5.2.2025 YVV/69/2025

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 100/2023 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 viipymättä.

- Niin kutsutun ”lapinverokriteerin” poistaminen vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisista kriteereistä on perusteltua, eikä se ole syrjivä.

- Vaaliluettelo on perusteltua rakentaa uudestaan uudistettujen kriteerien pohjalta epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi

- Yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoitteen täsmennykset edistävät alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeutta.

- Velvollisuus huomioida saamelaisten oikeudet selkeyttää viranomaisten velvollisuuksia ja edistää ihmisoikeuksien toteutumista.

- Käsittelyssä olevat muutokset saamelaiskäräjälakiin edistäisivät alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa merkittävällä tavalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua perustuslakivaliokunnalle 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 on 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 hen-

kilöistä 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 yhdenvertaisuuslain 10 §:n tarkoittamalla tavalla välittömästi syrjivä, koska se ei oikeuta kohtelemaan mitään saamelaisryhmää epäsuotuisalla tavalla. Jokainen, joka täyttää lain määritelmän, tulee merkitä vaaliluetteloon.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n 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. Tämä tieto on vahvistettu laajasti Lapin maankäyttöä ja verotusta koskevissa tutkimuksissa. Historioitsija Matti Enbuske toteaa Lapin asutuksen ja maankäytön historiaa koskevassa väitöskirjassaan, että ”esimerkiksi 1700-luvulla lapinkylissä asui suomalaislähtöisiä perhekuntia, mutta heidät kirjattiin lappalaisiksi, koska he kuuluivat lapinkylään ja maksoivat lapinveroa. Heidän etnisyyttään saati itseidentifikaatiotaan on näin vuosisatojen kuluttua oikeastaan mahdotonta tietää.” (Enbuske, 2008, *VanhanLapin valtamailla*, s. 17.) Enbusken tutkimuksessa selkein esimerkki lapinveron luonteesta elinkeinoon ja hallintoon kytkeytyvänä käytäntönä on Kuolajärveltä (nykyinen Salla), jossa ennen 1760-lukua kaikki veronmaksajat maksoivat lapinveroa etnisyydestä riippumatta ja vuonna 1763 heidät kaikki siirrettiin tilallisiksi jälleen riippumatta siitä, oliko henkilö suomalainen vai saamelainen (emt. 302).

Myös Timosen toimikunnan mietintöön eriävän mielipiteen kirjoittanut tutkija 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 Paavo Halosen jälkeläinen suorassa mieslinjassa. Halosen jälkeläisten puolisoista on hyvin vähän tietoa, mutta mikään ei viittaa siihen, että yksikään heistä olisi ollut saamelainen. Kyseiseen henkilöön viitataan käräjäkirjoissa uudistilallisena, joka on muuttanut alueelle ennen merkintää lapinveronmaksajaksi. Alueen metsäsaamelaisia sukuja käsittelevässä tutkimuksessa kyseinen lapinveronmaksaja on merkitty suomalaiseksi. Näillä tiedoilla vaikuttaa erittäin todennäköiseltä, että korkein hallinto-oikeus on määrännyt henkilön lisättäväksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon osittain perustuen hänen lapinveroa 1700-luvulla 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.” Anek-

dootin ’helsinkiläisen pankinjohtajan’ kaltaisia henkilöitä on moninkertaisesti enemmän lapinveroa maksaneiden jälkeläisten joukossa varsinkin, jos kyseinen kriteeri ulotetaan Joonan esittämällä tavalla aina 1600-luvun verokirjoihin asti.

Lappalaiskriteeri on kirjattu lakiin ilman aikarajaa, mutta korkein hallinto-oikeus ei ole katsonut, että esivanhemman kaukainen merkintä verokirjoissa olisi peruste vaaliluetteloon lisäämiselle. Lappalaiskriteerin säilyttäminen laissa nykymuodossaan ilmaisisi lainsäätäjän tahdon, että kriteeriä tulkittaisiin lain kirjaimen mukaisesti ilman aikarajaa. Tämä johtaisi siihen, että vaaliluetteloon tulisi lisätä henkilöitä, joiden yhteydestä saamen kieleen ja kulttuuriin ei välttämättä ole muuta näyttöä kuin vuosisatojen takainen merkintä veroluetteloissa. Alkuperäiskansan määrittelyn muuttamista näin radikaalilla tavalla ei voida tehdä ilman alkuperäiskansan suostumusta. Mikäli saamelaiset katsoisivat, että määritelmää tulisi laajentaa tavalla, jossa vaaliluetteloon merkittäisiin kaukaisia esivanhempia historiallisissa lapinkylissä omaavat henkilöt, tulisi saamelaisten kotiseutualuetta laajentaa kattamaan koko historiallinen lapinkylien alue. Tämä tarkoittaisi saamelaiskäräjälain 9 § mukaisen neuvotteluvelvoitteen ulottamista aina Kuusamoon asti. Saamelaiskäräjien kanssa tulisi siis neuvotella kaikista alueiden käyttöä, valtionmaiden käyttöä, kaivostoimintaa ja muita 9 § mainittuja toimenpiteitä suunniteltaessa huomattavasti nykyistä laajemmalla alueella. Tämä vaatisi myös huomattavaa resurssien lisäämistä saamelaiskäräjille nykyiseen tai hallituksen esityksessä esitettyyn verrattuna.

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 § vaaliluettelon tietojen tarkoitussidonnaisuudesta ei hallituksen esityksen

mukaan muuteta. Kyseinen pykälä kieltää vaaliluettelotietojen käytön muuhun kuin saamelaiskäräjien vaalien toimittamiseen. Ainoana poikkeuksena ovat tilastointiin ja tutkimukseen liittyvä käyttö. Näin ollen esimerkiksi kalastukseen liittyviä oikeuksia ei voi kytkeä henkilön vaaliluetteloon kuulumiseen. Oikeuskäytännössäkään oikeutta perinteiseen kalastukseen ei ole kytketty merkintään saamelaiskäräjien vaaliluettelossa, vaan korkeimman oikeuden saamelaisten perinteistä kalastusta Vetsijoessa koskevassa ennakkopäätöksessä katsotaan riidattomaksi, että vastaajat ovat ”paikallisia saamelaisia” (KKO 2022:26, ks. myös KHO:2024:65 sekä Lapin käräjäoikeuden lainvoimainen tuomio 12.8.2022, 22/130234). Kalastusta koskevassa oikeuskäytännössä painottuu myös vahvasti se, että oikeudet ovat koskeneet paikallisia saamelaisia omilla perinteisillä kalastusalueillaan.

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.

Vaaliluettelon uudelleen rakentaminen

Lakimuutoksen myötä saamelaiskäräjien vaaliluettelo rakennetaan uudestaan uudistettujen vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerien pohjalta. Tämä tarkoittaa sitä, että vaaliluetteloon merkitään laajennetun kielikriteerin täyttävät henkilöt. Ne pääosin korkeimman hallinto-oikeuden kokonaisharkintaan nojaavilla päätöksillä vaaliluetteloon lisätyt henkilöt, jotka ovat aikaisemmin olleet saamelaiskäräjien vaaliluettelossa eivät tulisi merkityiksi uuteen vaaliluetteloon elleivät he täytä laajennettua kielikriteeriä. Tämän on väitetty syrjivän henkilöitä, jotka eivät jatkossa voi äänestää tai asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa.

Samoin kuin lapinverokriteerin poistamiseen liittyvien syrjintäväittämien kohdalla, niiden arviointia vaikeutta väittämien epämääräisyys: mikä on tarkalleen ottaen syrjintäperuste ja mistä syrjinnän muodosta katsotaan olevan kysymys. Välittömän syrjinnän suhteen vaaliluettelon rakentamisessa on sovellettava yhteneväisiä kriteerejä ja näytön arvioinnin perusteita riippumatta siitä, mitä saamen kieltä henkilö itse tai hänen vanhempansa, isovanhempansa tai isosisovanhempansa ovat puhuneet. Lakiin ei olla näiltä osin luomassa välittömästi syrjivää toimintamallia. Välillisen syrjinnän arvioinnissa syrjintäperusteena tulisi jälleen kysymykseen se, että henkilö kuuluu sellaiseen sukuun, jonka piirissä saamen kielen käyttö on loppunut jo yli neljä sukupolvea sitten. Ottaen huomioon saamelaiskäräjien saamen kieliin ja kulttuuriin liittyvä tehtävä, vaaliluettelossa olevilta voidaan edellyttää yhteyttä kyseisiin kieliin ja kulttuuriin eikä yhteys voi olla liian kaukainen. Syrjintäväittämistä ei myöskään näiltä osin yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan synny olettamaa yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä.

Vaaliluettelon uudelleenrakentamiselle on puolestaan vahvat perusteet. Leena Heinämäki on tutkimuksissaan osoittanut epäjohdonmukaisuuksia vaaliluetteloon liittyvässä päätöksenteossa niin saamelaiskäräjien hallituksessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Heinämäen tutkimusten mukaan vaalilautakunnan linja on ollut johdonmukainen. Saamelaiskäräjien hallitus on kuitenkin tehnyt linjasta poikkeavan ratkaisun vuonna 2011 ja lisännyt kymmenen henkilöä vaaliluetteloon vaalilautakunnan linjan vastaisesti. Heinämäen mukaan päätöksessä vaaliluetteloon lisättiin vuonna 1739 lapinveron maksajaksi merkityn henkilön jälkeläisiä kielikriteerin täyttymisestä annetun henkilötodistuksen perusteella. Tämä poikkesi kielikriteerin täyttymisen arvioinnin yleisestä linjasta. Saamelaiskäräjien seuraava hallitus on hakenut purkua kyseisille ratkaisuille, mutta KHO ei hyväksynyt hakemusta. Jatkossa yhtenäistä linjaa on sovellettu myös kyseisen päätöksen kohteena olleiden sukulaisiin, mikä on johtanut tilanteisiin, joissa osa

sukulaisista on vaaliluettelossa ja osa ei samojen polveutumisesta ja kielitaidosta esitettyjen näyttöjen nojalla. (Heinämäki, 2017, s. 117–121.)

KHO:n linja ratkaisuissa on ollut epäjohdonmukaisempi. Siirryttäessä kokonaisharkintaan KHO on osin hyväksynyt samojen henkilöiden hakemuksia, jotka se on aikaisemmin hylännyt ilman, että saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisten kriteerien täyttymisestä olisi esitetty uutta näyttöä (Heinämäki, 2017, s. 107–117). YK:n ihmisoikeuskomitean ja CERD-komitean ratkaisujen jälkeen KHO on jälleen muuttanut linjaansa. Vuosikirjapäätöksessä KHO:2021:46 valittajan hakemus hylättiin, vaikka hän on aiemmin vaaliluetteloon KHO:n kokonaisharkintapäätöksellä lisättäväksi määrätyn täyssisar. Heillä on siis täysin sama näyttö saamelaiskäräjälain 3 § objektiivisten kriteerien täyttymisestä. KHO:n mukaan, ”Koska arvioinnissa oli otettava huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 esittämät näkökannat, pelkästään se, että A:n sisar oli merkitty vaaliluetteloon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä vuonna 2015 ei merkinnyt, että myös A oli merkittävä vaaliluetteloon. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A:n erilaiselle kohtelulle oli tässä tapauksessa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja ihmisoikeuskomitean näkökannoista ilmenevä hyväksyttävä peruste.” Jälleen sukulaisia on kohdeltu eri tavoin.

Yllä kuvattujen epäjohdonmukaisuuksien vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vaaliluettelon uudelleenrakentaminen uudistettujen kriteerien pohjalta on perusteltua. Epäjohdonmukaisesti koottu vaaliluettelo heikentää myös vaaliluetteloon jatkossa hakeutuvien oikeusturvaa. Mikäli vaaliluetteloa koskevissa päätöksissä on epäjohdonmukaisuuksia, tulee syrjintää ja mielivaltaa koskevien valitusten arvioinnista haastavaa.

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. Nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä viranomaisten velvollisuutta huomioida saamelaisten oikeuksien toteutuminen on lievennetty verrattuna Timosen toimikunnan laatimaan luonnokseen ja edelliseen kä-

sittelyssä olleeseen hallituksen esitykseen HE 274/2022 vp. Saamelaiskäräjät on kuitenkin perustuslakivaliokunnan julkisessa kuulemisessa esitetyistä kriittisistä huomioista huolimatta hyväksynyt ehdotetut muotoilut. 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.

Perustuslakivaliokunnan 17.10.2024 järjestämässä julkisessa kuulemistilaisuudessa esitettiin väitteitä, että neuvotteluvelvoite syrjisi muita saamelaisten kotiseutualueella asuvia. Saamelaiset ovat Utsjokea lukuun ottamatta vähemmistössä myös kotiseutualueen kunnissa. Neuvotteluvelvoitteella tuetaan saamen kielten ja kulttuurin huomioimista päätöksenteossa.

Saamelaiskäräjille ei tule veto-oikeutta kunnalliseen tai muuhunkaan päätöksentekoon. Neuvotteluvelvoitteen vahvistamisella toteutetaan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 19 artiklaa. Neuvotteluvelvoitteen vahvistamista vastustavat lausunnot eivät vastusta pelkästään saamelaiskäräjien aseman parantamista. Niissä vastustetaan periaatteellisella tasolla alkuperäiskansaoikeuksia, joiden edistämiseen Suomi on sitoutunut.

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 §:n 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.

Saamelaisten oikeuksien huomioiminen vaatii 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 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. Aikaisempien vaalien tulosta tarkastelemalla selviää, että kiintiöillä on ollut vaikutusta ainoastaan viimeisten 1–3 paikan jakautumiseen lähinnä niin, että Sodankylästä on tullut valituksi henkilöitä, jotka eivät olisi tulleet valituksi pelkän äänimäärän perusteella.

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 ky-

symys 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. Tämä muutos on sisällytetty nykyiseen hallituksen esitykseen. Yllä esitetyn perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että saamelaiskäräjien esittämä uusi tapa toteuttaa kiintiöjärjestelmä ei myöskään ole syrjivä ja sen ollessa vahvasti kannatettu saamelaiskäräjillä, tulisi lakia muuttaa myös näiltä osin esityksen mukaisesti.

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. Seuraavat saamelaiskäräjävaalit on tarkoitus järjestää syksyllä 2027. Lakimuutoksen viivästyminen heikentäisi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon uusien kriteerien perusteella hakeutuvien oikeusturvaa. Saamelaiskäräjät on kokouksessaan antanut vahvan tuen nyt käsittelyssä olevalle hallituksen esitykselle. Käsittelyssä olevat muutokset saamelaiskäräjälakiin edistäisivät merkittävällä tavalla alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Matti Jutila
Erityisasiantuntija
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
matti.jutila@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Kristina Stenman
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
kristina.stenman@oikeus.fi