennetty.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Ehdotettu 9 § ei tarkoita, että saamelaiskäräjillä olisi neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomelle antamissaan loppupäätelmissä KP-sopimuksen noudattamisesta vuonna 2021 kehottanut kiirehtimään saamelaiskäräjälain muuttamista, erityisesti lain 3 § ja 9 §:n osalta, ottaen huomioon vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate, tavoitteena kunnioittaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Myös perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp).

Ehdotetun 9 §:n mukaan 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. Muotoilu vastaa pitkälti pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräystä, jossa on pyritty huomioimaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta (artikla 17: ”Valtio neuvottelee saamelaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys Saamelaiskäräjien kanssa tai saada Saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtiot ilmoittavat Saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa.”). Lisäksi ehdotetaan uutta menettelysääntöä (9 b §), jolla pyritään varmistamaan, että muun muassa vilpittömyyttä ja oikea-aikaisuutta koskevat vaatimukset huomioidaan. Norjassa on vuonna 2021 ja

Ruotsissa on vuonna 2022 hyväksytty konsultaatiota koskeva laki, jossa pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräys on otettu lähtökohdaksi. Varsinaisen neuvotteluvelvoitteen lisäksi laeissa säädetään yksityiskohtaisesti menettelystä.

Ehdotetun 9 §:n perusteluissa todetaan, että 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. Lisäksi todetaan, että pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Todetaan myös, että neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia minkään viranomaisen toimivaltasäännöksiin.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelyä koskeva säännös. Ehdotetun 9 §:n perusteluissa tuodaan esille, että saamelaiskäräjillä ei olisi 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 perus- ja ihmisoikeudet myös siinä tapauksessa, että tietystä asiasta ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna säilyttää säännöksen esimerkkiluettelo yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista (PeVM 12/2014 vp). Kyseistä luetteloa on jossain määrin päivitetty ja täydennetty verrattuna voimassa olevan lain säännökseen. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsittelevillä toimilla voi olla erityinen vaikutus saamelaisiin, muun muassa mahdollisuuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinoja. Saamelaiskulttuuri on erityisen haavoittuvainen ilmastonmuutokselle, sillä perinteinen saamelaiskulttuuri on kytköksissä arktiseen luontoon. Ilmasto lämpenee arktisilla alueilla huomattavasti nopeammin kuin muualla maailmassa. Kuten HE:ssa tuodaan esille, voisi neuvotteluvelvoite syntyä varsinaisen ilmastolainsäädännön valmistelun lisäksi esimerkiksi kuntien valmisteltavien saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvien ilmastosuunnitelmien tai erilaisten sektorilainsäädäntöön tai hallitusohjelmaan perustuvien ilmastostrategioiden tai –hankkeiden kautta. Lakihankkeisiin liittyen perustuslakivaliokunta on todennut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

Saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten ja kuntien osalta ehdotettu muutos ei aiheuttaisi merkittäviä muutoksia ottaen huomioon, että kotiseutualueen viranomaisilla on jo voimassa olevan

saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Esimerkiksi saamenkielinen ja saamen kielen opetus, kunnan saamenkieliset palvelut ja maankäyttö voidaan jo voimassa olevan lain nojalla katsoa kuuluvan neuvotteluvelvoitteen piiriin. Ehdotetun 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteessa ei ole kyse saamelaiskäräjien veto-oikeudesta. Voimassa olevan neuvotteluvelvoitteen tulkinnassa tulee huomioida kansainvälisessä oikeudessa kehittynyt vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, tulisi neuvotteluja jo tällä hetkellä käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp). Kuntien ja muiden itsehallinnollista asemaa omaavien toimijoiden on niiden omasta itsehallinnollisesta asemastaan huolimatta otettava huomioon saamelaisten perustuslakiin perustuva itsehallinto. Kyse on siten itsehallinnollista asemaa nauttivien toimijoiden toiminnan ja oikeuksien yhteensovittamisesta sekä yhteistoiminnasta. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei vaikuta esimerkiksi kuntien toimivaltaan tehdä päätöksiä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Tietyn toimijan lakiin perustuva itsehallinto ei kuitenkaan oikeuta jättämään huomioon ottamatta saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.

Perinteisiä saamelaisia elinkeinoja harjoitetaan lähinnä saamelaisten kotiseutualueella, minkä vuoksi kyse ei tältä osin ole kovin suuresta muutoksesta. Esimerkiksi Metsähallitus neuvottelee jo tällä hetkellä maankäytöstä saamelaisten kotiseutualueella. Oikeusministeriö pitää Metsähallituksen viime hallituskaudella antamaa lausuntoa eduskunnalle merkille pantavana- Metsähallituksen mukaan ehdotus selkeyttää neuvottelumenettelyjä. Edelleen Metsähallitus katsoo, ettei ehdotettu muutos vaikuttaisi Metsähallituksen toimintaan:

> ”Säännöstä viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta ehdotetaan uudistettavaksi yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi. Sääntelyn tarkoituksena on täyttää myös niin sanotun vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen asettamat vaatimukset. Metsähallitus katsoo, että lakiesitys selkeyttää neuvottelumenettelyjä. Metsähallituksen toiminnassa luonnonvaroja koskevien toimenpiteiden kokonaissuunnittelu tapahtuu luonnonvarasuunnitelmassa (LVS). Myös lakisääteiset erämaa-alueiden ja kansallispuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmat ovat keskeisiä. Näissä Metsähallitus jo nykyisin käytännössä toteuttaa neuvotteluvelvoitetta pyrkien saavuttamaan yhteisymmärryksen tai suostumuksen laajakantoisille ja merkittäville toimenpiteille.
>
> Metsähallitus myös käyttää Akwé: Kon -menettelyä kaikkien saamelaisten kotiseutualueen suojelu- ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien laadintaan sekä Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman laadintaan.
>
> Metsähallitus katsoo, että se on jo nykyisellään toteuttanut lakiesityksen tarkoittamaa neuvotteluvelvoitetta niissä asioissa, joilla on erityinen merkitys saamelaisille. Metsähallitus on kuitenkin linjannut, että yksittäiset ratkaisut, kuten yksittäisten henkilöiden tai yritysten luvat

> eivät kuulu neuvotteluvelvoitteen piiriin. Kuitenkin yksittäisten ratkaisujen pohjaksi laadituista yleisistä periaatteista tai linjauksista käydään neuvottelut.
>
> Metsähallituksen mielestä on hyvä, että Saamelaiskäräjille varataan riittävät resurssit yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toteuttamiseen. Yksinomaan Metsähallituksella saattaa olla vuosittain kymmeniä 9 §:n neuvotteluja Saamelaiskäräjien kanssa. Riittävät resurssit varmistavat sen, että asioiden käsittely etenee viranomaisissa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti."

Ehdotetun 9 §:n sanamuodosta ja esityksen perusteluista käy ilmi, että kyse ei ole veto-oikeudesta, eikä ehdotettu säännös edellytä yhteisymmärrykseen pääsemistä tai suostumuksen saamista. Viranomaisten toimivaltasäännöksiä ei ehdoteta muutettavan, eli viranomainen päättää jatkossakin siitä, missä määrin se huomioi saamelaiskäräjien näkemyksiä. Viranomaisten tulee jo tällä hetkellä turvata alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet riippumatta siitä, neuvotellaanko jostain tietystä asiasta saamelaiskäräjien kanssa vai ei. Monessa asiassa syntyy tilanteita, joissa ei ole mahdollista turvata samanaikaisesti kaikkia perusoikeuksia täysimääräisesti. Näissä tilanteissa on tarpeen suorittaa ns. perusoikeuspunnintaa. Lakihankkeissa tulee huomioida perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet. Menettelysäännöksen muotoilusta ei voi vetää johtopäätöksiä viranomaisten tulevien päätösten sisällöstä. Tämän vuoksi ei ole myöskään mahdollista arvioida 9 § kokonaisuuden vaikutuksia esimerkiksi tietyn elinkeinonharjoittamisen edellytyksiin.

Säännöksessä saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa (9 a §) tarkennettaisiin, miten viranomaisten tulisi käytännössä huomioida saamelaisten perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvat velvoitteensa saamelaisten oikeuksista. Kyseisten toimijoiden tulee ottaa huomioon saamelaisten oikeudet myös siinä tapauksessa, että tietystä asiasta ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja. Kuten edellä on tuotu esille, on kyseistä säännöstä kevennetty huomattavasti verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen. Ehdotettu 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten toiminnassa saattaa osaltaan vähentää tarvittavien neuvottelujen määrää, jos viranomaiset yhä paremmin oma-aloitteisesti ottavat saamelaisten oikeudet huomioon omassa toiminnassaan.

Neuvotteluvelvoitteen täyttyminen edellyttää, että viranomainen tarjoaa saamelaiskäräjille mahdollisuuden neuvotella. Jos saamelaiskäräjät ei kohtuullisessa ajassa vastaa viranomaisten yhteydenottoihin tai saavu neuvotteluihin/toimita materiaalia, voi viranomainen edetä hankkeen kanssa. Aikataulu riippuu hankkeesta ja sen kiireellisyydestä. Viranomaisen tulee kuitenkin suunnitella oma toimintansa siten, että neuvottelut otetaan aikataulussa huomioon.

Ottaen huomioon, että neuvotteluvelvoite kohdistuu viranomaiseen, voi viranomainen viime kädessä päättää siitä, missä vaiheessa neuvottelut mahdollisesti päätetään tuloksettomina. Asian kiireellisyys voi joissakin tapauksissa rajoittaa neuvottelujen määrää, vaikka neuvotteluvelvoite olisi huomioitu asian valmistelun suunnittelussa. Asian kiireellisyys voi johtua esimerkiksi siitä, että toisen perusoikeuden turvaaminen edellyttää kiireellisiä toimia.

Uuden säännöksen myötä neuvotteluiden määrä todennäköisesti kasvaa ja neuvottelut edellyttävät aiempaa syvällisempää perehtymistä ja parempaa reagointikykyä saamelaiskäräjiltä. Ehdotettu tavoite yhteisymmärryksen tai suostumuksen saavuttamisesta saattaa edellyttää aiempaa useammin myös sitä, että saman asian ääreen kokoonnutaan useammin kuin kerran. Neuvotteluiden piiriin tulevien asioiden määrän laajeneminen edellyttää osaamista erilaisissa kysymyksissä.

Vuonna 2020 saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluita käytiin 36 kappaletta, mikä määrä on jo ollut korkea saamelaiskäräjien resursseihin nähden. Vuonna 2021 neuvottelujen määrä oli 41 ja vuonna 2022 vastaava määrä oli 37. Ehdotetulla muutoksella ei pyritä lisäämään neuvottelujen määrää mahdollisimman paljon tai vaikuttamaan siihen, että mahdollisimman moni eri toimija kävisi neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa. Muutoksen tavoitteena on varmistaa, että saamelaiskäräjät saamelaisten edustajana pääsee osallistumaan saamelaisiin erityisesti vaikuttavien asioiden käsittelyyn. Oletettavaa on, että saamelaiskäräjät jatkossakin priorisoi neuvottelujen käymistä lainvalmisteluhankkeissa, saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön ja luonnonvarojen käyttöön liittyvissä asioissa sekä asioissa, jotka vaikuttavat esimerkiksi saamenkielisiin palveluihin sekä saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen. Nämä asiat ovat jo voimassa olevan lain nojalla pitkälti neuvotteluvelvoitteen piirissä.

Oikeusministeriö toteaa, että neuvottelujen käyminen ja 9 a §:n tarkemmat velvoitteet edistävät sitä, että saamelaisten oikeuksia huomioidaan asioiden suunnitteluvaiheessa. Tällä pyritään varmistamaan, että viranomaiset toimivat mm. perus- ja ihmisoikeusvelvoitteidensa mukaisesti ja että saamelaisten oikeus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin toteutuu. Viime aikaiset oikeustapaukset (esim. Norjan korkeimman oikeuden ratkaisu Fosen -asiassa, KKO:n ja Lapin käräjäoikeuden kalastusasiat) osoittavat, kuinka tärkeää on huomioida ja arvioida vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin toimenpiteiden valmisteluvaiheessa. Oikeuksien vaatiminen oikeusteitse, kun oikeudenloukkauksia on jo tapahtunut, on kallista ja kohtuutonta kaikille osapuolille ottaen huomioon mm. viranomaisten velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (3 §)

Voimassa oleva säännös on tulkinnanvarainen, mikä on johtanut ristiriitoja aiheuttaviin tulkintoihin. Säännöstä ei ole koskaan kaikilta osin tulkittu sanamuotonsa mukaisesti. Edelleen säännöksen uudistaminen on kiireellistä, koska Suomi on loukannut sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta että YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

YK:n ihmisoikeuskomitea julkisti 1.2.2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017). Tapauksissa oli kyse korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) 30.9.2015

antamista päätöksistä, joilla se hyväksyi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon 93 sellaista henkilöä, joiden hakemuksen saamelaiskäräjien omat toimielimet (vaalilautakunta ja hallitus) olivat hylänneet. Ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Komitea kehotti Suomea tarkistamaan erityisesti lain 3 §:ää, mutta lisäksi komitea suositteli Suomea toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta.

YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea (CERD) on vaaliluetteloa koskevassa yksilövalitus-asiassa kesäkuussa 2022 antamassa ratkaisussaan nostanut esille valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu (CERD/C/106/D/59/2016). Komitea suosittelee, että Suomi tarjoaa valittajille tehokkaan oikeussuojakeinon käynnistämällä kiireellisesti aidon neuvottelun saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tarkistamiseksi sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutta koskevat kriteerit määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän omaan jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa muiden taattujen oikeuksien nauttimiseksi ja täysimääräiseksi toteuttamiseksi.

Linkit epävirallisiin suomennoksiin ratkaisuista löytyvät muun muassa oikeusministeriön tiedotteesta: https://oikeusministerio.fi/-/saamelaisten-itsemaaramisoikeus-ja-itsehallinto-vahvistuvat.

Kansainvälinen oikeus ei sisällä määräystä siitä, millä kriteereillä alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä tulee määrittää. YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Lisäksi alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Tästä syystä kumpikaan komiteoista ei ole ottanut kantaa siihen, miten 3 §:ää tulisi uusia, vaan ratkaisuissa viitataan saamelaisten itsemääräämisoikeuteen ja saamelaisten oikeuteen antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän omaan jäsenyytensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa.

Kansainvälisellä tasolla siteeratuin alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määrittely on Jose R. Martinez Cobon laatima käsite, jonka mukaan alkuperäiskansahenkilö kuuluu alkuperäisväestöön yhdessä yksilön itseidentifikaation (ryhmätietoisuus) ja ryhmän taholta tulevan tunnustamisen ja hyväksymisen (ryhmän hyväksyntä) kautta (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1–-4).
Kansainvälisiä normeja sovellettaessa on painotettu aiempaa enemmän alkuperäiskansan oikeutta päättää siitä, keitä siihen kuuluu, eli niin sanottua ryhmähyväksyntää itseidentifikaation ohella. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että kansainvälisessä oikeudessa painotetaan alkuperäiskansan jäsenyyttä käsiteltäessä paitsi henkilön itseidentifikaatiota myös sitä, että ryhmän pitää hyväksyä hänet jäsenekseen (PeVM 13/2014 vp).

Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa. Kaikki kolme Suomessa puhuttua saamen kieliryhmää – pohjoissaame, inarinsaame ja koltan saame – ovat edustettuina saamelaiskäräjillä. Hallituksen esityksessä lähdetään tämän vuoksi siitä, että säännöksen muotoilussa tulee huomioida saamelaisten lainmukaisen edustajan, eli saamelaiskäräjien tahtotila ja säännöksen pitää olla saamelaiskäräjien hyväksymä.

Jatkossa kyse olisi nimenomaan vaaliluetteloon merkitsemisestä, ei siitä, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena. Nykyiseen määritelmään ”saamelainen”, näin otsikoituna, on saatettu virheellisesti liittää maankäyttöä ja -omistusta sekä elinkeinojen harjoittamista koskevia odotuksia. Tämä on aiheuttanut ristiriitoja ja vaikeuttanut lainuudistuksia. Henkilön merkitseminen vaaliluetteloon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuutta äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa sekä tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Tämä on linjassa perustuslakivaliokunnan esittämän näkemyksen kanssa, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän kanssa (PeVM 12/2014 vp).

Vaaliluetteloon ei voisi enää tulla merkityksi ns. lappalaisperusteella. Kielikriteeriin ehdotetaan lisättäväksi neljäs sukupolvi. Kielikriteerin ohella säilyisi jälkeläiskriteeri.

Myös Ruotsissa ja Norjassa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitseminen tapahtuu kielikriteerillä ja jälkeläiskriteerillä. Norjassa huomioidaan neljä sukupolvea ja Ruotsissa kolme. Norjassa ja Ruotsissa päätöksenteko vaaliluetteloa koskevissa asioissa on säilynyt saamelaiskäräjillä. Muutoksenhaku on rajatumpaa kuin Suomessa ja nyt annetussa esityksessä: Ruotsissa voi valittaa ainoastaan lääninhallitukselle. Norjassa puolestaan tehdään valitus saamelaiskäräjille, jonka päätöksestä voi valittaa alioikeuteen.

Niin sanotun lappalaiskriteerin poistaminen ei välttämättä vaikuttaisi vaaliluetteloon ottamisen käytäntöihin kovin paljon, koska korkeimman hallinto-oikeuden linja näyttää muuttuneen YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen myötä. KHO on luopunut ns. kokonaisharkinnan soveltamisesta. Jo aiemmin KHO on katsonut, että saamen kieleen liittyvä peruste on äänioikeuden pääperuste. Tähän nähden ja kun saamelaisuus voidaan kielellisellä perusteella ulottaa vain neljään sukupolveen, ei ajankohtaa, jolloin vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön esivanhemmat on merkitty lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin rekistereihin lappalaisena, voida KHO:n mukaan ulottaa kuinka kauaksi tahansa eikä ainakaan pidemmälle kuin saamelaismäärittelyn pääperusteena oleva kieliperuste ulottuu (ks. KHO 1999:55, KHO 2003:61, KHO 22.9.1999 taltio 3181).

Korkein hallinto-oikeus päätti vuonna 2019, ettei se pura aiempia ratkaisujaan YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen perusteella (vuosikirjapäätökset KHO 2019:89 ja KHO 2019:90,

äänestys). KHO päätti vuonna 2019, että henkilöllä on lain nojalla oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon vanhemman vaaliluettelomerkinnän perusteella myös silloin, kun vanhemman äänioikeus perustuu KHO:n päätökseen (vuosikirjapäätös KHO 2019:123). Tällä perusteella vaaliluetteloon merkittiin 27 henkeä.

Loput vuoden 2019 vaaleja koskeneet ratkaisut annettiin huhtikuussa 2021. Vaalien tulosta koskeneet valitukset hylättiin. Vaaliluetteloon merkittiin vielä 37 henkeä. Yhteensä 124:ssä tapauksessa valitus ei menestynyt. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin nojaten KHO näyttää muuttaneen tulkintaansa liittyen 2 kohdan lappalaiskriteerin soveltamiseen (vuosikirjapäätös KHO 2021:46). Uusien henkilöiden merkitseminen näyttääkin perustuvan kielikriteerin ja jälkeläiskriteerin tulkintaan (näiden tulkintaa koskevat vuosikirjapäätökset KHO 2021:45, KHO 2021:47, KHO 2021:48).

Saamelaiskäräjälain uudistamisessa tulee huomioida alkuperäiskansa saamelaisten laillisen edustajan, eli saamelaiskäräjien näkemys saamelaisten itsemääräämisoikeuden ytimeen kuuluvassa asiassa, eli alkuperäiskansan jäsenyyttä koskevassa asiassa.

Vaaliluettelo laadittaisiin uudestaan uusittujen vaaliluetteloon hakeutumisen kriteereiden pohjalta ottaen huomioon, että YK:n ihmisoikeuskomitea on edellä mainituissa ratkaisuissaan kehottanut Suomea toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

YK:n ihmisoikeuskomitean 1.4.2021 antamien suositusten mukaan Suomen tulee kiirehtiä saamelaiskäräjälain uudistusta, erityisesti saamelaismääritelmän ja neuvotteluvelvoitteen osalta. Suomea kehotetaan kunnioittamaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Komitea viittaa suosituksissaan helmikuussa 2019 antamiinsa ratkaisuihin. Myös moni muu kansainvälinen ihmisoikeuselin seuraa saamelaiskäräjälaki-esityksen etenemistä.

Perustuslakivaliokunnan viime hallituskaudella kuulemat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat eivät tunnistaneet esityksessä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Ehdotettu 3 §:

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.

Esityksessä tuodaan esille, että oikeusministeriö tulee omalta osaltaan seuraamaan lain toimivuutta yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa.

Vaaliluettelon uusiminen

Ns. Timosen toimikunnan esityksessä ehdotetaan vaaliluettelon uusimista, huomioon ottaen sen, että YK:n ihmisoikeuskomitea toteaa Suomen olevan sopimusvaltiona velvollinen toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

Saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatiminen periaatteessa uudestaan jokaista vaalia ajatellen ja uusien vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden pohjalta estäisi sitä, että todetut oikeudenloukkaukset jatkuvat. Mikäli vaaliluettelon pohjana säilytettäisiin edellisten vaalien vaaliluettelo ja kaikki aiemmin vaaliluetteloon merkityt ja heidän jälkeläisensä merkittäisiin jatkossakin vaaliluetteloon, tämän voidaan katsoa tarkoittavan oikeudenloukkauksen jatkamista. Tämän vuoksi vaaliluettelo on tarpeen koota uusien kriteerien pohjalta kokonaan uudelleen alusta.

Menettelyn ei arvioida loukkaavan yksilöiden oikeusturvaa, sillä prosessissa arvioidaan yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti jokaisen vaaliluetteloon merkittävän henkilön osalta, täyttävätkö he ehdotetun lain mukaiset kriteerit. Kysymys ei ole varallisuusarvoisista niin sanotuista saavutetuista oikeuksista vaan osallistumisesta saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan sisäisen itsemääräämisoikeuden käyttöön siten että samalla Suomi valtiona kunnioittaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan suhteessa saamelaiseen alkuperäiskansaan. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon ja asiassa on otettava huomioon, että alkuperäiskansan jäsenen määrittelyssä ei riitä pelkkä itseidentifikaatio, vaan siihen liittyy olennaisena osana myös niin sanottu ryhmähyväksyntä.

Niin sanotun lappalaiskriteerin pohjalta kokonaan tai osittain tai tällaisten henkilöiden jälkeläisinä vaaliluetteloon merkityt henkilöt (karkean arvion mukaan noin 100-200 henkilöä) eivät muodosta mitään yhtenäistä etnistä tai muuta vähemmistöryhmää. Lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetuissa rekistereissä on muitakin kuin saamelaisia, minkä vuoksi kyseiset rekisteri eivät toimi osoituksena henkilön saamelaisuudesta. Tämän vuoksi 3 §:ää on tarpeen korjata. Oletettavaa on, että osa em. henkilöistä saattaa täyttää laajennetun kielikriteerin.

Muita tapoja ehkäistä oikeudenloukkauksia jatkossa ei ole asian valmistelussa tunnistettu. YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea on todennut, määritellessään, kenellä on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa, sopimusvaltion olisi annettava asianmukainen painoarvo saamelaisten itsemääräämisoikeudelle, joka liittyy heidän asemaansa Suomessa, heidän oikeudelleen määrätä omasta jäsenyydestään ja oikeudelleen siihen, ettei heitä pakkosulauteta (ks. CERD/C/FIN/CO/20–22, kohta 12).

Kun perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen ratkaisu on saavutettavissa nykyisen lain perusratkaisuja kehittämällä, ns. Timosen toimikunta ei harkinnut muita tapoja estää tapahtuneiden oikeudenloukkausten jatkumista tulevaisuudessa. Ehdotusta pidemmälle menevä perusratkaisu olisi sisällyttää lakiin vain perussäännös äänioikeuden kriteereistä, jolloin vaaleja ja muutoksenhakua koskeva sääntely jäisi saamelaisten omaksi asiaksi esimerkiksi saamelaiskäräjien hyväksymässä vaaliluettelossa. Lakiin voisi tällöin sisältyä yhdistyslain (503/1989) 33 §:ää vastaavat säännökset syrjivän päätöksen mitättömyydestä ja mitättömyyden vahvistamista koskevan kanteen ajamisesta yleisessä alioikeudessa. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole selvitetty tarkemmin.

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea katsoo muun muassa, että kyseessä olevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat voineet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettujen joukkoa, mikä on vaikuttanut saamelaiskäräjien kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan. Komitea suosittelee, että Suomi tarjoaa valittajille tehokkaan oikeussuojakeinon käynnistämällä kiireellisesti aidon neuvottelun saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tarkistamiseksi sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutta koskevat kriteerit määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän omaan jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa muiden taattujen oikeuksien nauttimiseksi ja täysimääräiseksi toteuttamiseksi yleissopimuksen 5 artiklan c ja e kohdan mukaisesti.

YK:n ihmisoikeuskomitean alainen alkuperäiskansamekanismi EMRIP (kommentit 6.8.2021) on esittänyt kannattavansa päivämäärän lisäämistä ehdotetun 3 §:n mukaisesti, koska se edistää YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen toteuttamista.

Oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/5eddb3cf-c231-45ab-b3c9-2cd1b4e9319c/MUISTIO_20221108105158.pdf) todetaan mm. seuraavaa: ”Totean samalla, että viimeaikaisten kansainvälisten ihmisoikeuksia valvovien elinten ratkaisukäytännön valossa lainsäätäjällä on harkintavallassaan mahdollisuus ja perusteltuakin tehdä ehdotettu muutos ja antaa enemmän painoarvoa saamelaisyhteisön hyväksynnällä jäsenekseen.”

Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunnan kuulemien valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lausunnoista käy ilmi, että vaaliluettelon laatimista uudestaan ei pidetä ongelmallisena perustuslain 6 §:n, eli yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi professori Mikael Hiden lausuu seuraavaa:

”Vaikka ns. lappalaiskriteeriin pohjautuva äänioikeus ja vaalikelpoisuus poistettaisiinkin käytännössä muodostuneen virheen korjaamistoimenpiteenä, on esiintuotu mahdollisuus, että tämän kriteerin nojalla äänioikeuden saaneet kuitenkin säilyttäisivät äänioikeutensa ja vaalikelpoisuutensa (Oikeuden säilyminen tulisi tällöin ehkä merkitsemään oikeuden kuulumista myös heidän jälkeläisilleen.) En pidä tällaista järjestelyä tässä aiheellisen ja suositeltavana. Yksi merkittävä syy on se, että hyvään, oikeita viestejä antavaan lainsäädäntöön ei sovi järjestely, jossa tietty asiaintila todetaan virheelliseksi ja sen jatkuminen suljetaan pois, mutta samalla kuitenkin jätetään jonkinlainen kapseloitu otos tämän virheen mukaisista järjestelyistä olemaan voimassa toistaiseksi ja siis periaatteessa ilman aikarajaa.”

Oikeudellista estettä poistaa ihmisoikeusloukkaukset uusimalla vaaliluettelo ei siis ole nähtävissä, vaan mm. oikeuskanslerinvirasto ja perustuslakivaliokunnan kuulemat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat ovat pitäneet ratkaisuehdotusta perusteltuna.

Viime hallituskaudella annettu esitysluonnos on kesällä 2022 ollut valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/5eddb3cf-c231-45ab-b3c9-2cd1b4e9319c/MUISTIO_20221108105158.pdf).

Vaalilautakunnan kokoonpano ja muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa

Vaalilautakunnan kokoonpanoa ehdotetaan laajennettavaksi. Erityisesti vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien hakemusten käsittelyn ja laissa mainittujen objektiivisten kriteerien arvioinnin kannalta olisi tärkeää, että lautakunnassa on saamen eri kieliryhmiä koskeva laajempi asiantuntemus kuin mitä tulee vaatimuksesta kotiseutualueen kaikista kunnista tulevasta edustuksesta. Laajennettu vaalilautakunta on parhaassa asemassa arvioida vaaliluetteloon ottamisen kriteereiden täyttymistä ja sitä, minkälaista näyttöä eri kriteereiden tueksi voi olla saatavissa ja minkälaista näyttöä voidaan edellyttää.

Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhakua uudistettaisiin siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta. Tällä hetkellä saamelaiskäräjien hallitus, eli poliittinen elin, käsittelee vaaliluetteloa koskevia oikaisuvaatimuksia.

Saamelaiskäräjälakiin ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakulautakuntaa koskeva uusi 5 luku muutoksenhausta vaaliluetteloa koskevissa asioissa, jonka säännöksillä muutoksenhakulautakunnan asema ja toiminta järjestettäisiin niin, että sitä voitaisiin asemansa ja erikoistumisensa puolesta verrata erityistuomioistuimiin. Saamelaisten vaaliluetteloa koskevia asioita on käsiteltävä sellaisessa prosessissa, joka vastaa ja toteuttaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta samalla varmistaen yksilön oikeusturvan ilman syrjintää tai mielivaltaa.

Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan, 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. Valituslupaperusteiden rajauksen tarkoituksena on kunnioittaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta korostamalla korkeimman hallinto-oikeuden roolia laintulkintaa ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena. Muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuitenkin säilytettäisiin, mikä takaa viime kädessä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja hakijoiden oikeusturvaa.

Lopuksi

Viranomaisten neuvotteluvelvoitteen uudistuksella pyritään vahvistamaan saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelysäännös, jonka avulla pyritään varmistamaan alkuperäiskansa saamelaisten osallistumisoikeuksien turvaamista Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Menettelysäännöksen muotoilun perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, minkälaisia päätöksiä viranomaiset tulevaisuudessa tekevät. Tämä riippuu mm. siitä, minkälaisia hankkeita viranomaisissa tulee vireille ja ottavatko viranomaiset omassa toiminnassaan huomioon saamelaisten oikeudet. Esimerkiksi elinkeinojen harjoittamisedellytykset riippuvat ennen kaikkea viranomaisten päätösten sisällöstä, ei siitä, onko asioiden valmisteluvaiheessa käyty neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa. Viranomaisilla on velvollisuus huomioida saamelaisten oikeudet riippumatta siitä, käydäänkö tietyssä asiassa neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa vai ei. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltasäännöksiin, eli viranomainen voi jatkossakin tehdä myös sellaisia päätöksiä, jotka saamelaiskäräjät vastustaa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden sääntelyn toimivuutta seurataan tarkkaan ja mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua. Esityksen kirjauksia lain seurannasta ja toimivuuden arvioinnista on tarkennettu. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjälakia kehitetään jatkossakin.