OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

osastopäällikkö Johanna Suurpää
lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman

Vastine

2.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine asiassa HE 100/2023 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin saamelaiskäräjälain muutosta koskevasta esityksestä. Vastineessa pyydetään ottamaan kattavasti kantaa perustuslakivaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa ja muiden valiokuntien lausunnoissa esiin tulleisiin seikkoihin. Lisäksi valiokunta toivoo erityisesti käsiteltävän seuraavia aiheita:

- muutoksenhaku/oikeusturva
- kielikriteerin soveltaminen – millainen dokumentaatio kelpaa osoittamaan kielikriteerin täyttymistä
- minkälaisiin jatkotoimiin valtioneuvostolla on valmiuksia ryhtyä tilanteessa, jossa ehdotetun 3 §:n sääntelyn ulkopuolelle jää alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä
- miten turvataan mahdollisuudet purkaa aikaisempaa assimilaatiota (esim. kielen elvyttäminen vs. keskeytyksettömyys kielen käyttämisessä)
- syrjinnän kiellon huomioon ottaminen
- mahdollisuus suhteellisen vaalitavan käyttöön
- mitä lakiehdotuksen 9 §:n ilmaisulla ”erityistä merkitystä saamelaisille” tarkoitetaan kotiseutualueen ulkopuolella.

Oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa.

Oikeusministeriö toteaa yleisenä huomiona, että eduskunnalle on annettu huomattava määrä lausuntoja ja näkemykset niissä hajautuvat. Keskeistä asian eteenpäin viemiselle on se, että saamelaiskäräjät kannattaa ehdotusta.

Ehdotusta kannattavat myös mm. Kolttien kyläkokous, oikeuskansleri Tuomas Pöysti, professori Janne Salminen, professori Tuomas Ojanen, emeritusprofessori Veli-Pekka Viljanen, professori Martin Scheinin, emeritusprofessori Veli-Pekka Lehtola, yhdenvertaisuusvaltuutettu, apulaisprofessori Tapio Nykänen, OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti Leena Hansen, YK:n

alkuperäiskansamekanismi EMRIP:n jäsen, professori Sheryl Lightfoot, Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio, Ihmisoikeuskeskus, Suomen saamelaisnuoret ry, SámiSoster ry ja Amnesty International Suomen osasto. Mm. professori Mikael Hidén ja professori Olli Mäenpää eivät ole tunnistaneet esityksessä perustuslaillisia ongelmia. Osa järjestöistä, kuten Suoma Sámiid Guovddášsearvi ry, eli Suomen saamelaisten keskusjärjestö jäsenjärjestöineen katsoo, että lain uudistaminen on tarpeellista, mutta että nykyehdotuksessa on kohtia, jotka vaativat huomiota ja joista eri jäsenjärjestöillä on erilaisia näkemyksiä. Myös Utsjoen kunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti lakiehdotukseen.

Esitystä vastustavat mm. OTT Juha Joona, Tunturi-, metsä- ja kalastajasaamelaiset ry, Inarinmaan Lapinkyläyhdistys, Inarinsaamelaiset ry, Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry ja Ooutâst ry. Esitykseen monelta osin kriittisesti suhtautuvat professori Reetta Toivanen ja dosentti Janne Saarikivi.

1 Perustuslakivaliokunnan esille nostamat aiheet

1.1 Muutoksenhaku/oikeusturva

Muutoksenhakulautakunta

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Ehdotettu saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta (muutoksenhakulautakunta) sekä jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevissa asioissa noudattavat perustuslain 21 §:n 1 momentin periaatteita oikeusturvasta. Perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on muun ohella oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Muutoksenhakulautakunnan nimestä huolimatta perustettava lautakunta olisi organisaationa itsenäinen ja riippumaton, tuomioistuimiin rinnastettava lainkäyttöelin. Menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja edellytyksiä. Ehdotettu sääntely turvaa sen, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä pitää tuomioistuimiin rinnastettavana riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jatkossa saamelaiskäräjien hallituksella, eli poliittisella elimellä ei olisi minkäänlaista roolia vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan mm. näin (s. 123):

”Tuomioistuinten yhteiskunnallinen asema ja tehtävät on säännelty perustuslaissa. Valtiovallan kolmijako-oppia ilmentävän perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovallan käyttö kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, joista ylimpinä tuomioistuimina ovat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 98 §:ssä säädetään tuomioistuinlaitoksen perusrakenteesta. Sen mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Erikseen määrätyllä toimialalla tuomiovaltaa käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Erityistuomioistuimia ovat työtuomioistuin, markkinaoikeus ja vakuutusoikeus. Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi muutoksenhakulautakuntien asemaa on käsitelty seuraavasti: ”Yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten ohella lainkäyttövaltaa on myös erilaisilla valitusten käsittelyä varten perustetuilla muutoksenhakulautakunnilla tai tuomioistuimen kaltaisilla lainkäyttöelimillä. Niiden asemaa ei ole yleensä järjestetty kaikilta osin tuomioistuimille asetettujen vaatimusten mukaisesti. Niiden päätöksistä voidaan yleensä valittaa tuomioistuimeen, joko lääninoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisten lainkäyttöelinten ei katsota kuuluvan varsinaisesti tuomioistuinlaitokseen eikä niitä ole tarpeen erikseen säännellä perustuslaissa.” (HE 1/1998 vp, s. 156.)

Perustettava saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta olisi organisaationa itsenäinen ja riippumaton, tuomioistuimiin rinnastettava lainkäyttöelin, joka turvaisi perustuslain 21 §:n 1 momentin toteutumisen. Perustuslakivaliokunnan uudemman linjauksen mukaan muutoksenhakulautakunnat ovat sellaisia muutoksenhakuelimiä, joista on perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti säädettävä lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täyttyä. Näiden vaatimusten on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan myös sellaisia muutoksenhakuelimiä, joiden päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen. (PeVL 9/2007, s. 10; PeVL 35/2006 vp, s. 2; PeVL 25/2004 vp, s. 2; PeVL 55/2002 vp, s. 3; PeVL 15/2002 vp, s. 3.)

Muutoksenhakulautakunnasta on säädettävä lailla ja sen toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täyttyä. Kaikki muutoksenhakuelimen toimintaa keskeisesti koskevat säännökset tulee siten antaa lailla. (PeVL 15/2002 vp, s. 4; PeVL 37/1997 vp, s. 4.) Saamelaiskäräjistä annettuun lakiin 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.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaisulla muu riippumaton lainkäyttöelin tarkoitetaan tuomioistuimelle ominaiset oikeussuojavaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia. Ilmaisuun on sisällytetty paitsi vaatimus oikeussuojaelimen riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa asian eri osapuoliin (PeVL 37/1997 vp, s. 3). Oikeusjärjestelmässämme on ennestään joitakin itsenäisiä ja riippumattomia muutoksenhakulautakuntia, jotka toimivat ensimmäisenä muutoksenhakuasteena valitettaessa viranomaisten päätöksistä. Tällaisia lautakuntia ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla sosiaaliasioiden, työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnat ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla opintotuen muutoksenhakulautakunta.”

Esityksen Muut toteuttamisvaihtoehdot -jaksossa (s. 68) perustellaan, miksi muutoksenhakulautakunnasta ei ehdoteta säädettäväksi tuomioistuinlaissa:

”Muutoksenhakulautakuntaa koskevassa sääntelyssä on otettu huomioon lainkäyttöelimelle asetetut vaatimukset, jotta lautakunta olisi itsenäinen ja riippumaton. Yhtenä vaihtoehtona olisi säätää muutoksenhakulautakunnasta tuomioistuinlaissa. Tällainen ratkaisu antaisi lautakunnalle selkeämmin tuomioistuimen aseman kansallisessa lainsäädännössä. Toisaalta tuomioistuinlain säännökset ei monin paikoin sovellu nyt perustettavaksi esitettävään muutoksenhakulautakuntaan, ja siitä tarvittaisiin useita poikkeuksia. Tästä syystä on valittu ratkaisuksi säätää muutoksenhakulautakunnasta saamelaiskäräjälain uudessa luvussa. Tätä ratkaisua on pidetty sääntelyteknisesti ja myös asiallisesti oikeampana ratkaisuna.”

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ”Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta ei ole täysin ongelmatonta, että saamelaiskäräjät ehdottaisi ja valtioneuvosto nimittäisi jäsenet muutoksenhakulautakuntaan (41 b §). Muutoksenhakulautakunnan nimittäminen eroaisi muiden muutoksenhakuviranomaisten nimittämismenettelystä. Hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuimien tuomarinnimitykset kuuluvat riippumattoman tuomarinvalintalautakunnan toimivaltaan.”

Oikeusministeriö viittaa tältä osin edellä esitettyyn. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että tuomioistuinlain (673/2016) soveltamisalasäännöksen (1 §) mukaan laissa säädetään tuomioistuimista sekä tuomareista, muista tuomioistuinten jäsenistä ja muusta tuomioistuinten henkilöstöstä. Laissa säädetään myös Tuomioistuinvirastosta, tuomarinvalintalautakunnasta ja tuomarinkoulutuslautakunnasta sekä niiden tehtävistä ja henkilöstöstä. Lakia sovelletaan korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä niiden jäseniin kuitenkin vain, jollei korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa toisin säädetä. Valtakunnanoikeudesta säädetään erikseen.

Tuomioistuinlain 2 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja ylimpänä oikeusasteena korkein oikeus. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat hallinto-oikeudet ja ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutusoikeus.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenet eivät ole tuomioistuinlain 5 §:n mukaisia tuomareita. Näin ollen ei ole perusteltua, että tuomioistuinlaissa säädetty tuomarinvalintalautakunta käsittelisi myöskään nyt perustettavan muutoksenhakulautakunnan jäsenten valintoja. Ehdotettu muutoksenhakulautakunta ei olisi perustuslaissa ja tuomioistuinlaissa tarkoitettu tuomioistuin vaan ns. muu riippumaton lainkäyttöelin, minkä vuoksi ei ole perusteltua kytkeä tuomarinvalintalautakuntaa nyt ehdotettavan muutoksenhakulautakunnan jäsenten valintaan.

Se, edellytetäänkö tietyn muutoksenhakulautakunnan jäseneltä tuomarin virkaa oikeuttavaa tutkintoa, ei vaikuta siihen, tuleeko tuomioistuinlain säännöksiä soveltaa. Joidenkin nykyisten muutoksenhakulautakuntien jäseniltä vaaditaan tuomarin virkaan oikeuttavaa tutkintoa, mutta siitä huolimatta tuomarinvalintalautakunta ei käsittele kyseisten jäsenten valintaa (katso sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1299/2006) 3 §; työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (677/2005) 2 § ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1316/2010) 3 §.)

Apulaisprofessori Anu Mutanen esittää lausunnossaan mm. seuraavaa:

”Ehdotettu sääntely merkitsisi uuden muutoksenhakulautakunnan perustamista. Esityksessä on mielestäni esitetty asianmukaiset perustelut tällaiselle verrattain poikkeukselliselle oikeusturvajärjestelylle. Merkitystä on sillä, että muutoksenhakulautakunnan rajattu tehtäväkenttä kohdistuisi erityisasiantuntemusta edellyttäviin kysymyksiin. Lisäksi on pidettävä tärkeänä, että ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa turvatun saamelaisten itsemääräämisoikeuden merkitys. Itsemääräämisoikeutta toteuttaisi se, että valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta. Tältä osin esityksessä ei ole kuitenkaan avattu tarkoitettua saamelaiskäräjien ehdotusta muutoksenhakulautakunnan asettamiseksi. On mielestäni tärkeää korostaa, että saamelaiskäräjät ei voisi tehdä jäsenehdotusta, joka vaarantaisi lautakunnan riippumattomuuden. Vastaavasti valtioneuvosto ei voisi asettamispäätöstä tehdessään noudattaa saamelaiskäräjien ehdotusta, jos se vaarantaisi lautakunnan riippumattomuuden. Muutoin esityksessä on tarkasteltu kysymystä riippumattomuudesta asianmukaisesti.”

Apulaisprofessori Maija Dahlberg käsittelee kysymystä siitä, ovatko muutoksenhakulautakunnan jäsenet päätoimisia vai sivutoimisia. **Oikeusministeriö** toteaa, että ehdotetun 41 a §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakulautakuntaa johtaa puheenjohtaja, joka voi olla päätoiminen. Muutoksenhakulautakunnan muut jäsenet ovat sivutoimisia.

Oikeusministeriö yhtyy apulaisprofessori Dahlbergin esille nostamaan seikkaan, että ”sivutoimisessa puheenjohtajan virassa huomio on kiinnitettävä painokkaammin siihen, kuinka riippumattomalta ja puolueettomalta puheenjohtajan toiminta näyttäytyy sen pohjalta, mikä on puheenjohtajan päätoimi.” **Oikeusministeriö** lisää, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajaan, muuhun jäseneen sekä esittelijään sovellettaisiin mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:ssä säädetään tuomarin esteellisyydestä.

Sen sijaan **oikeusministeriö** ei kaikilta osin yhdy **apulaisprofessori Dahlbergin** seuraavaan näkemykseen: ”… Nähdäkseni muutoksenhakulautakunnan jäsenten riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta on varsin perusteltua, että muutoksenhakulautakunnan jäseniltä ei edellytetä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittynä olemista. Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta voisi pikemminkin pitää perusteltuna sellaista edellytystä, että muutoksenhakulautakunnan jäsenet eivät olisi merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.” **Oikeusministeriö** pitää kohtuuttomana vaatimuksena sitä, että henkilö ei saisi äänestämällä osallistua yhteisten asioiden käsittelyyn, jotta voisi tulla valituksi muutoksenhakulautakunnan jäseneksi. Vastaavanlaista äänioikeuden käyttämättä jättämistä koskevaa vaatimusta ei aseteta myöskään tuomareille tai muiden lainkäyttöelinten jäsenille. Muutoksenhakulautakunnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta turvataan ehdotetussa sääntelyssä monella muulla keinoin. Esimerkiksi ehdotetun 41 b §:n 4 momentin mukaan ”saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen, vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voi kuulua muutoksenhakulautakuntaan. Edellä 22 §:n mukaan ehdokkaana saamelaiskäräjien vaaleissa ei voi olla muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen.” Sääntelyllä turvataan toisin sanoen sitä, että muutoksenhakulautakuntaan ei valita sellaista henkilöä, joka osallistuu saamelaiskäräjien poliittiseen toimintaan.

Edelleen apulaisprofessori **Dahlberg** toteaa seuraavaa: ”…Tämän vuoksi olisi nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua vahvistaa muutoksenhakulautakunnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta siten, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja olisi aina päätoiminen. Lisäksi päätösvaltaisen muutoksenhakulautakunnan oikeudellisten jäsenten määrä pitäisi aina olla vähintään sama kuin ei-oikeudellisten jäsenten.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaan puheenjohtaja voisi olla joko päätoiminen tai sivutoiminen. Ehdotettu ratkaisu johtuu siitä, että saamelaiskäräjien vaaleja järjestetään vain joka neljäs vuosi. Vaikka esitys mahdollistaa hakeutumisen vaaliluetteloon jatkuvaluonteisesti, muutoksenhakulautakunnalla ei kuitenkaan välttämättä ole kovin paljon asioita vireillä esimerkiksi heti vaalien jälkeen. Päätoimisuutta edellyttävä säännös saattaa vaikuttaa kelpoisuusvaatimuksia täyttävien henkilöiden halukkuuteen ottaa tehtävä vastaan. Tulevaisuudessa muutoksenhakulautakunnalle voidaan mahdollisesti antaa myös muita tehtäviä, jolloin puheenjohtajan päätoimisuutta koskevaa edellytystä on syytä arvioida uudelleen.

Apulaisprofessori **Dahlberg** käsittelee lausunnossaan myös EIS 6 artiklan merkitystä ja viittaa mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen. Tältä osin oikeusministeriö viittaa **Pauliine Koskelon** lausuntoon, jossa todetaan mm. seuraavaa: ”Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun reunaehtojen osalta on ensiksi syytä todeta, että käsiteltävänä oleva asiayhteys, joka koskee oikeutta äänestää ja olla ehdolla saamelaiskäräjien vaalissa, ei kuulu EIS 6 artiklan soveltamisalaan.”

Selvää on, että EIS 6 artikla vaikuttaa perustuslain 21 §:n taustalla.

Suomen saamelaisten keskusjärjestö toteaa seuraavaa: ”Saamelaisyhdistykset arvostelevat sitä, että saamelaiskäräjät ei itse asettaisi ehdotettua muutoksenhakulautakuntaa, ja sitä, että 70 vuotta täyttänyt jäsen tulisi erota jäsenyydestään. Sekä että saamelaisilla tulisi olla viimeinen päätäntävalta vaaliluetteloon otettavista saamelaisista ilman valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen (41 m §). Asian voisi ratkaista niin, että saamelaiskäräjät nimeäisi ja päättäisi jäsenet erilliseen asiantuntijakomiteaan tai vastaavaan elimeen, jonka tehtävänä olisi ratkaista vaaliluetteloa koskevat valitusasiat.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely muodostaa kompromissin. Muutoksenhakulautakunta asetettaisiin kuitenkin saamelaiskäräjien ehdotuksesta. Ehdotettu eroamisikä vastaisi työlainsäädännössä voimassa olevaa yleistä eroamisikää ja myös valtion virkamiesten eroamisikää, joka on nostettu asteittain 70 vuoteen. Ehdotukseen on oikeusturvan varmistamiseksi sisällytetty myös valitusoikeus muutoksenhakulautakunnan päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka valituslupamenettelyn kautta toimisi ennakkopäätöstuomioistuimena syrjinnän tai ilmeisen lainvastaisuuden kiellon viimekätisenä lisätakeena. Oikeusministeriö toteaa, että muutoksenhaku KHO:on olisi edelleen mahdollista, mutta mahdollisuus saada valituslupaa olisi rajatumpi kuin mitä säädetään yleisistä valituslupaperusteista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Professori Olli Mäenpää toteaa mm. seuraavaa:

”Muutoksenhakulautakunnan perusoikeutena määritellyn riippumattomuuden turvaamiseksi saamelaiskäräjät ei myöskään voi tehdä jäsenehdotusta, joka muulla tavoin vaarantaisi

lautakunnan kokoonpanon puolueettomuuden. Vastaavasti valtioneuvosto ei voi asettamispäätöstä tehdessään noudattaa saamelaiskäräjien ehdotusta, jos se vaarantaisi lautakunnan puolueettomuuden. Lautakunnan kokoonpanoa koskevan sääntely voidaan katsoa näissä puitteissa turvaavan sen puolueettomuuden ja riippumattomuuden siten kuin perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää riippumattomalta lainkäyttöelimeltä."

Oikeusministeriö yhtyy siihen, että saamelaiskäräjien tulisi huolellisesti varmistua siitä, että henkilöt, joita esitetään muutoksenhakulautakunnan jäseniksi, täyttävät jäseniltä vaaditut kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi saamelaiskäräjien tulee huolehtia siitä, että ehdotukset ovat linjassa lautakunnan riippumattomuutta turvaavan sääntelyn kanssa. Valmisteltaessa valtioneuvoston asettamispäätöstä, tulee oikeusministeriön omalta osaltaan huolehtia em. seikoista.

Jatkovalituslupa

Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi mahdollisuus hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta tietyissä tapauksissa. Valitusluvan edellyttäminen vahvistaisi tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden asemaa oikeuskäytäntöä ohjaavana ja yhtenäistävänä valituslupatuomioistuimena. Valituslupamenettely muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vastaa sinänsä pääsääntöä tällä hetkellä. Jatkovalitusluvan osalta oikeusministeriö viittaa erityisesti esityksen säätämisjärjestysperusteluihin (s. 121 alkaen).

Moni perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista pitävät ehdotettua valituslupasäännöstä (41 m §) poikkeuksellisena, mutta ei kuitenkaan perustuslain 21 §:n näkökulmasta ongelmallisena.

Apulaisprofessori Anu Mutanen pitää ehdotettua 41 m §:n 2 momenttia valituslupaperusteista erikoislaatuisena suhteessa hallintolainkäytön yleiseen valituslupamenettelyyn. Mutasen mukaan "Säännöksen yksityiskohtaistenkin perustelujen valossa on mahdollista arvioida, että säännöksen soveltamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi liittyä hankalia piirteitä (mm. päällekkäisyys ilmeinen virhe -perusteen kanssa). Tästäkään huolimatta en kuitenkaan näe perustuslain 21 §:stä tai muutoinkaan valtiosääntöoikeudesta johtuvan suoranaista estettä ehdotetulle jatkovalitusjärjestelylle valituslupaperusteineen."

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi vielä arvioida, tulisiko korkeimmalla hallinto-oikeudella olla mahdollisuus harkita ennakkopäätöksen antamisen tarvetta myös muiden perusoikeuksien kuin perustuslain 6 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien kannalta.

Professori Mäenpää toteaa seuraavaa ehdotetusta jatkovalituslupasääntelystä:

"Muutoksenhakulautakunnan päätökseen saisi lakiehdotuksen 41 m §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallintooikeus myöntää valitusluvan. Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslaki ei sinänsä edellytä kaikissa asioissa rajoituksetonta jatkovalitusoikeutta tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen päätökseen (esim. PeVL 23/2013 vp). Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 5/1998 vp) säädetyn vaalilain 27 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen äänioikeusrekisteriin ottamista koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslaki ei siis edellytä tällaista jatkovalitusoikeutta. Ehdotetun valitusluvanvaraisen jatkovalitusoikeuden

perustavan sääntelyn voidaan kuitenkin katsoa tuovan lisävahvistusta perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan saatavuudelle ja toteuttamiselle.”

”… Myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien muutoksenhakujärjestelyjen voidaan vaaliluetteloa koskevissa asioissa arvioida turvaavan näiden asioiden laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Ehdotettuun valituksen luvanvaraisuuteen ei siten ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.”

”Valitusluvan myöntämisperusteiden ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on merkitystä ensinnäkin sillä, että valituslupaperusteiden määrittely hallintoprosessilain 111 §:stä poikkeavasti on sinänsä mahdollista, jos siihen on hyväksyttävät perusteet. Valitusluvan perusteiden rajoittamisella ehdotetulla tavalla on tarkoituksena turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta, joka perustuu saamelaisille perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattuun itsehallintoon. Sillä on perustelujen mukaan myös kiinteä kytkentä saamelaisille alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Valituslupaperusteiden rajoittamiselle on siten sinänsä hyväksyttävä sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain kontekstissa painava peruste.”

”Valitusluvan myöntämisperusteiden rajoittaminen ehdotetulla tavalla vain syrjintään ja ilmeiseen lainvastaisuuteen voisi toisaalta merkitä, että valituslupaa ei välttämättä voitaisi myöntää, jos valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta muuhun lainvastaisuuteen, joka ei ole ilmeinen tai jota ei säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla voida väittää ilmeiseksi. Tällainen voisi olla esimerkiksi väite hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesta harkintavallan käytöstä, menettelyvirheestä tai toimivallan ylityksestä. Myös tällaisesta valitusperusteesta voisi olla tärkeää saada korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa, vaikka valitusluvan myöntämisen ilmeisyyskynnys ei välttämättä ylity. Ilmeisyyskriteerin vaikutus korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan valituksen tutkimisessa jää myös jossain määrin epäselväksi.

Nämä näkökohdat puoltaisivat valitusluvan myöntämistä ehdotettua laajemmin ainakin sillä hallintoprosessilain 111 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellyllä yleisellä perusteella, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ehdotetusta säännöksestä olisi siten tämä näkökohta huomioon ottaen mahdollista poistaa sen loppuosa ”ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen”.

Näin muotoiltu ennakkopäätösperuste vastaisi sisällöltään hallintoprosessilain 111 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä valitusluvan myöntämisperustetta. Valitusluvan myöntämisen tällä perusteella voidaan tuskin arvioida rajoittavan saamelaisille perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattua itsehallintoa tai olevan ongelmallista sen kansainvälisoikeudellisten takeiden kannalta. Tältä kannalta on aiheellista lisäksi ottaa huomioon, että päätöksenteon on itsehallinnonkin puitteissa oltava perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lainmukaista. Samoin saamelaiskäräjien vaalien rehellisyyden ja avoimuuden turvaamisen voidaan katsoa puoltavan mahdollisuutta niiden lainmukaisuuden varmistamiseen ehdotetun valituslupajärjestelmän normaaleissa puitteissa. Samoista lähtökohdista olisi mahdollista arvioida

myös kahden muun hallintoprosessilain 111 §:ssä säädetyn valitusluvan myöntämisperusteen – ilmeinen virhe ja muu painava syy – soveltamista.”

Professori Veli-Pekka Viljanen toteaa mm. seuraavaa jatkovalituslupaa koskevasta ehdotuksesta:

”Pidän ehdotettua 41 m §:n 2 momenttia hallintolainkäytön yleisiin valituslupaa koskeviin periaatteisiin nähden erikoisena ja korkeimman hallinto-oikeuden harkintavaltaa valitusluvan myöntämisessä rajoittavana. Toisaalta perustuslain 21 § ei edellytä ehdottomasti oikeutta saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen päätös ylemmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Huolimatta sääntelyn ”erikoislaatuisuudesta” en pidä sitä tämän johdosta varsinaisesti valtiosääntöoikeudellisesti kiellettynä.”

Inarinsaamelaiset ry esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Suora valitusoikeus aidosti riippumattomaan tuomioistuimeen (KHO) on säilytettävä: Autoritäärinen instituutio ei voi esittää itselleen riippumatonta oikeuslaitosta. Kokonaisuudessaan hallituksen esitys saamelaiskäräjälaiksi voi muodostaa toteutuessaan niin vahvan itsemääräämisoikeuden, että Suomen oikeuslaitosjärjestelmä ei voi enää varmistaa ihmisoikeuksien ja tasa-arvoisen hallinnon toteutumista.”

Oikeusministeriö toteaa, että myös saamelaiskäräjät ja muutoksenhakulautakunta ovat velvollisia toimimaan perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämällä tavalla. Esityksessä ehdotetaan, että saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa koskevaan 5 §:ään lisätään seuraavat säännökset: ”Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjien on osaltaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saamelaiskäräjien on kohdeltava kaikkia ihmisiä yhdenvertaisesti ja sukupuolten tasa-arvoa edistäen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

Edelleen **professori Janne Salminen** toteaa seuraavaa: ”Jatkovalitus ehdotetaan säädettäväksi valitusluvanvaraiseksi. Tämä sinänsä on asianmukaista. On tosin huomattava, että luvan myöntämisen kriteerit on ehdotuksessa muokattu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain valitusluvan myöntämisen kriteereistä olennaisesti poikkeavalla tavalla, mitä voidaan pitää erityisenä. Erityisyys on oman tulkintani mukaan kuitenkin linjakas liittyessään ennen kaikkea siihen, että myös se osaltaan korostaa alkuperäiskansan oman päätöksenteon merkitystä. Koska perustuslain 21 § ei edellytä kaikissa tilanteissa oikeutta saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen päätös ylemmän tuomioistuimen ratkaistavaksi, pidän ehdotusta tältä osin mahdollisena.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu muutoksenhakujärjestelmä muodostaa kompromissin, josta on saavutettu yhteisymmärrys hallituksen ja saamelaiskäräjien välillä. Oikeusministeriön arvion mukaan mahdollisuus valittaa muutoksenhakulautakuntaan täyttää itsessään perustuslain 21 §:n asettamia vaatimuksia, minkä vuoksi tavanomaista rajatumpi valituslupasääntely ei muodostu ongelmalliseksi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Mahdollisuus hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotetaan kuitenkin säilytettävän. Tavanomaisesta menettelystä poikkeavan ratkaisun tavoitteena on osaltaan turvata alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeus.

Professori Kaarlo Tuori toteaa seuraavaa:

”Muutoksenhakulautakunta täyttää perustuslain 21.1 §:ssä tarkoitetun riippumattoman lainkäyttöelimen tunnusmerkit, eikä pykälän 2 momenttikaan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan välttämättä edellytä jatkovalitusmahdollisuutta. Perustuslain 21 § tai sen tulkintaa ohjaava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla eivät nähdäkseni estäisikään jatkovalituksen mahdollisuudesta luopumisesta.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa seuraavaa jatkovalituslupaa koskevaan ehdotukseen: ”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.”

Oikeusministeriö yhtyy professori Tuorin arvioon siitä, että perustuslain 21 § tai Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet eivät edellytä jatkovalitusmahdollisuutta tässä asiassa. Edelleen oikeusministeriö yhtyy myös **YK:n alkuperäiskansamekanismin** EMRIP:n jäsenen Lightfootin seuraavaan näkemykseen: ”Jotta itsemääräämisoikeus olisi merkityksellistä ja tehokasta, Suomen on tunnustettava ja kunnioitettava saamelaiskäräjät ensisijaisena päätöksentekoelimenä kaikissa saamelaisten itsehallintoon, poliittiseen edustukseen ja jäsenyyteen liittyvissä asioissa.” (“For self-determination to be meaningful and effective, Finland must fully recognize and respect the Sámi Parliament as the primary decision-making body on all matters related to Sámi self-governance, political representation, and membership determination.”).

Oikeusministeriö pitää **professori Mäenpään** seuraavaa ehdotusta huomion arvoisena: ”Vaalimenettelyyn liittyvien erityisten piirteiden vuoksi voisi olla paikallaan edellyttää, että korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä valituslupaa koskeva asia ilman aiheetonta viivytystä. Myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä puoltaisi tässä sääntely-yhteydessä tällaista velvoitetta (ks. myös PeVL 61/2024, kappale 13). Tosin erityissäännöksen tarvetta vähentää se, että vaaliasiat käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa vakiintuneesti varsin ripeästi.”

Oikeusministeriö katsoo siten, ettei suhteessa muutoksenhakuun tai oikeusturvaan ole esitetty seikkoja, jotka edellyttäisivät muutoksia hallituksen esitykseen.

1.2 Kielikriteerin soveltaminen – millainen dokumentaatio kelpaa osoittamaan kielikriteerin täyttymistä

Saamelaiskäräjälain 20 §:n 2 momentin mukaan vaalit toimeenpanee 14 §:ssä tarkoitettu vaalilautakunta. Lain 14 §:n mukaan saamelaiskäräjät asettaa vaalilautakunnan 4 luvussa tarkoitettuja vaaleja varten. Vaalilautakunta laatii lain 23 §:n mukaan äänioikeutetuista vaaliluettelon edellisten vaalien vaaliluettelon ja väestötietojärjestelmän tietojen pohjalta. Vaalilautakunta on vaaliluettelon rekisterinpitäjä. Lain 23 a §:n mukaan vaaliluetteloon on pyynnöstä otettava siitä puuttuva äänioikeutettu saamelainen. Saamelaiskäräjälain 4 a §:n mukaan saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan muun muassa hallintolakia (434/2003). Hallintolaissa säädetään tarkemmin hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 31

§:n 1 momentissa säädetään selvittämisvelvollisuudesta seuraavaa: ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.” Pykälän toisessa momentissa säädetään seuraavaa: ”Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.”

Saamelaiskäräjien vaalilautakunta käsittelee ensimmäisenä vaaliluetteloon ottamista koskevat hakemukset. Vaalilautakunnan tehtävänä on toisin sanoen mm. arvioida, millainen hallintolaissa tarkoitettu selvitys kelpaa osoittamaan kielikriteerin täyttymistä. Vaalilautakunta pystyy parhaiten arvioimaan hakijoiden esittämää selvitystä.

Voimassa olevan lain esitöissä todetaan näin: ”Saamelaiseksi katsotaan 1 kohdan nojalla siten henkilö, joka itse tai jonka vanhemmista tai isovanhemmista ainakin yksi on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Ensisijaisena näyttönä kielitaidosta pidetään Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittamaa väestölaskentaa, jonka mukaisesti henkilöt ovat pohjoissaamen-, inarinsaamen- tai koltansaamenkielisiä. Väestölaskennassa laadittu luettelo ei kuitenkaan ole täydellinen. Siksi henkilön voidaan myös muutoin todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään (HE 248/1994 vp).” Viime kädessä korkein hallinto-oikeus arvioi, onko asiassa esitettyä selvitystä pidettävä riittävänä ja luotettavana.

Eduskunnalle annetussa esityksessä esitetään vaalilautakunnan kokoonpanon laajentamista. 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 arvioimaan vaaliluetteloon ottamisen kriteereiden täyttymistä ja sitä, minkälaista näyttöä eri kriteereiden tueksi voi olla saatavissa ja minkälaista näyttöä voidaan edellyttää. Lisäksi henkilöllä on mahdollisuus hakea muutosta muutoksenhakulautakunnan kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viime kädessä arvioi kriteereiden lainmukaista soveltamista.

Oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnalle 17.3.2025 antamaansa lisäselvitykseen siitä, millaista selvitystä saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 kohdan mukaisen kielikriteerin täyttymisestä on oikeuskäytännössä edellytetty sille, että henkilö merkitään vaaliluetteloon. Em. lisäselvityksessä todetaan, että KHO on ratkaisuissaan viitannut muun muassa saamelaiskäräjälain em. säännöskohtaisiin perusteluihin sekä hallintolain selvitysvelvollisuutta koskevaan säännökseen. Lisäksi lisäselvityksessä todetaan mm. näin:

”KHO on hyväksynyt virallisia todistuksia kielikriteerin osoittamiseksi. KHO:n mukaan esitettyä selvitystä tulee arvioida tapauskohtaisesti, minkä vuoksi mahdolliset ristiriitaisuudet virallisiin asiakirjoihin sisältyviin tietoihin voivat heikentää asiakirjojen luotettavuutta. KHO:n ratkaisuista käy ilmi, että virallisissa asiakirjoissa voi olla ristiriitaisuuksia siten, että yhtäällä on merkitty henkilön kieleksi saame ja toisaalla suomi. KHO:n mukaan hakija voi virallisten todistusten lisäksi hyödyntää myös muuta näyttöä osana hänen esittämäänsä selvitystä kielikriteerin täyttymisestä. Tapauskohtainen harkinta tarkoittaa myös sitä, että jokaisen hakijan on esitettävä riittävää selvitystä hakemuksensa tueksi. Ei riitä, että viittaa esimerkiksi vain siihen, että sisar on jo merkitty vaaliluetteloon.”

Em. lisäselvityksestä käy ilmi, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa kielikriteerin täyttymisen osoittaminen ei vaikuta olleen erityisen ongelmallista. KHO on käsitellyt kielikriteeriä koskevaa näyttöä erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa on ensin otettu kantaa ns. lappalaiskriteerin täyttymiseen. Vaikuttaa siltä, että Suomessa tehty vuoden 1962 väestölaskenta on ollut varsin hyödyllinen, vaikka kielikriteerin täyttymistä voidaan osoittaa myös muilla keinoin (vrt. Norjan saamelaiskäräjien selvitys siitä, minkälaista näyttöä kielikriteerin täyttymisestä voidaan esittää).

Oikeusministeriö viittaa OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti Hansenin lausuntoon, jossa hän toteaa seuraavaa vuoden 1962 väestölaskennasta (alaviitteet poistettu):

”Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän jäsenen eriävässä mielipiteessä kritisoidaan vuoden 1962 väestöselvitystä puutteelliseksi ja todetaan, että suurin osa metsäsaamelaisista jäi vuoden 1962 tutkimushaastattelujen ulkopuolelle ja että ainoastaan osa inarinsaamelaisista pääsi mukaan. Kielitieteilijöiden mukaan historiallisten metsäsaamelaisten kieli hävisi jo 1700- ja 1800 luvulla, eikä myöhemmän suomalaistamispolitiikan tuloksena, kuten on väitetty. Väestöselvityksen tarkoituksena oli nimenomaan kartoittaa henkilöt, joiden ensiksi oppima kieli oli saame tai jonka vanhemmista tai isovanhemmista ainakin yksi oli oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Selvityksessä jaotellaan saamelaisia kieliryhmittäin ja kuvataan yksityiskohtaisesti eri sukujen kielitilannetta ja niiden mahdollista suomalaistumista tai saamelaistumista ja kerrotaan nimien muutoksista. Väestöselvitys on toiminut sittemmin saamelaisvaltuuskunnan ja myöhemmin saamelaiskäräjien vaaliluettelon perustana.

Selvityksen ei ole ollut tarkoitus kattaa kaikkia historiallisista saamelaisista polveutuvia henkilöitä, vaan kielellisesti tunnistettavia saamelaisia. Selvityksen tekijä Nickul itse toteaa, että saamelaisalueen kohdalla ”haastattelijoiden perehtyneisyys alueeseen ja verrattain tarkka täydennystyö haastattelun jälkeisinä vuosina antavat aihetta otaksua, että on päästy hyvinkin suureen peittävyyteen.” Suomalaistuneista saamelaisista todetaan, että he ovat voineet helpommin jäädä haastattelematta kuin sellaiset ihmiset, joita yleisesti pidetään saamelaisina. Haastattelijoita oli kuitenkin kehotettu olemaan ”erityisen tarkkoja myös puoli- ja neljännessaamelaisten mukaan saamiseksi. He tekivät ilmeisesti parhaansa ja suhtautuivat vakavasti epäselviinkin tapauksiin.” Sen sijaan ”saamelaisalueen eteläpuolella hajallaan ympäri Suomea asuvien saamelaisperäisten henkilöiden suhteen tässä ei onnistuttu.” Nickul itse myös kritisoi sitä, että monien puutteellisten lomakkeiden vuoksi - esimerkiksi isovanhemman nimi saattoi puuttua – aineiston täydentämiseen piti käyttää paljon aikaa. Myös henkilöiden äidinkielen tai heidän vanhempiensa tai isovanhempiensa äidinkielen suhteen oli puutteita tiedoissa, mutta Nickulin mukaan melkein kaikki tapaukset selvisivät myöhemmässä täydennystyössä.

Valkonen toteaa, että on myös mahdollista ja todennäköistäkin, että väestöselvityksen ulkopuolelle varsinkin saamelaisalueen ulkopuolella on jäänyt henkilöitä, jotka olisivat täyttäneet selvityksen kielikriteerin, mutta joita selvitys ei joko tavoittanut, jotka eivät identifioineet itseään saamelaiseksi tai jotka eivät katsoneet tarpeelliseksi siihen vastata. Saamelaisvaltuuskunnan vaaliluetteloon on kuitenkin ollut mahdollista hakeutua koko sen olemassaolon ajan vaalien yhteydessä. Näin ollen vaaliluetteloon ovat voineet hakeutua myös henkilöt, jotka ovat saattaneet syystä tai toisesta jäädä väestöselvityksen ulkopuolelle. Saamelaisvaltuuskunnan vaaleja järjestettiin neljän vuoden välein vuosina 1975, 1979, 1983, 1987, 1991 ja 1995. Kuitenkin vasta ILO 169 sopimuksen ratifiointiin liittyvien maaoikeuskeskustelujen jälkeen saamelaiskäräjien

ensimmäisien vaalien yhteydessä vuonna 1999 lappalaisista polveutumisen perusteella hakeutui vaaliluetteloon 1128 henkilöä. Osa heistä oli vedonnut myös kieliperusteeseen. Saamelaiskäräjien päätökseen haki muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) 656 henkilöä. Näistä KHO hyväksyi seitsemän hyläten näin 649 muuta hakemusta.

Lappalaiskulttuuri- ja perinneyhdistyksen materiaaleista tulee selkeästi esiin, että kyseiset henkilöt eivät ole aiemmin kokeneet tarvetta hakeutua saamelaisvaltuuskunnan luetteloon: ”[s]uurin osa jäsenistämme ei aiemmin halunnutkaan hakeutua saamelaisvaltuuskunnan vaaliluetteloon, koska on katsottu, ettei valtiovalta luovuttaisi tällaisen yhdistysmuotoisen rekisterin nojalla enempää etuuksia ja oikeuksia, kuin yleensä aatteellisille tai vastaaville yhdistyksille.””

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös **apulaisprofessori Nykäsen** seuraavaan näkemykseen:

”Uuden lakiesityksen kielikriteeri mukailee yhteispohjoismaista linjaa ja on itsessään varsin väljä: vaaliluetteloon pääsemiseen riittää, että vain yksi isoisovanhemmista (1/16) on puhunut äidinkielenään saamea. Tämä mahdollistaa hakeutumisen luetteloon myös sellaisille henkilöille, joiden suvut ovat menettäneet saamen kielen yli sata vuotta sitten. Ongelmaksi voi luonnollisesti muodostua isoisovanhemman ensimmäisenä opitun kielen osoittaminen. Se ei kuitenkaan ole mahdotonta, sillä äidinkieli on merkitty rippikirjoihin vuodesta 1881 alkaen, minkä lisäksi esimerkiksi Saamelaisneuvoston vuoden 1962 tutkimuksessa selvitettiin sukujen kieltä pitkälle 1800-luvun puolelle. Koska kieleen liittyvät näyttöongelmat kuitenkin ovat kiistatta mahdollisia, on niiden tulkintakäytännössä hyvä hakea sellaista keskitietä, jossa alkuperäiskansan kollektiiviset tarpeet ja yksilön oikeudet ovat tasapainossa.” **Oikeusministeriö** korostaa, että ensi sijassa kyseisen tulkintakäytännön määrittää vaalilautakunta.

Oikeusministeriö viittaa myös **emeritusprofessori** Veli-Pekka Lehtolan selvitykseen, jonka saamelaiskäräjät on toimittanut perustuslakivaliokunnalle. Emeritusprofessori Lehtola on arvioinut vuoden 1962 väestölaskennan luotettavuutta.

Lopuksi **oikeusministeriö** viittaa **professori Tuomas Ojasen** perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon, jossa todetaan kielikriteeriä koskevasta näyttökynnyksestä seuraavaa:

”Nähdäkseni ei ole huomauttamista siihen, mitä oikeusministeriön lausunnossa 15.1.2025 ja saamelaiskäräjien lausunnossa 17.1.2025 tuodaan esiin kielikriteerin arvioinnista, ml. “näyttökynnyksestä”. Viittaan oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien lausuntoihin toistamatta niitä enemmälti tässä. On kuitenkin korostettava sitä saamelaiskäräjien lausunnossa painotettua seikkaa, että “vaalilautakunnan asiantuntemus saamelaisten historiasta, kulttuurista, kielistä ja sukuyhteisöistä on keskeistä näytön arvioimisen osalta”, ja että “ei ole asianmukaista, oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 § ja tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen, pyrkiä saamelaiskäräjälain säännöksin sääntelemään näyttökysymyksiä kuten esimerkiksi näyttökynnystä.” (s. 4–5).”

1.3 Minkälaisiin jatkotoimiin valtioneuvostolla on valmiuksia ryhtyä tilanteessa, jossa ehdotetun 3 §:n sääntelyn ulkopuolelle jää alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 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. Osa em. henkilöistä saattaa täyttää laajennetun kielikriteerin.

Vaaliluettelon uusiminen 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.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, ettei lainsäädäntö jatkossa sisältäisi saamelaisen määritelmää. Myöskään kansainvälinen oikeus ei sisällä alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määritelmää. Toisin sanoen ei ole mahdollista todeta millään yleisesti hyväksytyillä kriteereillä, että tietty henkilö kuuluu alkuperäiskansaan, vaikka hän ei täytä ehdotetun 3 §:n kriteereitä. YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan valtiot tunnustavat alkuperäiskansojen oikeuden päättää oman jäsenyytensä ehdoista. Kuten esityksestä käy ilmi, tietty henkilö voisi kuitenkin nauttia alkuperäiskansa saamelaisten muista kuin saamelaiskäräjien vaaleihin liittyvistä oikeuksista riippumatta siitä, onko hänet merkitty vaaliluetteloon vai ei.

Apulaisprofessori Nykänen nostaa lausunnossaan esille 3 §:n otsikon muuttaminen: ”Vaikka saamelaiskäräjävaalien toimittaminen onnistuu ilman saamelaisuuden määrittelyä, voi määritelmän poistaminen lainsäädännöstä tuottaa ongelmia muissa yhteyksissä. Jos saamelaisille alkuperäiskansan jäseninä kuuluvien oikeuksien käyttöä arvioidaan esimerkiksi viranomaispäätöksissä tai oikeudessa, voi syntyä kiistaa siitä, onko määrätty henkilö etnisesti saamelainen ja siis oikeudenhaltija. Tällaisia tapauksia voisivat olla esimerkiksi saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin tai nautintaoikeuksiin liittyvät asiat sekä vaikkapa valtionrajojen ylittäminen poikkeusoloissa. Mikäli käytössä ei ole juridista saamelaisen määritelmää, voi saamelaisuuden arviointi olla kiistatapauksissa entistä tulkinnanvaraisempaa. Tämä ei ole sinänsä syynä siihen, että saamelaisen määritelmästä pitäisi säätää nimenomaan saamelaiskäräjälaissa, jonka päätarkoituksena on määritellä itsehallinnon menettelyistä. Lainsäätäjän on kuitenkin hyvä olla tietoinen siitä, että johonkin kirjoitetulle juridiselle saamelaisen määritelmälle voi olla kuviteltavissa konkreettisia tarpeita. Selvää on, että vaaliluetteloon kuulumista ei voida itsessään käyttää kriteerinä tällaisissa tapauksissa. Luettelo ei ole julkinen, eivätkä siihen kuulu kaikki riidattomasti saamelaiset henkilöt.”

Edelleen **apulaisprofessori Nykänen** toteaa seuraavaa: ”Oman kantani on, että saamelaisia ja saamelaiskulttuuria koskevan lainsäädännön tarkoituksena on ennen kaikkea nykyisen alkuperäiskansakulttuurin edellytysten turvaaminen, ei nykyisen maankäytön hallinnoinnin tai yksilöiden aineellisten oikeuksien järjestäminen hyvin vanhojen juridisten asiaintilojen mukaisiksi. Niinpä päätöksiä saamelaiskäräjälain sisällöstä tulee tehdä ensisijaisesti nykyisen saamelaiskulttuurin kollektiivisesta näkökulmasta. Kansainvälisesti vakiintunut tulkintakäytäntö on lisäksi se, että alkuperäiskansaisuus viittaa ensisijaisesti valtaväestöistä erottuvan kansan polveutumiseen, ei niinkään yksilöiden polveutumiseen. Samalla on ymmärrettävää, että yksilöiden polveutumisella hyvin vanhoista alueen suvuista koetaan olevan normatiivista merkitystä...”. **Oikeusministeriö** yhtyy tähän näkemykseen.

Oikeusministeriö toteaa, että 3 §:n otsikon muuttaminen on periaatteellisesti tärkeä muutos, mutta käytännön vaikutuksia muutoksella ei juuri tule olemaan. Saamelaiskäräjiltä saadun tiedon mukaan viranomaiset eivät ole heihin koskaan yhteydessä tarkistaakseen, onko tietty henkilö saamelainen. Saamelaiskäräjillä ei myöskään olisi oikeutta antaa ko. tietoa, koska vaaliluettelo on salassa pidettävä asiakirja. Lisäksi kaikki saamelaiset eivät halua hakeutua vaaliluetteloon ja myös näillä saamelaisilla on oikeus saada saamelaisille muutoin kuuluvia oikeuksia. Kysymys siitä, kuka on oikeutettu saamaan tiettyä saamelaisille kuuluvaa oikeutta pitää ratkaista muilla tavoin. Tämä ei aina ole kovin helppoa, mutta se välttämätöntä myös huomioiden perustuslakivaliokunnan linjausta siitä, ettei vaaliluetteloon saa kytkeä muita saamelaisille kuuluvia oikeuksia (PeVM 12/2014 vp). Asiaa on käytännössä kuitenkin pystytty ratkaisemaan eri tavoin, esimerkiksi, kun on kyse saamelaislasten oikeudesta saamenkieliseen varhaiskasvatukseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies käsittelee lausunnossaan ja lisälausunnossaan vaaliluetteloa, mm. vaaliluettelon mahdollista asemaa tosiasiallisena perusteena arvioida yksittäisen henkilön pääsyä alkuperäiskansan jäsenille kuuluviin oikeuksiin tai palveluihin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ”Kalastusoikeuden perustaminen tai sen rajoittamisen perustaminen saamelaisuuteen edellyttäisi nähdäkseni, että saamelaisuus on määritelty laissa. Määritelmästä säätäminen on kuitenkin nähdäkseni mahdollista toteuttaa kussakin sääntely-yhteydessä erikseen.”

Apulaisoikeusasiamies käsittelee lisälausunnossaan KHO:n ratkaisua Soklin kaivoshankkeesta (KHO 2022:38). Lausunnossa todetaan, että ”KHO:n ratkaisussa saamelaisuus liittyy Kemin lapinkylän alueeseen ja siellä harjoitettavaan poronhoitoon. KHO ilmaisee saamelaisuutta voivan olla saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolellakin.”

Apulaisoikeusasiamies pitää vakavana puutteena esityksessä sitä, että perusteluissa ei ole esitetty saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksia perusoikeuksien näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ”Esityksessä ei ole myöskään arvioitu saamelaismääritelmän muutosten oikeasuhtaisuutta äänioikeuden menettävien henkilöiden osalta ottaen huomioon perustuslain turvaaman saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §) sekä kulttuuri-itsehallinnon toteuttamisen suhteen (121.4 §).”

Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa erityisesti esityksen säätämisjärjestysperusteluihin (s. 120). Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta pelkästään itseidentifikaation perusteella tulla hyväksytyksi alkuperäiskansan jäseneksi.

Oikeusministeriö yhtyy eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen käsitykseen siitä, että esimerkiksi kalastusoikeuden perustaminen saamelaisuuteen edellyttäisi, että saamelaisuus on määritelty sektorilaissa. Nyt annetun esityksen mukaan henkilön merkitseminen vaaliluetteloon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuuden 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).

Viitaten KHO:n ratkaisuun Soklin kaivoshanketta koskevassa asiassa **oikeusministeriö** toteaa, että KHO ei ratkaisussaan ottanut kantaa kenenkään yksittäisen henkilön saamelaisuuteen. Selvää on, että KP-sopimusta kuten perustuslain 17 § 3 momentissa säädetyt alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet koskevat koko maata, ei pelkästään saamelaisten kotiseutualuetta.

Lisäksi **apulaisoikeusasiamies** toteaa seuraavaa: ”Kiinnitän huomioita myös siihen, että saamelaiskäräjälain muutoksella saattaa olla vaikutusta ILO:n yleissopimuksen ratifiointiin. Vaikka ILO:n yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmästä, on yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta katsottu, että tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen.”

Professori Tuorin mukaan perustuslakivaliokunnan tulisi ”mietinnössään jälleen kerran tähdentää näiden sopimusten hyväksymisen tärkeyttä. Tämä edellyttää, että kiista saamelaisten oikeudesta maahan, vesiin ja luonnonvaroihin ratkaistaan tavalla, joka on sopusoinnussa näiden sopimusten ja muun kansainvälisen oikeuden, kuten YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen, asettamien vaatimusten kanssa.”

Katso myös vastineen jakso 4.1 (Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, 3 §, ja ILO 169 yleissopimuksen sisältö).

Esityksessä todetaan lain toimeenpanosta ja seurannasta mm. seuraavaa (s. 116):

”Kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat pitkään seuranneet tarkasti saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa ja antaneet aiheesta lukuisia kannanottoja. Esimerkiksi KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on ilmoittanut seuraavansa saamelaisten oikeuksien toteutumista myös jatkossa. YK:n ihmisoikeuskomitea ja YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea seuraavat antamiensa ratkaisujen toimeenpanoa.

Saamelaiskäräjälain sisältö ja säännösten tulkinnalla, erityisesti 3 ja 9 §:llä, on vaikutus saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja saamelaisten muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Näin ollen on odotettavissa, että lain toimivuutta tulee seuraamaan myös kansainväliset ihmisoikeuselimet. Oikeusministeriö tulee omalta osaltaan seuraamaan lain toimivuutta yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Oikeusministeriö tulee järjestämään koulutusta viranomaisille lain uusista velvoitteista.”

Professori Kaarlo Tuori toteaa 3 §:stä seuraavaa:

”Kuten käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on selostettu, YK:n ihmisoikeuskomitea toistuvasti, KP-sopimuksen 27 sekä 1 ja 25 artiklaan viitaten, edellyttänyt, että Suomi arvioi saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ää uudelleen siten, että saamelaisten oikeus määritellä yhteisönsä jäsenyys turvataan. Saamelaiskäräjät on puolestaan toistuvasti ilmaissut kantanaan, että henkilön itseidentifikaatiota täydentävä niin sanottu lappalaiskriteeri mahdollistaa muidenkin kuin saamelaisten merkitsemisen vaaliluetteloon ja on poistettava laista. Kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten, ennen kaikkea YK:n ihmisoikeuskomitean, kannanotot huomioon ottaen pidän riidattomana, että tämä on Suomen kansainvälisoikeudellinen velvollisuus ja että myös perustuslain 17 §:n 3 ja 121 §:n 4 momentti, joita on tulkittava ihmisoikeusvelvoitteitamme vastaavasti, edellyttää tätä.”

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden sääntelyn toimivuutta seurataan tarkkaan ja mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin puututaan.

1.4 Miten turvataan mahdollisuudet purkaa aikaisempaa assimilaatiota (esim. kielen elvyttäminen vs. keskeytyksettömyys kielen käyttämisessä)

Valtioneuvosto asetti Saamelaisten totuus- ja sovintokomission yhteistyössä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa 28.10.2021. Komission työn tavoitteena on koota saamelaisten kokemukset Suomen valtion ja eri viranomaisten toimista ja siitä, millaisia vaikutuksia ja seurauksia niillä on ollut ja edelleen on saamelaisille alkuperäiskansana ja sen jäsenille yksilöinä, ja tehdä tämä tieto näkyväksi. Muodostamalla yhteisen käsityksen historiallisesta ja nykyisestä syrjinnästä, mukaan lukien sulauttamispolitiikka, sekä oikeuksien loukkauksista, komissio luo pohjan sovinnon rakentamiselle saamelaisten ja valtion välillä, rakenteelliselle muutokselle sekä luottamukseen perustuvalle vuorovaikutukselle, joka tukee saamelaisten mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, sisältäen perinteiset elinkeinot – joiden ytimessä on yhteys maahan ja veteen. Totuus- ja sovintokomission tulee laatia työstään raportti, joka sisältää myös toimenpide-ehdotuksia. Totuus- ja sovintokomission raportti luovutetaan valtioneuvostolle, saamelaiskäräjille ja Kolttien kyläkokoukselle 30.11.2025 mennessä.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että Saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuvuodesta julkaisema raportti suosituksineen käsitellään huolellisesti valtioneuvostossa. Oletettavasti suuri osa komission suosituksista tulee koskemaan mahdollisuuksia purkaa aikaisempaa assimilaatiota. Komission suosituksia on syytä ottaa vakavasti.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan kielellisiä oikeuksia edistetään jatkamalla kansalliskielistrategiassa ja kielipoliittisessa ohjelmassa määriteltyjen toimenpiteiden toteuttamista. Kielipoliittinen ohjelma on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2022. Kielipoliittinen ohjelma on ensimmäinen kokonaisvaltainen kielipoliittinen ohjelma, jossa tarkastellaan muiden kuin kansalliskielten asemaa Suomessa. Ohjelmassa on erityisesti otettu huomioon muut Suomessa puhutut kielet kuin kansalliskielet, erityisesti saamen kielet, romanikieli, karjalan kieli ja viittomakielet.

Kielipoliittisen ohjelman tavoitteena on vastata eri kieliryhmien osalta tunnistettuihin haasteisiin. Kielipoliittisen ohjelman tavoitteita ovat kotoperäisten kielten suojaaminen, elvyttäminen, tukeminen ja vahvistaminen. Lapset ja nuoret ovat kielipoliittisen ohjelman keskiössä: kielten

siirtyminen sukupolvelta toiselle on kyettävä turvaamaan myös tulevaisuudessa. Kielipoliittinen ohjelma sisältää 7 tavoitekokonaisuutta, joiden alle on kirjattu konkreettisia toimenpiteitä. Esimerkiksi kielten huolto ja elvytys (kohta 8.6) sisältää seuraavat toimenpiteet (vastuu: OM, Kotus, OKM, OPH):

- Kannustetaan korkeakouluja panostamaan eri kielten tutkimuksen resursseihin. Kielipesätoimintaa, kielikerhoja tai muuta kielten elinvoimaisuutta edistävää toimintaa pyritään lisäämään. Tässä huomioidaan kielten erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet.
- Kieliä pyritään elvyttämään suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti.
- Kielten elvytyksen hyviä käytäntöjä pyritään keräämään ja välittämään tietoa niistä eteenpäin sekä edistämään myös kielten välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä.
- Tavoitteiden tueksi luodaan organisoitu, pysyvä rakenne (Kielipolitiikan foorumi tai verkosto), joka edistää tiedonvaihtoa vähemmistökielten ja niiden aseman huollosta sekä kielten elvytyksestä.
- Käynnistetään vähemmistökielten pitkäjänteisen kielenelvytystyön organisointiin ja toiminnan rakenteen luomiseen tähtäävä selvitys- ja suunnitteluhanke, johon osoitetaan erillisrahoitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt Kotukselle rahoituksen kielipoliittisen ohjelman toimeenpanoon koskien kielten elvytyksen edistämistä ja koordinointia. Toteutukseen kuuluu erityisasiantuntijan palkkaaminen (alkaen 1.3.2023) sekä muun ohella kielipolitiikan foorumin perustaminen ja sen hallinnointi. Kielipoliittisen ohjelman toimenpiteenä vähemmistökielifoorumi on aloittanut toimintansa Kotuksessa syksyllä 2023.

Selvityshanke siitä, millä tavoin kielenelvytystyö tulisi organisoida ja mallintaa, jotta kielenelvytystyö olisi pitkäjänteistä, käynnistetään oikeusministeriön toimesta kuluvana vuonna.

Kielipoliittisessa ohjelmassa kielipesätoiminta on nostettu yhdeksi esimerkiksi, jolla on saatu elvytettyä kaikkia kolmea saamen kieltä (Kielipoliittinen ohjelma, valtioneuvoston julkaisuja 2022:5, ks. s. 42 ja 44).

Metsälappalainen kulttuuri ja sen edistäminen -selvityksiä käsitellään vastineen jaksossa 4.1 (Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, 3 §, ja ILO 169 yleissopimuksen sisältö).

1.5 Syrjinnän kiellon huomioon ottaminen

Esitys on linjassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Perustuslakivaliokunnan kuulemat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat eivät ole tunnistaneet, että ehdotetut muutokset olisivat miltään osin ongelmallisia yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta.

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella (PL 6 § 1 mom.) ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Syrjintäkieltosäännöksellä (PL 6

§ 2 mom.) täydennetään yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo eräistä kielletyistä erotteluperusteista (mm. alkuperä).

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä toimia, joiden tarkoituksena on parantaa tietyn ryhmän asemaa. (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. myös esim. PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 39/2014 vp, PeVL 19/2014 vp, s. 2, PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 3, PeVL 20/1998 vp, PeVL 3/1997 vp.).

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen edellyttää sen huomioon ottamista, että eri ihmiset tai ryhmät saattavat olla eri asemassa. Nyt käsiteltävän asian yhteydessä tulee huomioida saamelaisten erityinen asema alkuperäiskansa siihen liittyvine oikeuksineen.

Apulaisprofessori Tapio Nykänen on kuvannut em. kysymystä hyvin:

”Saamelaisten oikeuksien parantaminen on aiheuttanut saamelaisalueella 1990-saakka jännitteitä ja joissain saamelaisalueen paikallisyhteisöissä avoimia riitoja (ks. esim. Guttorm 2025; Veli-Pekka Lehtola 2015; Tapio Nykänen 2022). Nämä riidat ovat näkyneet selvimmin juuri saamelaiskäräjälain uudistusten käsittelyissä.

Tapahtumat ovat ymmärrettäviä ensinnäkin siitä näkökulmasta, että jos vähemmistöjen olosuhteita ja kulttuurisia tarpeita huomioivan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden (vrt. Guttorm 2025, 124–126) tavoitetta ei ymmärretä tai hyväksytä, voi vähemmistön / alkuperäiskansan ns. positiivinen erityiskohtelu näyttäytyä tasa-arvon näkökulmasta ongelmallisena. Tällainen yhdenvertaisuuden käsitteeseen liittyvä erimielisyys oli yhtenä syynä sille, miksi jotkut saamelaisalueiden suomalaiseen valtaväestöön kuuluvista alkoivat vastustaa saamelaisten oikeuksien parantamista 1990-luvulla (Guttorm 2025; Lehtola 2015). Hyvin samankaltaisia keskusteluita liberaalin yhdenvertaisuuden mahdollisuuksista ja rajoista on käyty alkuperäiskansakonteksteissa muuallakin maailmassa (vt. Fransesca Merlan 2009).”

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan lain 3 § on katsottu olevan ongelmallinen YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) näkökulmasta. YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea on antanut ratkaisun saamelaisten vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevassa asiassa (CERD/C/106/D/59/2016). Komitea toteaa 13.6.2022 antamassa ratkaisussaan Suomen loukanneen kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 5 artiklan c kohtaa valittajien poliittisista oikeuksista, erityisesti oikeuksista osallistua vaaleihin - äänestää ja olla

ehdokkaana vaaleissa -yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella, osallistua hallitukseen sekä julkisten asioiden hoitoon kaikilla tasoilla sekä päästä yhtäläisesti osalliseksi julkisista palveluksista. Se toteaa, että korkein hallinto-oikeus on sisällyttänyt vähintään 53:ssa 93:sta päätöksestään äänestäjiä vaaliluetteloon ”kokonaisarvioinnin perusteella” osoittamatta, että he olisivat täyttäneet yhden saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ssä säädetyistä objektiivisista kriteereistä. Komitea katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat voineet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuja, mikä on vaikuttanut sen kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, jotka poikkesivat ilman ilmeistä perustetta voimassa olevan lain olemassa olevasta oikeasta tulkinnasta, ovat loukanneet valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu. 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 rotusyrjintää käsittelevä komitea on käsitellyt ihmisten asettamista eri asemaan syntyperän perusteella vaaliluetteloa koskevassa ratkaisussaan: ”9.8 Komitea panee myös merkille, että saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmää käytetään yksinomaan Saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatimiseen eikä muiden oikeuksien nauttiminen määräydy sen perusteella. Lisäksi komitea panee merkille, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että Saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa saamelaisia alkuperäiskansana. Tässä asiayhteydessä syntyperään perustuvan eron käyttö objektiivisena edellytyksenä on käsillä olevan asian nimenomaisissa olosuhteissa perusteltua ja edellä mainitun edustavuustarkoituksen vuoksi oikeutettua, ja se on sopusoinnussa muiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.” Edellä mainituilla perusteilla kyse ei ole syrjinnästä, vaikka kaikkia saamelaiseksi identifioituja henkilöitä ei hyväksytä vaaliluetteloon, jos he eivät täytä vaaliluetteloon ottamisen objektiivisia kriteereitä.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan 3 §:n epäselvyys ja korkeimman hallinto-oikeuden eri tulkinnat ovat johtaneet mm. seuraavaan tilanteeseen, minkä yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille: ”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.”

OTT Joona esittää lausunnossaan seuraavan syrjintäväitteen: ”Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityiltä ei ole siis edellytetty niitä kriteerejä, joita alkuperäsikansaan kuuluvilta henkilöiltä vakiintuneesti edellytetään. Toisaalta ne henkilöt, jotka nämä kriteerit täyttävät ja pitävät itseään

saamelaisina, heillä ei ole mahdollisuutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Kuitenkin vain saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä pidetään alkuperäiskansaan kuuluvana. Nykyinen tilanne on ongelmallinen nimenomaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja sitä voidaan pitää myös syrjivänä. Tämä ongelma poistuisi yksinkeitaisesti siten, että KHO soveltaisi lakia sen sanamuodon mukaan."

Oikeusministeriö viittaa vastineen jaksoon 1.3, jossa käsitellään 3 §:ää. OTT Joonan argumentaation lähtökohta, että löytyisi yleismaailmallisia kriteereitä alkuperäiskansaan kuuluvien jäsenten tunnistamiseksi, on virheellinen. Kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti.

OTT Hansen toteaa lausunnossaan mm. näin: "Tässä lausunnossa ei toisteta tutkimukseni laajaa KHO tapausaineistoanalyysiä, jonka pohjalta voidaan todeta, että KHO:n omaksuma nk. kokonaisharkinta on osoittautunut hyvin ongelmalliseksi päätösten yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Sittemmin aivan viimeisinä vuosina ks. tutkimuksen jälkeen KHO on osittain muuttanut linjaansa, mikä ei silti riittävässä määrin poista kyseessä olevaa ongelmaa." **Oikeusministeriö** yhtyy em. näkemykseen. Yhdenvertaisuuden turvaaminen edellyttää 3 §:n selkeyttämistä ja vaaliluettelon laatimista uudestaan uusien kriteereiden pohjalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että **Kolttien kyläkokous** on tuonut esille ns. lappalaiskriteerin syrjivän kolttasaamelaisia:

"Saamelaiskäräjälain 3 §:n muuttaminen hallituksen esityksessä esitettyyn muotoon on perusteltua. Se myös edistää kolttasaamelaisten tasa-arvoa muihin saamen kieliryhmiin nähden. 3 §:n 1 kohdan kielikriteerin ulottaminen kolmannesta sukupolvesta neljänteen sukupolveen vahvistaa nk. kielensä menettäneiden saamelaisten, eli niiden saamelaisten, jotka eivät ole voineet oppia saamen kieltä ensimmäisenä kielenään, asemaa osana saamelaisyhteisöä. Erityisesti kolttasaamelaisessa yhteisössä kielensä menettäneitä sukupolvia on asuinalueita koskevan historian vuoksi syntynyt useita.

3 §:n 2 kohdan poistaminen laista on myös keskeinen muutos lakiesityksessä. Tämä lain kohta on osaltaan ollut kolttasaamelaisia syrjivä, koska kolttasaamelaisten ei ole ollut historiallisista syistä mahdollista vedota maa-, veronkanto- tai henkikirjamerkintöihin hakeutuessaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Saamelaisyhteisö tunnistaa itse jäsenensä ja oleellista on elävä kulttuurinen yhteys yhteisöön. Voimassa olevan lain kirjaus jättää tämän oleellisen seikan hyvin epämääräiseksi ja tulkinnanvaraiseksi eikä sitä voida edes osoittaa asiakohdan määrittelemillä kriteereillä."

Yhdenvertaisuuden turvaaminen edellyttää toisin sanoen saamelaiskäräjälain 3 §:n tarkistamista.

Saamelaiskäräjälain 5 §:n 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininnan siitä, että saamelaiskäräjien olisi tehtäviinsä kuuluvissa asioissa osaltaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksessä todettaisiin myös se, että saamelaiskäräjien on kohdeltava kaikkia ihmisiä yhdenvertaisesti ja sukupuolten tasa-arvoa edistäen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen tarkoituksena on tuoda esille saamelaiskäräjien vastuuta toimia perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Yhdenvertaisuusvaatimus ja syrjintäkielto

koskee jo nykyään myös saamelaiskäräjiä. Ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus painottaa yhdenvertaisuusvaatimuksen ja syrjintäkiellon noudattamisen tärkeyttä.

Perustettavan muutoksenhakulautakunnan tarkoituksena on vahvistaa vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan päätöksenteon yleistä luotettavuutta antamalla tehtävä saamelaiskäräjien yhteydessä toimivalle itsenäiselle ja riippumattomalle lainkäyttöelimelle, joka koostuu asiantuntijoista. Samalla tavoitteena on, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi jatkossa entistä paremmat edellytykset keskittyä siihen, ettei yksittäistä henkilöä koskeva päätös perustu ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta.

Yhteenvetona **oikeusministeriö** toteaa, että yksikään valtiosääntöoikeuden asiantuntijoista ei ole pitänyt esitystä ongelmallisena perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Myöskään yhdenvertaisuuslaissa säädetyn syrjintäkiellon noudattamista valvova yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole tunnistanut esityksessä mitään syrjivää.

Tuomas Keskitalo/Tunturi-, metsä-, kalastajasaamelaiset toteaa kuitenkin mm. näin ns. kuntakiintiöistä (10 §): ”Kiintiöt ovat kuitenkin ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa siitä. Vuotsossa asuva ehdokas pääsee saamelaiskäräjille, vaikka hän ei saisi yhtään ääntä, mutta muualla asuvaa ei tule välttämättä valituksi edes 70 äänellä. Kysymys on yhdenvertaisuuden loukkaamisesta. Kiintiöjärjestelmä on säilytetty koska se suosii vallassa olevia pohjoissaamelaisia. Toisaalta se syrjii inarin- ja metsäsaamelaisia.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee lausunnossaan kuntakiintiöitä koskevia syrjintäväitteitä seuraavasti:

”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 kysymys kuuluu alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden piiriin, eikä nykyinen järjestelmä, painotetut kiintiöt tai kiintiöiden poistaminen ole ristiriidassa yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn kanssa.”

Oikeusministeriö katsoo, että kuntakiintiöt eivät ole ongelmallisia yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Esityksen mukaan vaaliluettelo laadittaisiin uusittujen vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden pohjalta. Ehdotus vaaliluettelon kokoamisesta uudelleen on tehty sen vuoksi, että YK:n ihmisoikeuskomitea on kehottanut Suomea toteuttamaan tarvittavat toimet estääkseen 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.

Osa lausunnonantajista ovat kritisoineet ehdotusta vaaliluettelon laatimisesta uusien kriteerien pohjalta.

Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa mm. **professori Janne Salmiseen** kantaan: ”Siltä osin kuin sääntely tarkoittaa vaaliluettelon kokoamista kokonaisuudessaan uudelleen, säännös ja menettely tarkoittavat, että jokaisen vaaliluetteloon merkittävän henkilön osalta arvioidaan, täyttävätkö he nyt ehdotetun lain mukaiset kriteerit. Luettelossa oleminen merkitsee osallisuutta saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan sisäisen itsemääräämisoikeuden käyttöön. Kun vaaliluettelo lainmuutoksen jälkeen kootaan uudelleen, kaikkien oikeus olla vaaliluettelossa tulee määritellyksi tarkistetun lain kriteerien mukaisesti. Samalla ihmisoikeusloukkaus poisuisi. En näe tälle oikeudellista estettä. Muutoinkin pidän hallituksen esityksessä mainituista syistä ehdotettua sääntelyä konstitutionaaliselta kannalta perusteltuna.”

Oikeusministeriö viittaa myös siihen, että **professori Hidén** toistaa viime hallituskaudella antamaansa lausuntoa ja toteaa mm. seuraavaa ehdotetusta 3 §:stä ja vaaliluettelon uusimisesta:

”Suomea tässä asiassa sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita on laajasti kuvattu hallituksen esityksessä (esim. s. 11–17). Oleellisen tärkeä seikka - joka ehkä on taustana vaikkakaan ei julkilausuttuna mukana myös edellä lainatussa kappaleessa - tässä yhteydessä on se, että näiden ihmisoikeusvelvoitteiden tarkan merkityksen määrittely, niiden viimekätinen tulkinta, ei ole kansallisten toimielinten, Suomessa vaikkapa perustuslakivaliokunnan, toimivallassa, vaan kuuluu sopimuksissa osoitetuille kansainvälisille elimille. Tätä seikkaa ei voida sivuuttaa tarkasteltaessa kysymystä, miten kansainvälisten velvoitteiden sisältö otetaan huomioon vaalikelpoisuutta saamelaiskäräjien vaaleissa koskevissa järjestelyissä.

Juuri todettu seikka merkitsee tässä nähdäkseni sitä, että esityksessä ehdotettu vaalikelpoisuuden järjestely saamelaiskäräjien vaaleissa on Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Se merkitsee myös sitä, että nyt ehdotetusta järjestelystä merkittävällä tavalla poikkeavat vaalikelpoisuuden järjestelyt eivät välttämättä olisi Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Yksi tällainen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteihin soveltumaton järjestely voisi olla valiokunnalle 15.2.2023 antamassani lausunnossa lyhyesti (s. 6–7) kosketeltu järjestelymahdollisuus, jossa ns. lappalaiskriteeriin pohjautuva äänioikeus ja vaalikelpoisuus kyllä poistettaisiin, mutta tämän kriteerin nojalla äänioikeuden aikanaan saaneet (ja mahdollisesti myös heidän jälkeläisensä) kuitenkin säilyttäisivät äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden tulevissa saamelaiskäräjien vaaleissa.”

Professori Hidén totesi viime hallituskaudella annetussa lausunnossaan mm. näin:

”Vaikka ns. lappalaiskriteeriin pohjautuva äänoikeus ja vaalikelpoisuus poistettaisiinkin käytännössä muodostuneen virheen korjaamistoimenpiteenä, on esiintuotu mahdollisuus, että tämän kriteerin nojalla äänioikeuden saaneet kuitenkin säilyttäsivät 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. Toinen merkittävä syy on se, että tällainen järjestely ei käsittääkseni poista saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta aiheutuvia jännitteitä ja tyytymättömyyttä, siirtää niitä vain eri kohtiin.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 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.

Edellä mainitun 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.

Oikeusministeriö viittaa myös muiden valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle antamiin lausuntoihin, joista käy ilmi, että vaaliluettelon laatimista uudestaan ei pidetä ongelmallisena perustuslain 6 §:n, eli yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Myös esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt ehdotusta perusteltuna.

Oikeusministeriö yhtyy **Kolttien kyläkokouksen** näkemykseen siitä, että ehdotetut muutokset äänestyskäytäntöihin edistävät yhdenvertaisuutta:

”Esitetyt muutokset turvaavat alueellista yhdenvertaisuutta ja mahdollistavat saamelaisten kotiseutualueella syrjäisimmissäkin osissa asuvien saamelaisten osallistumisen. Erityisesti syrjäseuduilla saamelaiskäräjävaaleissa äänestäminen on voinut olla mahdotonta pitkien välimatkojen ja huonojen kulkuyhteyksien sekä karsittujen postipalveluiden vuoksi. Esitetyt muutokset todennäköisesti lisäävät saamelaisten äänestysaktiivisuutta ja demokratiaa yleisesti, kun kaikilla saamelaisryhmillä eri alueilla on yhdenvertaisemmat mahdollisuudet osallistua vaaleihin ja tätä kautta heidän ehdokkaillaan mahdollisuudet tulla valituiksi vaaleissa.”

Edelleen ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite edistää oikeusministeriön käsityksen mukaan yhdenvertaisuuden toteutumista ottaen huomioon, että neuvotteluvelvoitteen laiminlyönti voi olla kiellettyä syrjintää. Katso esim. Ågren et al. v. Sweden, CERD/C/102/D/54/2013: ”Kaivosluvan myöntäminen kaivosyhtiölle ilman saamelaisen poronhoitajayhteisön vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta loukkasi myös saamelaisyhteisön omaisuudensuojaa ja luvanmyöntämismenettely oli ristiriidassa rotusyrjinnän poistamista käsittelevän yleissopimuksen kanssa.”.

Yhdenvertaisuuden tosiasiallinen turvaaminen edellyttää, että alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet tunnistetaan ja kunnioitetaan. Näihin kuuluu alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeus, saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sekä saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeuksien turvaaminen voi edellyttää esimerkiksi tavanomaisesta menettelystä poikkeavia ratkaisuja (vrt. esim. ehdotettu vaaliluetteloa koskeva muutoksenhakujärjestelmä).

Oikeusministeriö viittaa lopuksi vastineen jaksoon 4.1 (Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, 3 §, ja ILO 169 yleissopimuksen sisältö).

1.6 Mahdollisuus suhteellisen vaalitavan käyttöön

Saamelaisten oikeuksien perusta on heidän perustuslaillinen asemansa alkuperäiskansana. Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon käsite kytkeytyy perustuslain 17 §:n 3 momentin perusoikeussäännökseen, jonka kansainvälisoikeudellinen tausta on KP-sopimuksen 27 artiklassa soveltamiskäytäntöineen. Perustuslainsäännöksen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp).

Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp). YK:n ihmisoikeuskomitea on liittänyt alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden käsitteen paitsi KP-sopimuksen 1 artiklaan myös perustuslain 17 §:n 3 momentin esikuvana olevaan saman sopimuksen 27 artiklaan. Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös velvoittaa julkista valtaa myös turvaamaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Siten perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen vaatii julkiselta vallalta myös aktiivisia toimenpiteitä (HE 309/1993 vp).

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksista antaman julistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Ottaen huomioon, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen kuuluu oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen, on saamelaiskäräjien vaalien vaalitapa asia, josta saamelaiskäräjien tulee päättää itse.

Kysymys mahdollisuudesta kehittää vaalitapaa suhteellisuuden suuntaan (esimerkiksi ehdokaslistojen muodossa) oli esillä OTT Pekka Hallbergin vetämässä saamelaiskäräjälakia valmistelemassa työryhmässä. Tuolloin kuitenkin tultiin siihen tulokseen, että suhteellisuuden lisääminen (esimerkiksi) poliittisten tai muiden listojen kautta ei olisi tässä tapauksessa toimiva ratkaisu. Keskeisenä syynä on se, että saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeuttaan käyttävien äänioikeutettujen lukumäärä on varsin pieni suhteellisuuden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Kun otetaan huomioon saamelaiskäräjien keskeinen tehtävä – saamen kielen ja kulttuurin turvaaminen – on lisäksi tehtävän kannalta pidetty ensiarvoisena, että eri saamelaisalueen osat ja myös Suomessa puhuttavat saamen kielet olisivat mahdollisimman hyvin edustettuina saamelaiskäräjien kokoonpanossa. Tätä on pyritty turvaamaan nykyisillä ns. kuntakiintiöillä. Vertailun vuoksi voi todeta, että myös eduskuntavaalien yhteydessä on enenevästi keskusteltu siitä, toteutuuko Lapin vaalipiirissä, josta valitaan nykyisin vain kuusi kansanedustajaa, vaalien suhteellisuus riittävästi vaalipiirin pienuuden vuoksi.

Ns. Timosen toimikunta ei selvittänyt mahdollisuuksia ottaa käyttöön suhteellista vaalitapaa saamelaiskäräjien vaaleissa. Saamelaiskäräjät ei esittänyt toiveita muuttaa vaalitapaa tältä osin. Ehdokkaat saamelaiskäräjien vaaleissa koostuvat jo tällä hetkellä ihmisistä, jotka tulevat eri alueilta ja jotka kuuluvat eri kieliryhmiin. Ehdokkaiden jakaminen tämän lisäksi eri ryhmiin, kuten puolueisiin, toisi entistä enemmän potentiaalisia jakolinjoja pienen ryhmän sisälle. Saamelaiskäräjät ei ole ainakaan toistaiseksi pitänyt tätä tarkoituksenmukaisena. Saamelaiskäräjät voi halutessaan käydä sisäisiä keskusteluja mahdollisuuksista kehittää vaalien järjestämistapaa ja tehdä tähän liittyviä aloitteita.

Saamelaisten edustautumisessa on koko järjestelmän olemassaoloajan pidetty keskeisenä, että edustettuna ovat kotiseutualueen kaikki keskeiset osat ja että yhdelläkään saamelaisten ryhmällä ei ole mahdollisuutta ehdottomaan enemmistöön sekä yhden alueen intressien edistämiseen muista riippumatta. Järjestelmä toimii tältä osin vähemmistöjä suojaavasti. Muilta osin äänestäjillä on mahdollisimman paljon vapautta valita ketä he haluavat äänestää. Inarista, missä on eniten äänestäjiä, valitaan aina eniten edustajia.

Voimassa olevan lain mukaan saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kolme jäsentä ja yksi varajäsen kustakin saamelaisten kotiseutualueen kunnasta, eli kiintiöjäseniä on 12 ja jäseniä yhteensä 21. Tavoitteena on ollut varmistaa, että jokaisesta kunnasta on edustus. Eduskunnassa paikat jaetaan vaalipiirien kautta, eli järjestelmä toimii toisella tavalla. Saamelaiskäräjät ei ole kannattanut siirtymistä suhteelliseen vaalitapaan.

Kun saamelaisvaltuuskunta asetettiin vuonna 1973, jäseniä oli yhteensä 20 ja jokaisesta kunnasta tuli vähintään kaksi jäsentä. Saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä käräjien jäsenten lukumäärää nostettiin 21:een sekä jokaisesta kunnasta valittavien kuntakiintiötä nostettiin kolmeen, jotta enemmistö käräjien jäsenistä tulisi kotiseutualueelta.

Eduskunnassa vireillä oleva esitys sisältää saamelaiskäräjien kokouksen 29.11.2022 tekemän esityksen 10 §:n 1 momentin muuttamisesta (”Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljän vuoden toimikaudeksi, joka alkaa vaalivuoden joulukuun 1 päivänä. Saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kaksi jäsentä ja yksi varajäsen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnasta sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan

alueelta. Loput 13 jäsentä valitaan äänimäärän perusteella, kuitenkin siten, että vähintään viiden jäsenen on oltava saamelaisten kotiseutualueelta.”).

Perustuslakivaliokunnan (PeVM 17/1994 vp) mukaan saamelaiskäräjien jäsenistä yli puolet on valittava saamelaisten kotiseutualueen kunnista. Saamelaiskäräjien kokouksen ehdottamassa muotoilussa nämä perusperiaatteet säilyvät ja hallituksen esitykseen sisältyvää saamelaiskäräjien esitystä voidaan pitää säännöksen tarkennuksena ja päivityksenä.

Inarissa on eniten äänioikeutettuja ja sieltä on aina myös valittu eniten jäseniä. Saamelaiskäräjien kaudella 2020–2023 saamelaiskäräjien 21 jäsenistä jopa 10 olivat Inarista. (Enontekiöltä 3, Sodankylästä 3 ja Utsjoelta 4). Myös syksyn 2023 vaaleissa valittiin eniten edustajia Inarista (8 edustajaa), kuten myös vuoden 2024 uusituissa vaaleissa (9 edustajaa Inarista).

Suomessa saamelaiskäräjävaaleissa koko maa on yhtenä vaalipiirinä. Saamelaiskäräjien vuoden 2023 vuosikertomuksesta (file:///C:/Users/03012674/Downloads/Sakaptk32024%20Saka_tk_2023%20(2).pdf) käy ilmi, että vuoden 2023 vaaleissa äänioikeutettujen määrä ylitti ensimmäistä kertaa 6 000. Äänioikeutettuja oli yhteensä 6060. Vaalilautakunta merkitsi vaaliluetteloon 507 uutta äänestäjää.

Myös Ruotsissa koko maa on yhtenä vaalipiirinä. Ruotsissa järjestetään saamelaiskäräjien vaalit 18.5.2025. Saamelaiskäräjien alustavaan vaaliluetteloon on merkitty 9694 henkilöä (vaalilautakunnan tiedote 11.11.2024: https://www.samediggi.se/196529. Saamelaiskäräjiin Ruotsissa valitaan 31 jäsentä. Ruotsissa ryhmän, puolueen tai muun vastaavan yhteisön, joka haluaa osallistua vaaleihin, on ilmoitettava nimensä ja ehdokkaansa kirjallisesti keskusvaaliviranomaiselle. Ehdokkaista on ilmoitettava vähintään kolme nimeä määrätyssä järjestyksessä.

Saamelaiskäräjiin Norjassa valitaan 39 edustajaa 7 vaalipiiristä. Norjassa äänestäjämäärä on kuitenkin huomattavasti suurempi kuin Suomessa: saamelaiskäräjien vaaliluetteloon Norjassa oli 30.06.2023 merkitty yhteensä 23 488 henkilöä. Myös Norjassa on kyse ns. listavaaleista.

Ns. Timosen toimikunnan asettamispäätöksen mukaan toimikunnan työn perustana ovat perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus sekä muu oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kehitys sekä viimeaikaiset ratkaisut.

Saamelaiskäräjät kolmessa maassa on keskustellut yhteisestä vaalipäivästä, jolloin vaalikeskusteluja voitaisiin käydä tärkeistä, yhteisistä teemoista samaan aikaan. Saamelaisten parlamentaarisen neuvoston työryhmä on selvittänyt asiaa ja yhteiset vaalit voisivat olla mahdollisia aikaisintaan vuonna 2028. Saamelaiskäräjät on kokouksessaan 4/2020 yksimielisesti lausunut, että se kannattaa yhteispohjoismaiseen vaalipäivään siirtymistä. Eduskunnalle annetulla esityksellä ei esitetä tähän liittyviä muutoksia.

Apulaisprofessori Tapio Nykänen toteaa kuntakiintiöistä seuraavaa: ”Lakiesityksen ehdotukset edistävät vaalien sujuvaa ja luotettavaksi koettua toimittamista. Kuntakiintiöiden muutosehdotus edistää lisäksi vaalien suhteellisuutta, kun läpimenoon vaikuttavat aiempaa useammin äänimäärät, ei asuinkunta. Pienempien kuntakiintiöiden säilyttäminen on silti tarkoituksenmukaista.

Saamelaiskulttuuri eri puolilla saamelaisaluetta on omaleimaista, ja edustuksen takaaminen eri seuduilta on perusteltua.”

Saamelaiskäräjien kolmessa valtiossa on mahdollista keskustella pidemmän aikavälin mahdollisuuksista kehittää yhteistyötä yli rajojen muun muassa vaalien osalta. Kolmen saamelaiskäräjien yhteistyön kehittäminen voi olla perusteltua ottaen huomioon, että kyse on usean valtion alueella asuvasta kansasta.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esitystä käsiteltäessä kunnioitetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja saamen kansan tahtoa. Suomessa saamelaiskäräjät edustaa saamelaiskäräjälain 6 §:n mukaan saamelaisia ja saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Tämän vuoksi mm. saamelaiskäräjien vaalien vaalitavalla tulee olla saamelaiskäräjien hyväksyntä.

1.7 Mitä lakiehdotuksen 9 §:n ilmaisulla ”erityistä merkitystä saamelaisille” tarkoitetaan kotiseutualueen ulkopuolella

Ehdotettu 9 §:

> 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.

Esityksen sivuilla 85–86 muotoilua ”erityistä merkitystä saamelaisille” kuvataan seuraavasti:

”Neuvotteluvelvoite koskisi lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Lainsäädännön, hallinnollisten päätösten ja muiden toimenpiteiden mainitseminen merkitsee sitä, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite voi koskea monenlaista toimintaa. Merkityksellistä ei ole se, minkä tyyppisestä toiminnasta on kyse, vaan se, onko toiminnalla erityinen merkitys saamelaisille. Toiminnan ja aikataulun suunnittelussa viranomaisten ja muiden julkisten hallintotehtävien hoitavien on syytä huomioida mahdolliset neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa. Erityisellä merkityksellä säännöksessä viitataan ennen muuta hankkeisiin, jotka koskevat nimenomaan saamelaisia tai jotka voivat vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana. Käytännössä tällaisia ovat etenkin saamelaisia koskevat lainvalmisteluhankkeet. Tällaisessa hankkeessa saamelaiskäräjät tulee kytkeä valmisteluun jo hankkeen alusta lähtien (PeVL 40/2009 vp). Hankkeilla, jotka koskevat yleisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ilman saamelaisiin kohdistuvia erityisiä tai epäsuhtaisia vaikutuksia, ei sen sijaan yleensä ole ehdotuksessa tarkoitettua erityistä merkitystä saamelaisille. Päätöksellä tai toimenpiteellä voisi kuitenkin olla erityinen merkitys saamalaisille esimerkiksi, jos hanke tai toimenpide käytännössä vaikuttaa saamelaisten oikeuksien toteutumiseen, kuten heidän oikeuteensa harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Ainoastaan teoreettinen mahdollisuus, että tietyllä asialla saattaa olla erityinen merkitys saamelaisille ei vielä tarkoita neuvotteluvelvoitteen syntymistä. Sen asian arvioiminen, onko tietyllä hankkeella erityinen merkitys saamelaisille edellyttää tietoa sekä hankkeesta että saamelaisten oikeuksista ja asemasta. Tämän vuoksi tulee huomioida saamelaiskäräjien näkemys siitä, onko tietyllä hankkeella erityinen merkitys saamelaisille. Hallinnollisella päätöksellä ja toimenpiteellä voi olla erityinen merkitys saamelaisiin toimenpiteen toteuttajasta riippumatta. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi sellaiset viranomaisen myöntämät luvat, joiden perusteella on sallittua ryhtyä toimimaan kotiseutualueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Esimerkiksi lukiokoulutuksen järjestämisluvan osalta asialla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, jos kyseinen lukio toimisi saamelaisten kotiseutualueella. Asiat, jotka vaikuttavat ainoastaan tai pääasiallisesti saamelaisiin, ovat selkeästi asioita, joilla on erityinen merkitys saamelaisille. Maankäyttöä ja luonnonvarojen käyttöä saamelaisten kotiseutualueella on toinen esimerkki asioista, joilla selkeästi on erityinen merkitys saamelaisille. Lisäksi on mahdollista, että laajan hankkeen tietty osa vaikuttaa erityisesti saamelaisiin, jolloin yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee tätä osaa hanketta. On myös mahdollista, että ensimmäisen neuvottelun aikana selviää, ettei tietyllä hankkeella ole erityistä merkitystä saamelaisille, jolloin velvoitetta jatkaa yhteistoimintaa ja neuvotteluja ei ole. Vastaavasti aiemmin käynnistynyt hanke saattaa muuttua siten, että sillä kuitenkin on erityinen merkitys saamelaisille, jolloin yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite syntyy.

Neuvottelut tulee ehdotetun säännöksen mukaan käydä muistakin kuin voimassa olevassa laissa tarkoitetuista saamelaisten kotiseutualueella toteutettaviksi suunnitelluista hankkeista tai toimenpiteistä. Tällaisten lisäksi säännöksen piiriin kuuluisivat myös sellaiset hankkeet, joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle, vaikka ne sinänsä toimeenpantaisiinkin kotiseutualueen ulkopuolella. Esimerkiksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden vaikutus voi ulottua kotiseutualueelle hankkeiden varsinaisesta maantieteellisestä toimeenpanopaikasta riippumatta. Neuvottelut tulisi maantieteellisestä kriteeristä riippumatta käydä myös muista erityisesti saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä. Tällaisia voivat olla etenkin saamen kieleen liittyvät toimenpiteet. Oikeus saada saamen kielen opetusta kotiseutualueen ulkopuolella on erityisellä tavalla saamelaisten asemaan alkuperäiskansana

vaikuttava asia. Tämän kaltaisista asioista tulisi siten neuvotella siitä riippumatta, onko hankkeella välittömiä vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella. Toimenpiteen tulee ehdotuksen mukaan vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana, jotta asia kuuluisi ehdotetun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuuden piiriin. Sellaisten perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen, keräilyn, käsitöiden (Duodji) ja niiden nykyaikaisissa muodoissa harjoittaminen on vakiintuneesti luettu kuuluvaksi saamelaiseen kulttuurimuotoon (katso esimerkiksi PeVL 32/2010 vp). Käytännössä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuuden piiriin kuuluisivat nykyiseen tapaan erityisesti maa- ja vesialueiden käyttöä ja käytön suunnittelua samoin kuin maa- tai vesialueita käyttävien elinkeinojen harjoittamista sekä saamen kielen ja saamelaiskulttuurin opetusta ja elvyttämistä tai saamenkielisiä palveluja koskevat hankkeet ja toimenpiteet. Lähtökohtaisesti yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei koskisi esimerkiksi yksittäisten saamelaisten hallintoasioita tai tuomioistuimissa vireillä olevia asioita. Neuvotteluvelvoite ei esimerkiksi koskisi ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvia asioita, joissa käsitellään yksittäisille henkilöille myönnettäviä maita. Neuvotteluvelvoite ei niin ikään koskisi yksittäistapauksissa Metsähallituksen suorittamaa tontinmyyntiä tai hirvenmetsästysalueen osoittamista, eikä Suomen riistakeskuksen tekemää metsästysluvan myöntämistä. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää Metsähallituksen tapaa neuvotella yksittäisten ratkaisujen pohjaksi laadituista yleisistä periaatteista tai linjauksista.”

Esityksessä tuodaan esille, että mm. biologisen monimuotoisuuden ja ilmastonmuutokseen liittyvissä kansainvälisissä sopimuksissa tunnistetaan alkuperäiskansojen oikeudet (s. 15):

”Biodiversiteettisopimuksen 8 (j) artiklan mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joita sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa. Suomessa artikla 8 (j) koskee alkuperäiskansa saamelaisia. YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolikokous hyväksyi vuonna 2004 vapaaehtoiset Akwé: Kon-ohjeet osana sopimuksen toimeenpanoa. YK:n ilmastopuitesopimuksen alainen Pariisin sopimus tunnistaa alkuperäiskansojen oikeudet ja niiden huomioon ottamisen ja kunnioittamisen ilmastonmuutosta käsittelevissä toimissa sekä alkuperäiskansojen perinteisen tiedon ilmastonmuutokseen sopeutumisen toimien perustana.”

Myös **oikeuskansleri** viittaa alkuperäiskansojen rooliin em. asioissa:

”Totean lopuksi pitäväni saamelaisten osallistumisoikeuksien kannalta tärkeänä myös sitä, että YK:n luontokokouksessa (COP16, 21.10.–1.11.2024) tehtiin päätös uuden pysyvän avustavan elimen perustamisesta artikla 8(j):n toimeenpanoa varten. Artikla 8(j) käsittelee alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistumista ja perinteistä tietoa luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvissä toimenpiteissä. Totean, että alkuperäiskansoilla on merkittävä rooli luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, joten on tärkeätä, että alkuperäiskansat saivat oman, luontosopimuksen toimeenpanoa tukevan toimielimen.

Lisäksi YK:n ilmastosopimuksen osapuolikokouksen 29. istunnossa marraskuussa 2024 hyväksyttiin ns. alkuperäiskansaplatformin (LCIPP) kolmivuotinen työohjelma vuosille 2025–2027. Suomen valtuuskunnan loppuraportin mukaan työohjelma luo keskeisen viitekehyksen alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiselle sekä perinteisen tiedon hyödyntämiselle ilmastonmuutoksen torjunnassa.”

Voimassa oleva 9 §, kuten myös ehdotettu 9 §, sisältää luettelon yhteistoimintavelvollisuuden piiriin kuuluvista asioista. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan sen viimeisen kohdan mukaan yhteistoimintavelvoite koskee myös muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Luettelo ei siis miltään osin rajoita neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen soveltamisalaa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetun pykälän luettelossa mainitut kohdat 1–3 koskevat erityisesti saamelaisten kotiseutualuetta. Joissakin tilanteissa saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavilla hankkeilla voi olla vaikutuksia myös kotiseutualueeseen, jolloin niillä voidaan katsoa olevan erityinen merkitys saamelaisille. Tällainen hanke voisi olla esim. kaivoshanke kotiseutualueen lähialueilla.

Saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta, eli säännöksen luettelon neljännessä kohdassa mainituilla asioilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. Tällaiset hankkeet, kuten esim. poronhoitolain muutokset, eivät välttämättä koske vain saamelaisten kotiseutualuetta. Neuvotteluvelvoite voi syntyä, vaikka hanke ei koskisi pelkästään saamelaisia tai pelkästään saamelaisten kotiseutualuetta.

Luettelon 5. kohdassa mainitaan ”luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;”. Säännöskohtaiset perustelut (s. 87) sisältävät esimerkkejä siitä, missä tilanteissa toimilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille:

”Luetteloon lisättäisiin uutena 5 kohtana selkeyden vuoksi luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta käsittelevät toimet ottaen huomioon niiden erityinen vaikutus saamelaisiin, muun muassa mahdollisuuksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinoja. Tämä muutos olisi linjassa sekä uuden luonnonsuojelulain että ilmastolain kanssa. Ilmastoasioissa neuvotteluvelvoite voisi syntyä varsinaisen ilmastolainsäädännön valmistelun lisäksi esimerkiksi kuntien valmisteltavien saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuvien ilmastosuunnitelmien tai erilaisten sektorilainsäädäntöön tai hallitusohjelmaan perustuvien ilmastostrategioiden tai –hankkeiden kautta. Luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta koskevan neuvotteluvelvoitteen osalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen yhteisvaikutuksiin sekä monimuotoisuuden arktisen ulottuvuuden merkitykseen saamelaisten kielen ja kulttuurin sekä heidän oikeuksiensa turvaamiseksi ja edistämiseksi.”

Luettelon kohdassa kuusi mainitaan saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä. Kyse voi olla toimenpiteistä koko maassa, joilla joko edistetään tai heikennetään mahdollisuuksia saada varhaiskasvatusta saameksi, saamenkielistä opetusta tai saamen kielen opetusta.

Luettelon kohdassa 7, saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista ja kehittämistä, koskee erityisesti saamelaisten kotiseutualuetta, vaikka ko. hyvinvointialue palveluiden

järjestäjänä ei toimi pelkästään saamelaisten kotiseutualueella. Hyvinvointialueita koskevilla lakimuutoksilla saattaa olla erityinen vaikutus saamelaisiin, jos ne vaikuttavat Lapin hyvinvointialueen mahdollisuuksiin tarjota saamenkielistä palvelua.

Luettelon kahdeksas kohta, saamelaiskäräjien resurssien ja muiden toimintaedellytysten turvaamista ja kehittämistä, tarkoittaa mm. neuvottelujen järjestämistä saamelaiskäräjien kehys- ja talousarvioehdotuksista sekä esim. saamelaiskäräjälakiin liittyviä lakihankkeita. Kyseiset asiat eivät yleensä ole maantieteellisesti rajattuja. Oikeusministeriö järjestää jo tällä hetkellä 9 § neuvotteluja em. asioissa.

Ehdotetun säännöksen mukaan luettelo olisi jatkossakin avoin. Luettelon 9. kohdassa mainitaan ”muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.” Tämän kohdan tulkinta edellyttää jonkin verran arviointia siitä, onko kyseessä olevalla toimenpiteellä erityinen merkitys saamelaisille. Viranomaisen kannattaa epäselvissä asioissa tiedustella saamelaiskäräjien kanta asiaan ottaen huomioon, ettei viranomaisella välttämättä ole tietoa hankkeen vaikutuksista saamelaisiin. Saamelaiskäräjät voi myös oma-aloitteisesti ilmoittaa viranomaiselle, että se toivoo neuvotteluja jossain tietyssä asiassa. Viime kädessä viranomainen kuitenkin tekee linjauksen siitä, käydäänkö neuvotteluja vai ei. Jatkossakin saamelaiskäräjien rajalliset resurssit tulee edellyttämään, että saamelaiskäräjät priorisoi niitä hankkeita, joiden vaikutus saamelaisiin on kaikista suurin. Viranomaisten osalta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite jakaantuu monen eri toimijan välillä.

Professori Tuori toteaa seuraavaa ehdotetusta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta:

”Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen noudattaminen on paitsi kansainvälisoikeudellinen myös Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin asettama velvoite.”

”Hallituksen ehdottamat neuvottelumenettelyä koskevat tiukennukset ovat oikean suuntaisia ja vastaavat myös perustuslakivaliokunnan aikaisemmin, viimeksi lausunnossaan 27/2022 vp, esittämiä kannanottoja. Pidän myös tärkeänä velvoitteen ulottamista muihin kuin vain saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuviin toimenpiteisiin. Myös neuvottelumenettelyn täsmentäminen 9 b §:ssä on ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta myönteistä. Tärkeätä myös on, että velvoite koskisi paitsi viranomaisia myös muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia. Teen säännösehdotukseen kuitenkin kaksi huomautusta. En ole varma, riittääkö pelkkä neuvotteluvelvoite ainakaan kaikissa lakiehdotuksen 9 §:ssä luetelluissa asioissa toteuttamaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, vaikka neuvotteluissa tulisikin, kuten hallitus ehdottaa, pyrkiä yhteisymmärrykseen. Toinen huomautukseni koskee sitä, että neuvotteluvelvoite ei koskisi valtionyhtiöitä, ellei niillä ole julkisia hallintotehtäviä. Valtion ns. talousmetsiä hallinnoi nykyisin Metsähallitus Metsätalous Oy:lle, joka ilmeisesti jäisi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee VRyhtymää. Nähdäkseni on lähellä katsoa yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely, joka toteuttaa kansainvälisoikeudellisesti ja myös kansallisen perustuslain tasolla velvoittavaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, olisi ulotettava myös valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin.”

Oikeusministeriö pitää perusteltuna selvittää tulevaisuudessa professori Tuorin ehdotusta neuvotteluvelvoitteen ulottamisesta valtionyhtiöihin. Ehdotus ei kuitenkaan oikeusministeriön mukaan edellytä sääntelyn muuttamista nyt tehtävien muutosten yhteydessä.

Viitaten **Metsähallituksen** lausuntoon **oikeusministeriö** toteaa pitävänsä tärkeänä sitä, että mm. lainvalmistelussa tunnustetaan ja huomioidaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti, jotta lakien soveltaminen olisi helppoa. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite voi osaltaan edistää tätä tavoitetta.

Lopuksi **oikeusministeriö** toteaa, että alkuperäiskansa saamelaisten kulttuurin harjoittamismahdollisuuksien näkökulmasta saamelaisten kotiseutualue on erityisesti tärkeä. Saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella mutta sen välittömässä läheisyydessä olevalla hankkeella voi kuitenkin olla vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella ja tätä kautta esimerkiksi mahdollisuuksiin harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja. Tällaisilla hankkeilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, jolloin yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite voi syntyä, vaikka kyse on saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavasta hankkeesta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustuslaissa säädetty velvoite turvata saamelaisten oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, kuten perinteisiä elinkeinoja ei ole sidottu saamelaisten kotiseutualueeseen. Tämän takia toimivaltaisen viranomaisen tulee koko maassa mm. harkita mahdollisuuksia vähentää hankkeesta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin. Mahdollisuudet harjoittaa muita kuin saamelaisten perinteisiä elinkeinoja tai tietyn hankkeen vaikutukset maankäyttöön tietyllä alueella riippuvat kuitenkin ensisijaisesti viranomaisen lopullisesta päätöksestä sekä saamelaisten muuhun lainsäädäntöön perustuvista oikeuksista, ei yhteistoiminta- neuvotteluvelvoitteesta.

2 Eduskunnan muiden valiokuntien lausunnot

2.1 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto (TyVL 2/2025 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että saamelaiskäräjälain 3 §:ään ehdotettujen muutosten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksia olisi ollut syytä käsitellä hallituksen esityksessä perusteellisemmin. Valiokunta toteaa myös seuraavaa: ”Valiokunta katsoo, että kaikille saamelaisryhmille on taattava laissa yhdenvertaiset oikeudet ja pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta jännitteisenä vaaliluettelon muodostamista uudelleen siten, että nykyisin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon kuuluvia henkilöitä jätettäisiin sen ulkopuolelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta vielä arvioi ehdotettujen muutosten osalta yhdenvertaisuuden toteutumista kaikkien saamelaisten ja saamelaisryhmien osalta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että voimassa oleva saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on ainoa lainsäädännössä esitetty määritelmä, jonka perusteella on ollut mahdollista arvioida, onko yksilö oikeutettu käyttämään saamelaisille kollektiivisesti turvattuja oikeuksia. Valiokunta pitää perusteltuna eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa esitettyä huolta siitä, että vaikka esityksessä on tähdennetty, ettei vaaliluetteloa tule pitää luettelona siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia, on mahdollista, että vaaliluetteloon kuulumattomuus voi tosiasiassa rajata yksittäisen saamelaisena itseään pitävän henkilön tai hänen perheensä mahdollisuuksia nauttia alkuperäiskansan jäsenille kuuluvista oikeuksista tai palveluista.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen kritiikkiin, että vain osalla saamelaisista olisi jatkossa saamelaiskäräjälaissa tarkoitettu äänioikeus ja vaalikelpoisuus, jos saamelaiskäräjälain 3 § ei enää jatkossa määrittele ketkä Suomessa ovat saamelaisia, sekä kritiikkiin vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta siltä osin, miten äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden puuttuminen vaikuttavat 3 §:n määritelmän ulkopuolelle jäävien saamelaisten mahdollisuuteen vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Oikeusministeriö viittaa vastineen jaksoon 1.5 (Syrjinnän kiellon huomioon ottaminen). Lisäksi oikeusministeriö viittaa siihen, mitä ministeriö on edellä esittänyt eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksiin liittyen.

Kielikriteeriä koskevasta näytöstä **työelämä- ja tasa-arvovaliokunta** toteaa, että myös muut kielitaitoa osoittavat rekisterit voidaan ottaa arvioinnissa huomioon, ei pelkästään vuoden 1962 väestölaskentaa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota mainitun vuodelta 1962 olevan luettelon puutteellisuuteen sekä muihin vaikeuksiin, joita etenkin varhaisessa vaiheessa suomalaistamistoimenpiteiden kohteeksi joutuneilla saamelaisryhmillä on kielikriteerin täyttymisen todistamisessa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että ehdotettua sääntelyä arvioidaan kielikriteeriedellytyksen johdonmukaisen ja ennustettavan soveltamisen näkökulmasta oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.

Oikeusministeriö yhtyy valiokunnan em. näkemykseen eri rekistereiden käytöstä kielikriteerin osoittamiseksi. Esityksessä todetaan vuoden 1962 selvityksestä, että ”Tämä luettelo ei ole kuitenkaan täydellinen, joten hakijan tai henkilön, jonka ensimmäiseen kieleen hakemus perustuu, voitaisiin myös muun luotettavan selvityksen perusteella todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään.” Tarkemmin kielikriteeriin liittyvästä näyttökysymyksestä edellä jaksossa 1.2.

Lopuksi **työelämä- ja tasa-arvovaliokunta** korostaa olevan tärkeää, ”että kaikkien saamelaisten asiaa ajamaan ja puolustamaan perustettu saamelaiskäräjät nauttii saamelaisväestön mahdollisimman laajaa hyväksyntää. Saamelaiskäräjälain uudistamisessa tulee välttää rajanveto-ongelmia ja vastakkainasettelua eri ryhmien välillä ja sisällä sekä tunnistaa saamelaiskulttuurin monimuotoisuus. Valiokunta korostaa eri ryhmien yhdenvertaisen kohtelun tärkeyttä ja katsoo, että henkilön oikeus nauttia vähemmistölle kuuluvista oikeuksista ja alkuperäiskansan jäsenyydestä tulee pyrkiä kytkemään mahdollisimman objektiivisiin kriteereihin johdonmukaisesti ja ennustettavasti.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita tullaan seuraamaan sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on pidetty todennäköisenä, että varsinkin hakemuksista tulla merkityksi vaaliluetteloon, samoin kuin päätöksistä vaaliluettelosta poistamisesta, saatetaan ajan myötä valittaa myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta painottaa, että lain toimivuutta ja vaikutuksia on seurattava tarkoin ja tarvittaessa on viipymättä ryhdyttävä asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi.”

Oikeusministeriö yhtyy valiokunnan näkemykseen, että lakimuutoksen vaikutuksia tulee seurata tarkkaan ja tarvittaessa korjata ongelmia. Saamelaiskäräjälakia tulee kehittää jatkossakin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea on varoittanut pakkosulauttamisesta. Jos saamelaisyhteisössä laajasti koetaan, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon otetaan myös muita kuin saamelaisia, voi alkuperäiskansa saamelaisten itsehallintoelimen legitimiteetti kärsiä siitä.

2.2 Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto (MmVL 3/2025 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää ehdotettua yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta monilta osin perusteltuna ja kannattaa muutoksia, joita on tehty verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen.

Maa- ja metsätalousvaliokunta kuitenkin kiinnittää huomiota, että 9 §:n erityistä merkitystä -kriteeriä ei ole hallituksen esityksessä sen tarkemmin perusteltu. Esityksessä epäselväksi jää erityisesti kyseisen kriteerin merkitys kotiseutualueen ulkopuolisten hankkeiden osalta.

Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa lausunnon jaksoon 1.7 (Mitä lakiehdotuksen 9 §:n ilmaisulla ”erityistä merkitystä saamelaisille” tarkoitetaan kotiseutualueen ulkopuolella).

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa mm. näin:

”Neuvotteluvelvoitteen piiriin kuuluu jatkossakin hanke tai toimenpide, joka käytännössä vaikuttaa saamelaisten oikeuteen harjoittaa perinteisiä elinkeinoja, ja etenkin saamelaisia koskevat lainvalmisteluhankkeet. Perinteisten elinkeinojen, poronhoidon, metsästyksen ja kalastuksen, keräilyn ja käsitöiden harjoittaminen myös niiden nykyaikaisissa muodoissaan on vakiintuneesti luettu kuuluvaksi saamelaiseen kulttuurimuotoon. Esityksen perusteluissa on tuotu esiin, että toimenpiteellä voi olla erityinen merkitys saamelaisille riippumatta toimenpiteen toteuttajasta. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi sellaiset viranomaisen myöntämät luvat, joiden perusteella on sallittua ryhtyä toimimaan kotiseutualueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan neuvotteluvelvoite ei koske esimerkiksi ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvia asioita, joissa käsitellään yksittäisille henkilöille myönnettäviä maita. Jää epäselväksi, tarkoitetaanko tällä yksityisiä koskevia lupa-asioita vai rahoituspäätöksiä. Neuvotteluvelvoite ei niin ikään koske Metsähallituksen suorittamaa tonttimyyntiä tai hirvenmetsästysalueen osoittamista, eikä Suomen riistakeskuksen tekemää metsästysluvan myöntämistä.

Ehdotetun 9 §:n 2 kohdan mukaan neuvotteluvelvoitteen piiriin kuuluvat laajakantoiset ja merkittävät toimenpiteet, jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta. Säännös vastaa näiltä osin voimassa olevan lain 9 §:ä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että näin muotoiltuna säännös merkitsee neuvotteluvelvoitetta koskien yksityisessä omistuksessa olevien alueiden suojelua ja suojelualueiden käyttöä. Lapin ELY-keskus neuvottelee valtion puolesta suojelupäätöksissä ja tekee rahoitusta koskevat päätökset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvotteluvelvoite koskee viranomaisia ja julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja sekä julkisessa, valtion tai kunnan, omistuksessa olevia maa- ja vesialueita. Lakiehdotuksen 9 §:n 9 kohdan mukaan neuvotteluvelvoite ulottuu kuitenkin toimenpiteeseen, joka koskee muuta

vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Tämän voidaan lukea sisältävän muun muassa saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvaan metsästykseen, kalastukseen ja porotalouden harjoittamiseen vaikuttavat toimenpiteet yksityisillä maa- ja vesialueilla, jos asiaa käsitellään jossakin viranomaisprosessissa. Omaisuudensuojan keskeinen merkitys suomalaisessa oikeusjärjestyksessä on aina huomioitava. Kaiken kaikkiaan yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn kohteena olevia hankkeita ja toimenpiteitä tulee selkeyttää maa- ja metsätalouden kehityksen kannalta välttämättömien toimintaedellytysten turvaamiseksi. Valiokunta huomauttaa, että esimerkiksi poronhoitolain (848(1990) 53 §:n mukaan valtion viranomaisten neuvotteluvelvollisuus paliskuntien kanssa koskee vain valtion maita.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely ei sisällä vaatimusta toimenpiteen laajakantoisuudesta tai merkittävyydestä.

Edelleen **maa- ja metsätalousvaliokunnan** lausunnon johtopäätöksissä todetaan seuraavaa:

”Valiokunta haluaa korostaa aikaisemmassa lausunnossaan esille tuomiaan näkökohtia metsästyksen, kalastuksen ja maaseutuelinkeinojen kehittämisen osalta. Myös tämän hallituksen esityksen kohdalla valiokunnan saamissa lausunnoissa on ilmaistu huoli yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen vaikutuksista kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen ja alueidenkäytön ohjaukseen ja kehittämiseen. Elinkeinojen kehittäminen ja maankäytön suunnittelu sisältävät yksityisten asemaan vaikuttavaa alue- ja paikallisviranomaisten toimintaa. Niiden yhteydessä toteutetaan alueen eri elinkeinojen yhteensovittaminen. Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota mahdollisen kielteisen neuvottelutuloksen vaikutuksiin. Silloin kun viranomaisprosessissa käsitellään yksityisen tahon elinkeinoon tai omaisuuteen liittyviä kysymyksiä, viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan on huolehdittava paitsi saamelaisten oikeuksien toteutumisesta lakiehdotuksessa säädettävällä tavalla myös yksityisen tahon oikeussuojasta. Tämä toteutetaan erityisesti kirjaamalla lopulliseen valituskelpoiseen päätökseen täsmällisesti yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn tulokset ja niiden yhteensovittamista koskevat johtopäätökset. Valiokunta pitää tärkeänä, että elinkeinojen kehittämisen ja maankäytön suunnittelun osalta toimintavalta säilyy alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla, eikä lakiehdotuksen sisältämä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite muodostu tosiasiassa veto-oikeudeksi, vaan kysymys on aidosta, yhteisymmärrykseen tähtäävästä neuvottelusta.”

”Lopuksi valiokunta toteaa, ettei lakiehdotus saa johtaa poronhoidon harjoittajien eriarvoiseen kohteluun elinkeinon edellytysten kannalta ja että elinkeinonharjoittajia tulee edelleen kohdella tasapuolisesti elinkeinon edellytyksiin vaikuttavien päätösten valmistelussa. Valiokunta korostaa tältä osin paliskuntien kanssa käytävien neuvotteluiden merkitystä. Valiokunnan saamissa lausunnoissa ilmaistuihin omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskeviin huoliin on syytä suhtautua vakavasti ja tarkastella lakiehdotusta myös yksityisen maanomistajan ja elinkeinonharjoittajan oikeusaseman kannalta. Lakiehdotus perusteluineen ei selvästi rajaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamista julkisessa omistuksessa oleviin maa- ja vesialueisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan lain jatkokäsittelyssä tulee kiinnittää huomiota paitsi lain tarkoitettuihin vaikutuksiin myös tosiasiallisiin ja todennäköisiin vaikutuksiin. Valiokunta toivoo, että perustuslakivaliokunta ottaa edellä mainitun huomioon. ”

Oikeusministeriö toteaa, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei muodosta veto-oikeutta saamelaiskäräjille. Mitä tulee esityksen vaikutuksista kunnalliseen itsehallintoon, oikeusministeriö toteaa, että myös kuntien ja muiden itsehallinnollista asemaa omaavien toimijoiden on niiden omasta itsehallinnollisesta asemastaan huolimatta otettava huomioon saamelaisten perustuslakiin perustuva kieleen ja kulttuuriin liittyvä itsehallinto. Kyse on siten itsehallinnollista asemaa nauttivien toimijoiden toiminnan ja oikeuksien yhteensovittamisesta sekä yhteistoiminnasta. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei muuta esimerkiksi kuntien toimivaltaa 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. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelysäännös ja toimivaltaisen viranomaisen tulee huolehtia siitä, että perus- ja ihmisoikeudet sovitetaan yhteen.

Edelleen **oikeusministeriö** toteaa, että viranomaisilla on jatkossakin velvollisuus toimia poronhoitolain kuulemisvelvoitteen mukaisesti. Paliskunnilla on toisin sanoen jatkossakin mahdollisuus tulla kuulluksi riippumatta nyt ehdotetusta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite, kuten myös voimassa oleva neuvotteluvelvoite, voi koskea asioita, joilla on vaikutuksia myös yksityisen maanomistajan tai elinkeinonharjoittajan asemaan (esim. kaavoitus). Oikeusministeriö kuitenkin painottaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia minkään viranomaisen toimivaltasäännöksiin. Jatkossakin viranomaiset joutuvat punnitsemaan eri perus- ja ihmisoikeuksia toisiaan vastaan. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on tapa lisätä ymmärrystä alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta eri hankkeissa, mutta tämä ei poista viranomaisten velvollisuutta huomioida muitakin perus- ja ihmisoikeuksia omassa toiminnassaan. Viranomaiset vastaavat jatkossakin siitä, että eri ihmisten perus- ja ihmisoikeudet turvataan ja että eri oikeuksia tarvittaessa punnitaan toisiaan vastaan.

2.3 Talousvaliokunnan lausunto (TaVL 4/2025 vp)

Talousvaliokunta pitää yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan ehdotuksen yleisiä tavoitteita kannatettavina mutta kiinnittää huomiota joihinkin asioihin. Talousvaliokunta esittää mm. seuraavaa:

”Perustuslain mukaan elinkeinonvapaus on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Talousvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä tai oikeusministeriön 11.3.2024 päivätystä vastineessa ei ole tarkemmin arvioitu, miten turvataan saamelaisten perinteisiä elinkeinoja harjoittavien elinkeinonharjoittajien asema ja oikeudet niiden elinkeinonharjoittajien osalta, jotka eivät ole saamelaiskäräjien vaaliluettelossa, eivätkä voi osallistua päätöksentekoon.”

Oikeusministeriö toteaa, että yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteessa on kyse mahdollisuudesta osallistua päätöksentekoon/asioiden valmisteluun asioissa, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansaan. Viranomaisen lopullinen muodollinen päätöksenteko tapahtuu erikseen tämän jälkeen. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti lainvalmistelussa ja muiden asioiden valmistelussa viranomaiset kuulevat monia eri tahoja, joihin kyseessä oleva asia voi vaikuttaa.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei poista viranomaisten velvoitetta kuulla muitakin tahoja. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei vaikuta esimerkiksi poronhoitolaissa säädettyyn viranomaisten velvollisuuteen kuulla paliskuntia poronhoitoon liittyvissä asioissa. Edelleen kalastukseen liittyvissä asioissa kuullaan oikeudenomistajina mm. kalatalousalueet. Kunnallisessa päätöksenteossa jokaisella kuntalaisella on mahdollisuus tulla kuulluksi. Saamelaiskäräjät voi osana yhteistoimintaa ja neuvotteluja pyrkiä edistämään alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista. Kyse on lähtökohtaisesti alkuperäiskansan kollektiivisista oikeuksista. Saamelaiskäräjät voi esimerkiksi pyrkiä edistämään saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä. Jos saamelaiskäräjät onnistuu tehtävässään edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista, hyötyvät siitä oletettavasti kaikki kyseisen elinkeinon harjoittajat etnisestä taustastaan riippumatta. Viranomainen kantaa vastuuta siitä, että päätöksenteossa turvataan kaikkien ihmisten perus- ja ihmisoikeudet -ei vain saamelaisten. Tarvittaessa viranomainen punnitsee eri oikeuksia toisiaan vastaan. Ehdotettu lakimuutos ei suoraan vaikuta viranomaisten päätösten aineelliseen sisältöön. Jos viranomainen tai julkisia hallintotehtäviä hoitava ehdotetun 9 a §:n mukaan oma-aloitteisesti huomioi saamelaisten oikeuksia, neuvotteluja ei välttämättä tarvita ollenkaan.

Talousvaliokunta toteaa, ”että ehdotus koskee lainsäädännön valmistelun ohella hallintopäätöksiä, joita ovat esimerkiksi yrityksiä koskevat investointi- ja kehittämistukipäätökset. Nämä päätökset sisältävät yksittäisiä yrityksiä koskevia tietoja, jotka eivät ole julkisia. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotuksessa tulisi ottaa tarkemmin kantaa siihen, kuuluvatko tällaiset yksittäisiä yrityksiä koskevat päätökset ehdotuksen mukaisen neuvotteluvelvoitteen soveltamisalaan sekä siihen, miten käsitellään hankkeisiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja, kuten esimerkiksi yritysten liikesalaisuuksia. Lisäksi tulee varmistaa hallintoviranomaisten ja muiden hallintopäätöksiä tekevien tahojen riittävä osaaminen ja resurssit, jotta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteelle asetetut tavoitteet voivat toteutua ilman aiheetonta viivytystä.”

Yritysten liikesalaisuuksien osalta **oikeusministeriö** viittaa 9 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, jossa todetaan mm. seuraavaa (s. 87–88):

”Neuvotteluissa viranomaisia ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia sitoo viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännökset esimerkiksi salassa pidettävien liikesalaisuuksien osalta. Myös saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan saamelaiskäräjälain 4 a §:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Saamelaiskäräjälain 4 a §:n mukaan saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan myös hallintolakia (434/2003), jossa säädetään muun muassa esteellisyydestä (27–30 §). Esityksessä ehdotetaan, että saamelaiskäräjillä luottamustehtävää hoitava henkilö lisättäisiin rikoslain virkavastuuta koskevan sääntelyn piiriin. Rikoslain (39/1889) 40 luvussa säädetään mm. virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisesta sekä virka-aseman väärinkäyttämisestä.” Julkisuuslaissa säädetään tarkemmin siitä, missä tilanteissa viranomainen voi antaa salassa pidettävää tietoa.

Esityksen sivulla 64 todetaan säännöksen soveltamisalan osalta seuraavaa:

”Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) Elinkeinot -vastuualueella neuvotteluvelvoite voisi koskea yksittäisiä maaseuturahastohankkeita. ELY-keskuksen rahoittamien Maatilatalouden kehittämisrahaston tutkimushankkeiden osalta toimitaan tällä

hetkellä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) 54 §:n mukaan, eli saamelaiskäräjiltä pyydetään saapuneista tutkimushankehakemuksista lausunto. Erillistä neuvottelua yksittäisistä hankkeista ei tarvinne jatkossakaan. Edellä mainitun lain 52 §:n mukaan ELY-keskuksen on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa periaatteista, joita lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi noudatetaan tuettavista kohteista päätettäessä. Näissä vuosittaisissa porotalouden investointeja koskevissa neuvotteluissa on ollut mukana myös kolttalain (253/1995) mukainen rahoitus."

Edelleen esityksen sivulla 65–66 todetaan seuraavaa:

"Neuvotteluvelvoite saattaisi syntyä joissakin Business Finlandin malminjalostushankkeiden rahoitushauissa. Näissä asioissa Business Finland ei kuitenkaan myönnä lupia. Yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyllä voi olla aikatauluvaikutusta myös toisen valtion hankkeisiin liittyvään kuulemismenettelyyn, mutta kyseiset saamelaisiin vaikuttavat toisen valtion laajat hankkeet kuuluvat todennäköisesti neuvotteluvelvoitteen piiriin jo voimassa olevan säännöksen nojalla.

Edellä mainitut luvut ei kuitenkaan tarkoita sitä, että neuvotteluja jatkossa käytäisiin kaikissa näissä asioissa ottaen huomioon muun muassa saamelaiskäräjien tarve priorisoida neuvotteluja jatkossakin. Lakimuutoksen vaikutus riippuu pitkälti myös siitä, minkälaisia hankkeita viranomaiset käynnistävät ja kuinka hyvin saamelaisten oikeudet huomioidaan viranomaisten toimesta suunnittelun alkuvaiheessa."

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perustelujen mukaan "Lähtökohtaisesti yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei koskisi esimerkiksi yksittäisten saamelaisten hallintoasioita tai tuomioistuimissa vireillä olevia asioita." Oikeusministeriön käsityksen mukaan myöskään yksittäisten yritysten esimerkiksi hakemusasioilla ei lähtökohtaisesti ole erityistä merkitystä saamelaisille. Oikeusministeriö pitää hyvänä käytäntönä, että yksittäisiä yrityksiä tai ihmisiä koskevissa asioissa toimitaan siten, että viranomainen neuvottelee saamelaiskäräjien kanssa periaatteista, joita lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi noudatetaan esimerkiksi tuettavista kohteista päätettäessä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uudesta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta koulutetaan viranomaisia ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia tahoja. Esityksessä (s. 116) todetaan, että oikeusministeriö tulee järjestämään koulutusta viranomaisille lain uusista velvoitteista.

Edelleen **talousvaliokunta** toteaa seuraavaa:

"Ehdotuksen mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien toimenpiteiden ohella toimenpiteitä, joiden vaikutukset ulottuvat kotiseutualueelle. Talousvaliokunta huomauttaa, että hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia voi olla hyvin vaikea arvioida etukäteen tilanteessa, jossa on kyse saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavasta hankkeesta, jonka vaikutukset mahdollisesti ulottuvat kotiseutualueelle. Tämä voi vaikuttaa myös esimerkiksi näiden alueiden maanomistajien asemaan, maan arvoon, hankkeita koskeviin lupaprosesseihin ja elinkeinonharjoittamisen mahdollisuuksiin alueella ylipäätään. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettua sääntelyä tulisi tältä osin selkeyttää ja täsmentää siten, että se ei muodostu saamelaisten kotiseutualueen läheisyydessä toimivien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta kohtuuttomaksi.

Talousvaliokunta on lausunnossaan **TaVL 71/2022 vp** — **HE 274/2022 vp** pitänyt sinänsä perusteltuna sääntelyratkaisuna sitä, että laissa ei tyhjentävästi luetella kaikkia neuvotteluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä. Tästä huolimatta valiokunta katsoo, että ehdotus on edelleen liian tulkinnanvarainen, ja sitä tulisi täsmentää. Näin voitaisiin paremmin ennalta arvioida, mitä toimenpiteitä ja millä alueella toteutettavia toimenpiteitä neuvotteluvelvoite koskee, sekä milloin yksittäistä hanketta koskeva neuvotteluvelvoite voidaan katsoa täytetyksi niin, että päätöksenteossa ja hankkeen toteuttamisessa voidaan edetä."

Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa vastineen jaksoon 1.7 (Mitä lakiehdotuksen 9 §:n ilmaisulla "erityistä merkitystä saamelaisille" tarkoitetaan kotiseutualueen ulkopuolella). Edelleen oikeusministeriö painottaa, että viranomaisten tulee jo tällä hetkellä turvata alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Perusoikeudet eivät ole asuinpaikkasidonnaisia, eli saamelaisten oikeuksia tulee jo nyt huomioida koko maassa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kyseiset oikeudet vaikuttavat esimerkiksi hankkeita koskeviin lupaprosesseihin huomattavasti enemmän kuin ehdotettu menettelysäännös, yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite.

Talousvaliokunta toteaa ehdotuksen suhteesta sektorilainsäädäntöön mm. näin: "Valiokunta katsoo myös, että jos sektorilainsäädäntöön jatkossa sisällytetään erityissääntelyä, tulisi tarkoin selvittää, miltä osin se täydentää saamelaiskäräjälain yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevaa sääntelyä." **Oikeusministeriö** yhtyy valiokunnan näkemykseen tältä osin.

Kokoavina huomioina **talousvaliokunta** toteaa seuraavaa:

"Talousvaliokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa **TaVL 71/2022 vp** — **HE 274/2022 vp** ja toteaa, että valiokunnan saaman selvityksen perusteella on vielä epävarmaa, toteutuvatko sääntelyn tavoitteet. Talousvaliokunta katsoo sen vuoksi, että ehdotettua yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta on jatkokäsittelyssä arvioitava sääntelyn tavoitteiden, perusoikeuksien, talouden kehityksen kannalta välttämättömien toimintaedellytysten, elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun, kunnallisen itsehallinnon, lupaprosessien yhteensovittamisen ja niiden sujuvuuden sekä puhdasta siirtymää edistävien investointien houkuttelevuuden näkökulmasta.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen vaikutuksia sekä saamelaisten oikeuksien toteutumiseen että käsittelyn sujuvuuteen ja hankkeiden toteutumiseen seurataan myös jatkossa, ja sääntelyä tarvittaessa täsmennetään saatujen kokemusten perusteella."

Oikeusministeriö yhtyy siihen, että ehdotuksen vaikutuksia on syytä seurata. Esityksessä (s. 116) todetaan, että oikeusministeriö tulee omalta osaltaan seuraamaan lain toimivuutta yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Edelleen esityksessä todetaan seuraavaa: "Saamelaiskäräjälain sisältö ja säännösten tulkinnalla, erityisesti 3 ja 9 §:llä, on vaikutus saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja saamelaisten muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Näin ollen on odotettavissa, että lain toimivuutta tulee seuraamaan myös kansainväliset ihmisoikeuselimet."

Edelleen **oikeusministeriö** kiinnittää huomiota 9 b §:n säännöksiin, joiden tavoitteena on varmistaa, että neuvottelut etenevät aikataulussa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. seuraavaa: "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.”

Ehdotetun 9 b §:n 3 momentin mukaan saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua neuvotteluihin. Perusteluissa tuodaan esille, että saamelaiskäräjillä tulee olla mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimielimissään asian laadun mukaan. Asian laatu ja kiireellisyys vaikuttaisi siihen, minkälaista aikaa voitaisiin pitää kohtuullisena. Laaja-alaisen ja pitkää suunnittelua vaativan toimenpiteen osalta valmistautumisaika olisi pitempi. Laajakantoisissa asioissa saamelaiskäräjälaki saattaa edellyttää asian käsittelyä saamelaiskäräjien kokouksessa, mikä vie aikaa. Saamelaiskäräjille varattava valmistautumisaika neuvotteluihin yllättävässä ja kiireellisiä toimenpiteitä vaativassa asiassa voisi olla hyvinkin lyhyt.

3 Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden näkemykset perustuslakivaliokunnan liikkumavarasta

Usea valtiosääntöoikeuden asiantuntija on perustuslakivaliokunnan pyynnöstä ottanut kantaa valiokunnan liikkumavaraan tässä asiassa.

Esimerkinomaisesti, alla **professori Ojasen** näkemys asiasta:

”Näistä perustuslaillisista lähtökohdista seuraa, että perustuslakivaliokunnalla on käsillä olevassa asiassa mietintövaliokuntana liikkumavaraa muuttaa ehdotettavaa sääntelyä nyt ehdotetusta vieläkin enemmän saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja kielellisiä ja kulttuuria oikeuksia toteuttavaan suuntaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että lakiehdotuksen 9 a ja 9 b §:n yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuussäännöksiin palautettaisiin hallituksen esitykseen HE 274/2022 vp sisältyneet säännökset saamelaiskulttuurin heikennyskiellosta sekä vaikutusten arvioinnista. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnalla on siis mietintövaliokuntana liikkumavaraa hakea sellaisia lainsäädäntöratkaisuja, jotka hallituksen esityksessä ehdotettua vieläkin paremmin kunnioittavat ja toteuttavat saamelaisten itsemäärämisoikeutta alkuperäiskansana sekä saamelaisten kielellisiä ja kultturisia oikeuksia.”

Professori Tuori toteaa aiheesta seuraavaa:

”…Nyt käsiteltävän lakiesityksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan liikkumavaraan vaikuttavat myös saamelaisille alkuperäiskansana YK:n alkuperäiskansajulistuksen mukaisesti kuuluva oikeus päättää jäsenyytensä ehdoista (33 artikla) ja tämän julistuksen 19 artiklan mukainen FPIC-periaate. Tämä periaate edellyttää, että valtiot toimivat vilpittömässä mielessä yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa niiden omien edustuksellisten instituutioiden kautta alkuperäiskansan vapaan, ennakollisen ja tietoon perustusvan suostumuksen saamiseksi niitä koskeville lainsäädäntöhankkeille. Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvaa itsehallintoa käyttää saamelaiskäräjät. Pidän Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kannalta ongelmallisena, mikäli saamelaiskäräjälaissa säänneltäisiin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista tavalla, jota saamelaiskäräjät eivät hyväksy. Muilta osin en näe estettä tehdä eduskunnassa edellä esittämäni kaltaisia saamelaisten itsehallintoa lujittavia muutoksia.”

Professori Ojanen kiinnittää huomioita lain toimivuuden seurantaan:

”Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita tullaan seuraamaan sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla (ks. s. 116). Pidän myös verraten todennäköisenä, että varsinkin hakemuksista tulla merkityksi vaaliluetteloon tullaan ajan oloon valittamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiä myöden. Näistä syistä perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä korostaa tarvetta tarkoin seurata lain toimivuutta ja vaikutuksia sekä viipymättä ryhtyä asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi. Erityisesti seurantatarve koskee ehdotettua muutoksenhakujärjestelmää ja varsinkin muutoksenhakulautakuntaa sekä lakiehdotuksen 9 a ja b §:n mukaisen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toimivuutta.” **Oikeusministeriö** yhtyy professori Ojasen em. näkemyksiin.

4 Muut aiheet

4.1 Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, 3 §, ja ILO 169 yleissopimuksen sisältö

Joissakin lausunnoissa (esim. **Tuomas Keskitalo/ Tunturi-, metsä-, kalastajasaamelaiset, OTT Joona, dosentti Saarikivi, professori Toivanen, Inarinmaan Lapinkyläyhdistys, Lappalaiskulttuurin perinneyhdistys ja Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry**) esitetään virheellisiä väitteitä alkuperäiskansaan kuuluvan jäsenen määritelmästä. Esimerkiksi **professori Toivasen** mukaan ”Merkittävin oikeudellinen ongelma on lain pykälässä 3 § ja sen ristiriidassa perustuslain pykälän 17.3 § kanssa. Toinen merkittävä ongelma on ILO 169:n ja esitetyn uuden saamelaiskäräjälain yhteensovittaminen.”

Tämän johdosta **oikeusministeriö** toteaa seuraavaa:

<u>Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (ILO 169 –sopimus); 1 artikla</u>

ILO 169 –sopimuksen 1 artiklan sisältö:

1. Tätä yleissopimusta sovelletaan

a) niihin itsenäisissä maissa eläviin heimokansoihin, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olot erottavat ne muusta kansallisesta yhteisöstä ja joiden asemaa säännellään kokonaan tai osittain niiden omilla tavoilla tai perinteillä tai erityissäädöksillä tai –määräyksillä;

b) niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu, ja jotka oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.

2. Alkuperäiskansa- tai heimoidentiteetin omaksuminen itsemäärittelyssä on katsottava perusedellytykseksi määritettäessä tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia ryhmiä.

3. Ilmauksen "kansat" käytön tässä yleissopimuksessa ei voida tulkita vaikuttavan mitenkään niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaukseen voi liittyä kansainvälisessä oikeudessa.

Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2009 oppaan (ILO, Indigenous & Tribal Peoples' Rights In Practice 2009) mukaan yleissopimus ei sisällä alkuperäis- tai heimokansan määritelmää vaan artiklan tarkoituksena on määrittää ne kansat, joita yleissopimuksella suojellaan. Myöskään perustuslaki tai muu kansainvälinen oikeus ei sisällä alkuperäiskansaa koskevaa määritelmää.

ILO 169 -sopimus ei niin ikään sisällä alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmää. ILO-oppaan ja vuoden 2003 käsikirjan (ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 – A Manual) mukaan objektiivisiin kriteereihin kuuluu tästä huolimatta se, että kansa tunnustaa ja hyväksyy henkilön kuuluvaksi kansaan. Lisäksi ILO-oppaan mukaan itseidentifikaation kriteeriin kuuluu se, että vain itsensä alkuperäis- tai heimokansaan identifioiva henkilö voi kuulua tällaiseen kansaan.

Myöskään muu kansainvälinen oikeus ei sisällä määräystä siitä, millä kriteereillä alkuperäiskansaan kuuluva henkilö 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.

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. Vuonna 2017 julkaistusta VN TEAS tutkimuksesta "Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus" käy ilmi, että löytyy lukuisia eri tapoja määrittää alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä kansainvälisesti, mutta punaisena lankana on kunkin alkuperäiskansan oikeus itse määrittää kuulumisen kriteerit omien perinteidensä ja käsitystensä mukaisesti. (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80900/Saamelaisten%20oikeuksien%20toteutuminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 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).

Edellä mainittu huomioon ottaen voidaan todeta, ettei kansainvälinen oikeus sisällä yleismaailmallista tapaa tunnistaa alkuperäiskansaan kuuluvia jäseniä (vrt. **OTT Joona**: "Jotta saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, saamelaiskäräjälain 3 §:n tulee olla sisällöltään sellainen, että niillä henkilöillä, jotka täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Toisaalta niillä henkilöillä, jotka eivät täytä kyseisiä edellytyksiä, tätä oikeutta ei tule olla." ja "Jo tässä vaiheessa syntyi siis se ongelma, että saamelaiskäräjälaissa saamelaisella tarkoitettiin alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä, mutta saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä."; "Perustuslaki lähtee siitä, että

saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka täyttää alkuperäiskansaa kuulumisen kriteerit. YK:n alkuperäiskansasopimuksen (ILO-169) mukaan alkuperäsikansaan kuulumisen edellytyksenä on polveutuminen alueen alkuperäisestä väestöstä ja perinteisten instituutioiden säilyttäminen." **Ooutâst ry** esittää, että esitys jakaa saamelaiset kahteen kastiin.)

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 17 §:n 3 momentti tunnistaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana, mutta säännös ei sisällä alkuperäiskansaan kuuluvan jäsenen määritelmää. OTT Joonan tähän liittyvät väitteet ovat virheellisiä ja harhaanjohtavia. Viitaten **Inarinmaan Lapinkyläyhdistyksen** kannanottoon **oikeusministeriö** toteaa, ettei YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea (CERD) ratkaisussaan ota kantaa siihen, miten ns. lappalaiskriteeriä tulisi soveltaa.

Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry pitää esitystä syrjivänä ja katsoo mm., että ns. lappalaiskriteerin poistaminen 3 §:stä on syrjivää. Järjestö katsoo myös, että lappalaiskriteeri tulee soveltaa ilman aikarajausta.

Oikeusministeriö toteaa, että lappalaiskriteeri on aiheuttanut kiistoja ja sen soveltamisessa on ilmennyt ongelmia. Lain säätämisen yhteydessä ns. lappalaiskriteeriin oli tarkoitus sitoa vuosiluku 1875, eli ajatuksena oli, että ainoastaan vuoden 1875 tai sen jälkeisiä rekisteritietoja huomioidaan. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, ettei tällaisesta asiasta voida säätää asetuksella. Vuosiluku jäi pois myös itse pykälästä – vaikka jonkinlainen ajallinen rajoitus olisi ollut tarpeen kuten kielikriteerissäkin on. Lappalaiskriteeriä on mahdotonta tulkita sen sananmuodon mukaisesti. Toinen ongelma on se, että rekistereissä on myös muita kuin saamelaisia. Rekisterimerkinnät kertovat harjoitetusta elinkeinosta, ei etnisyydestä. Saamelaiskäräjät on puolestaan tuonut esille, ettei se ole koskaan hyväksynyt ko. lappalaiskriteeriä, vaikka alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä jäsenyydestään osana alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta. Ruotsissa ja Norjassa vaaliluetteloon merkitseminen tapahtuu kielikriteerillä. Kielikriteeri on aina ollut pääkriteeri myös Suomessa. Olisi loogista, että Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa voisi tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon saman tyyppisillä kriteereillä.

Lappalaiskriteerin soveltamisen osalta **oikeusministeriö** toteaa, että määritelmäsäännöstä on kansallisessa oikeuskäytännössä tulkittu aluksi kielipainotteisesti (KHO 1999:55 ja KHO 2003:61). Korkein hallinto-oikeus (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. Muutoin perustuslaissa ja saamelaiskäräjälaissa saamelaisille alkuperäiskansana turvatun kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon toteutuminen saattaisi vaarantua. Näin ollen henkilön, jonka esivanhempi oli viimeksi merkitty lappalaisten joukkoon maakirjaan vuonna 1762, ei pelkästään tällä perusteella voitu katsoa olevan saamelainen (KHO 1999:55). Toisaalta hakija, jonka isoäidin isä oli merkitty lappalaiseksi vuoden 1870 henkikirjassa, oli tällä perusteella saamelainen (ks. KHO 22.9.1999 taltio 3181). Lappalaiskriteeriä ei siis koskaan ole sovellettu sen sanamuodon mukaan. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin nojaten KHO näyttää muuttaneen tulkintaansa lappalaiskriteerin soveltamiseen. Uusien henkilöiden merkitseminen näyttää perustuvan

kielikriteerin (ja jälkeläiskriteerin) soveltamiseen. Tämän vuoksi lappalaiskriteerin poistaminen ei käytännössä muuttaisi nykytilannetta kovin paljon. Nyt annettu esitys ei muuta tilannetta niiden osalta, jotka eivät ole tulleet merkityksi vaaliluetteloon aiemminkaan, ellei joku heistä täytä laajennettua kielikriteeriä.

OTT Joona esittää, että ns. lappalaiskriteerin poistaminen tarkoittaisi ”polveutumisperusteen” poistamista. (Vrt. ”Nyt käsillä oleva lakiehdotus poistaisi siis polveutumisperusteen.”) Myös **Inarinmaan Lapinkyläyhdistys** toteaa lausunnossaan, että ”Polveutumien on yleismaailmallisesti tunnustettu alkuperäiskansaan kuulumisen kriteeri. Alkuperäiskansaan kuuluminen edellyttää polveutumista ja kulttuurin säilymistä, ei kielen.” Edelleen yhdistys toteaa, että ”Toisin kuin hallituksen esityksessä väitetään CERD- komitea ja Ihmisoikeuskomitea eivät ole vaatineet polveutumisperusteen poistamista vaan päinvastoin sen soveltamista kansainvälisten sopimusten ja oikeuskäytänteiden mukaisesti.” **Inarinsaamelaiset ry** toteaa osaltaan, että ”Kansainvälisissä sopimuksissa (ILO169) syntyperä ja polveutuminen ovat alkuperäiskansan määrittelyn lähtökohta.”

Oikeusministeriö huomauttaa, että kieli polveutuu, eli siirtyy perheissä sukupolvelta toiselle. Lappalaiskriteerin täyttyminen ei itsessään osoita, että ko. henkilön esihenkilö on ollut saamelainen. Ko. rekisterit kuvaavat sitä, mitä elinkeinoa rekisterissä olevat henkilöt ovat harjoittaneet. Myös **OTT Joona** on todennut, että rekistereissä on myös muita kuin saamelaisia (esim. ns. Hallbergin toimikunnan kuulemisessa, jossa Joona kuultiin riippumattomana tutkijana). Rekisterimerkinnät eivät siis toimi osoituksena saamelaisuudesta. Edelleen tulee kunnioittaa saamelaisten oikeus määrittää jäsenyydestään itse. Valtion verorekistereiden kirjaukset eivät ole missään vaiheessa olleet saamelaisten tapa tunnistaa yhteisöön kuuluvia henkilöitä.

Oikeusministeriö huomauttaa myös siitä, että OTT Joonan käännös YK:n rotusyrjintää käsittelevän komitean vuonna 2022 antamasta ratkaisusta, kohta 9.8 on virheellinen. YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitea (CERD) on vaaliluetteloa koskevassa yksilövalitusasiassa vuonna 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. 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. CERD ei ota kantaa siihen, millä tavalla 3 §:ää tulisi muuttaa.

OTT Joonan mukaan CERD toteaa mm. näin: ”Komitea toteaa lopuksi, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa alkuperäiskansaa. Tässä yhteydessä polveutumisperusteen käyttö objektiivisena kriteerinä oli komitean mukaan perusteltua ja sopusoinnussa muiden ihmisoikeuksien kanssa.”

Ulkoministeriön käännöksen mukaan ko. kohdassa (9.8) todetaan seuraavasti: ”Komitea panee myös merkille, että saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmää käytetään yksinomaan

Saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatimiseen eikä muiden oikeuksien nauttiminen määräydy sen perusteella. Lisäksi komitea panee merkille, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että Saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa saamelaisia alkuperäiskansana. Tässä asiayhteydessä syntyperään perustuvan eron käyttö objektiivisena edellytyksenä on käsillä olevan asian nimenomaisissa olosuhteissa perusteltua ja edellä mainitun edustavuustarkoituksen vuoksi oikeutettua, ja se on sopusoinnussa muiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.” CERD tuo toisin sanoen esille, että henkilöiden asettaminen eri asemaan syntyperän perusteella ei tässä vaaliluetteloon liittyvässä asiayhteydessä ole ongelmallista. CERD:n ko. kanta ei millään tavalla liity lappalaiskriteeriin.

Edelleen **OTT Joona** toteaa lausunnossaan näin: ”CERD siis edellyttää polveutumis- eli lappalaisperusteen säilyttämistä erityisesti sitä syystä, että saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäsikansaa. Tätä yhteydessä ei siis viitata pelkästään itseidentifikaatioon, vaan siihen, että saamelaiskäräjät edustaa alkuperäiskansaa. Polveutumisperusteen poistaminen tai sen soveltamatta jättäminen on siis tämän mukaan ristiriidassa Rotusyrjintäsopimuksen määräysten kanssa.” Väite on virheellinen ja harhaanjohtava. **Oikeusministeriö** pitää vakavana, että eduskunnalle annetaan väärää tietoa.

Viitaten **OTT Joonan** väitteisiin YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 antamista ratkaisuista **oikeusministeriö** toteaa, että nämäkin ratkaisut ovat selkeitä ja yksiselitteisiä. **OTT**, **alkuperäiskansaoikeuden dosentti Leena Hansen** käsittelee lausunnossaan yksityiskohtaisesti Joonan esittämiä väitteitä. **Oikeusministeriö** pitää tärkeänä, että kansanedustajat tutustuvat itse päätöksiin.

OTT Hansenin lausunnossa todetaan, mm. näin: ”Saamentutkimuksen professori Sanna Valkonen on kirjoittanut valtioneuvoston tilaamassa edellä mainitussa tutkimuksessa kuvaavasti siitä, miten paikalliset ihmiset, joilla oli esi-isiä aina 1500-luvulta saakka alkaneissa saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamissa rekistereissä vastustivat aluksi saamelaiskäräjälain hyväksymistä, mutta sen jälkeen kun 2 kohdan kriteeristöstä poistettiin perustuslakivaliokunnan toiveesta vuosiluku 1875 takarajana, hakeutuivat saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ILO-sopimus 169:n ratifiointipyrkimysten aloittaman maaoikeuskeskustelun myötä.”

Oikeusministeriö toteaa, että VN TEAS hankkeessa Metsälappalainen kulttuuri ja sen edistäminen selvitettiin metsälappalaisten kulttuurisia erityispiirteitä metsälappalaisen väestön omasta näkökulmasta sekä esitettiin toimenpide-ehdotuksia kulttuurin ja identiteetin tukemiseksi (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:43). Hankkeessa selvitettiin metsälappalaisten kulttuurisia erityispiirteitä metsälappalaisen väestön omasta näkökulmasta sekä esitettiin toimenpide-ehdotuksia kulttuurin ja identiteetin tukemiseksi.

Selvityksestä käy ilmi, että metsälappalaiset eivät nykyisellään muodosta yhtä täysin yhtenäistä ryhmää, ja tämä myös näkyy selvityksen tuloksissa ja tulosten käsittelyssä. Osa metsälappalaisista kokee metsälappalaisuuden olevan yksi saamelaisryhmistä ja osa taas näkee metsälappalaisuuden olevan saamelaisuudesta erillinen ryhmä. Selvityksen mukaan tämä on keskeinen ristiriita, joka hankaloittaa metsälappalaisten aseman edistämistä itsenäisenä ryhmänään. Selvityksen mukaan metsälappalaiset ovat suomenkielisiä, mutta osa on opiskellut saamea. Selvitys sisältää suosituksia

kulttuurin ja identiteetin tukemiseksi. Jokaisen kiinnostus edistää ja ylläpitää oman sukunsa kulttuuria voidaan tietysti tukea.

Jatkoselvitys metsälappalaisen yhteisön, kulttuurin ja identiteetin kehittymisestä sekä aiemman selvityksen suositusten toteutumisesta julkistettiin 24.2.2025 (Valtioneuvoston julkaisuja 2025:18). Selvityksessä kartoitetaan vuoden 2019 jälkeen tapahtuneet muutokset metsälappalaisten yhteisössä. Lisäksi tarkastellaan, miten selvityksen suositusten toteutumista voisi edistää.

Selvityksessä toteutettiin kysely, johon vastasi 291 metsälappalaiseksi itsensä identifioivaa henkilöä pääosin Lapin alueelta. (Vuonna 2019 metsälappalaisille suunnatussa kyselyssä loppuun vastattuja kyselyitä oli yhteensä 350.) Kyselyn tulosten perusteella identiteetti ja yhteisö näyttää vahvistuneen: useampi kuin kolme neljästä vastaajasta kokee kulttuuriperinnön kartoittamisen lisääntyneen ja yhteisön tunnettuuden parantuneen. Myös identifikaatio on tavoitetussa vastaajajoukossa vahvistunut. Haasteiksi vastaajat näkivät julkisen rahoituksen puutteen ja kielteisen suhtautumisen metsälappalaisiin.

Metsälappalaisten yhteisöllä on nyt mahdollisuus käydä keskustelua selvityksen havainnoista ja johtopäätöksistä.

Apulaisprofessori Nykänen käsittelee lausunnossaan eri ryhmien välistä suhdetta mm. seuraavasti:

”Saamelaisen kulttuurin 1900-luvun lopulta tapahtuneen arvonnousun ja saamelaisten oikeudellisen aseman parantumisen myötä joidenkin ”rajamaan sukuihin” kuuluvien henkilöiden kiinnostus omia saamelaisia sukujuuria kohtaan on huomattavasti kasvanut. Osa on ”löytänyt” saamelaisuutensa tai alkanut samaistua saamelaiseen identiteettiin aiempaa voimakkaammin (vrt. Jarno Valkonen, Sanna Valkonen & Timo Koivurova 2014). Tämä prosessi on puolestaan synnyttänyt 2000-luvulla eräänlaisia uusvanhoja ryhmäidentiteettejä – selkeimpänä esimerkkinä metsälappalaisuus / -saamelaisuus - jotka ovat tulleet riidattomasti saamelaisille yhteisöille aitona yllätyksenä. Osittain näihin identiteetteihin liittyvät vaatimukset on koettu loukkaaviksi, sillä jotkut niihin samaistuvat henkilöt ovat saattaneet joko ennen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon pyrkimistä tai yhtä aikaa vaaliluetteloon pyrkiessään vastustaa saamelaisten oikeuksien parantamista (vrt. Lehtola 2015; Guttorm 2025).

On ilmeistä, että ”uusidentifioituminen” saamelaiseksi on ollut osittain korostuneen strategista ja liittynyt maaoikeuksiin. Prosesseihin on kuitenkin liittynyt myös oman identiteetin vilpitöntä etsimistä ja tunnustetuksi tulemisen hakemista. Osa henkilöistä on pitänyt aidosti kohtuuttomana sitä, ettei heidän saamelaista identiteettiään tunnusteta.”

…

Apulaisprofessori Nykäsen mukaan ”Yhtenä vaihtoehtona on pohtia määrätietoisesti sitä, miten saamelaisten kotiseutualueen mutta myös sen eteläpuolisten alueiden kaikkien asukkaiden aineellisia oikeuksia edistetään ihmisten kohtuullisiksi kokemilla tavoilla. Hieman pidemmällä tähtäimellä tavoitteena voisi olla esimerkiksi pohjoisen maankäytön hallinnoinnin kehittäminen siten, että kaikkien paikallisten vaikutusmahdollisuudet vahvistuisivat. Mallia tähän on mahdollista hakea esimerkiksi Pohjois-Norjan Finnmarkseiendommenista. Saamelaiskäräjälain

yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on mahdollista nähdä myös askeleena, joka helpottaa hallinnollisen yhteistoiminnan kehittämistä. Kaikissa tapauksissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että riidattomasti saamelaisten ja muiden pohjoisen väestönosien suhteiden hyvään kehitykseen kiinnitetään jatkossa konkreettista huomiota (vrt. Guttorm 2025, 134).”

Oikeusministeriö yhtyy siihen, että esimerkiksi maankäytön hallinnoinnin mahdollisen kehittämisen yhteydessä on mahdollista huomioida alueella pitkään asunutta väestöä riippumatta siitä, kuuluvatko he alkuperäiskansaan (vrt. ylimuistoinen nautinta).

Dosentti Saarikivi viittaa lausunnossaan ns. Soklin tapaukseen: ”Laki jättää saamelaiskäräjillä edustuksetta sellaisia Suomen kansalaisia, jotka tosiasiallisesti kuuluvat alkuperäiskansojen oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten piiriin (mm. ILO169 eli itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus [1989] ja YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista [2006]). Tämän on Suomessa tunnustanut myös Korkein hallinto-oikeus Soklin kaivosalueen ympäristö- ja vesiluvista antamassaan päätöksessä (KHO 2022:38).” Myös **Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry** viittaa ns. Soklin tapaukseen.

Oikeusministeriö viittaa edellä todettuun, että yleismaailmallista tapaa tunnistaa henkilöä alkuperäiskansaan kuuluvaksi ei löydy. ILO 169 yleissopimus ei sisällä alkuperäiskansan eikä alkuperäiskansaan kuuluvan jäsenen määritelmää. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että ns. Soklin tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei ota kantaa kenenkään henkilön etnisyyteen, vaan toteaa lähinnä seuraavaa (KHO:2022:38, s. 341 ja 344):

”Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa täydennyksenä edellä lausuttuun, että riippumatta asiassa sovellettavasta ympäristölainsäädännöstä saamelaisten oikeus harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa, on turvattu Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin samoin kuin KP-sopimuksen 27 artiklan nojalla. Tämä oikeus on turvattu riippumatta siitä, aiheutuuko hankkeesta tai toiminnasta saamelaisten oikeuksiin kohdistuva vaikutus saamelaisten kotiseutualueella.”

”Siltä osin kuin muutoksenhakijat ovat katsoneet, että suunniteltu kaivostoiminta olisi KP-sopimuksen 27 artiklan vastaista, korkein hallinto-oikeus viittaa jo aiemmin toteamaansa siitä, että sanotun sopimuskohdan mukaiset oikeudet koskevat saamelaisia ja kolttia siitä riippumatta, sijaitseeko hanke tai aiheutuvatko sen vaikutukset saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella tai koltta-lain 2 §:ssä tarkoitetulla koltta-alueella. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoo, toisin kuin hallinto-oikeus, että KP-sopimuksen 27 artiklaa ei voida jättää ottamatta huomioon pelkästään sillä perusteella, että kaivoshanke ei sijaitse tai sen vaikutukset eivät ilmene sanotuilla alueilla. Siltä osin kuin nyt käsillä olevassa asiassa mahdollisesti on kyse poronhoidon harjoittamisesta saamelaisten kulttuurin mukaisena elinkeinona, korkein hallinto-oikeus katsoo, että KP-sopimuksen mukaiset velvoitteet tulevat pitkälti otetuksi huomioon siinä menettelyssä, jossa arvioidaan sitä, aiheutuuko hankkeesta poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista huomattavaa haittaa poronhoidolle. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoo edellä KP-sopimuksesta lausuttuun viitaten, että lupa-asiaa uudelleen käsiteltäessä tulee osana hankkeen vaikutuksia asianmukaisesti selvittää ja arvioida, onko hankkeella vaikutuksia alkuperäiskansojen perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.”

Muun muassa edellä mainituista syistä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta on perusteltua laajentaa myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelle. Saamelaisia koskevat perus- ja ihmisoikeudet eivät ole asuinpaikkaan sidottuja ja saamelaisia asuu koko maassa. Edelleen voidaan todeta, että KHO ei tässä tapauksessa ole ottanut kantaa siihen, ovatko kyseessä olevat poronhoitajat saamelaisia vai eivät. Asiassa ei ole myöskään käsitelty sitä, ovatko ko. poronhoitajat mahdollisesti saamelaiskäräjien vaaliluettelossa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä on osoitus siitä, että määritelmä-sanan poistaminen saamelaiskäräjälain 3 §:stä ei vaikuta muihin kuin vaaleihin liittyviin saamelaisille kuuluviin oikeuksiin.

Dosentti Saarikivi väittää lausunnossaan mm. seuraavaa:

”KHO on päätöksessään Soklin kaivosalueen ympäristö- ja vesiluvista (KHO 2022:38) todennut Suomessa asuvan saamelaista alkuperäiskansaa, jota saamelaiskäräjät ei edusta nykyisissä eikä todennäköisesti uuden lain jälkeisissäkään olosuhteissa:

> Aikaisemmassa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti lähdetty siitä, että KP-sopimuksen 27 artikla koskee Suomessa saamelaisia, joilla Suomen perustuslain mukaan tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä. Käytännössä kaikki Kemin-Sompion paliskunnan porosuvut polveutuvat edellä mainituista alueen alkuperäisistä saamelaisista. Asumalla edelleen alkuperäiskansan perusteisillä asuinalueilla ja harjoittamalla alkuperäisväestön perinteisiä elinkeinoja kuten poronhoitoa he ovat myös säilyttäneet alkuperäisväestön perinteisiä instituutioita, mikä on toinen edellytys alkuperäiskansaan kuulumiselle. Suurin osa Kemin-Sompion paliskunnan poronomistajista myös pitää itseään saamelaisena.
>
> Hallinto-oikeus on jättänyt päätöksessään huomioimatta alueen perinteiseen kulttuuriin kuuluvat elinkeinot ja elämäntavat. Nämä seikat on otettava huomioon ja käsittelyyn, koska kaivoshanke aiheuttaa huomattavaa haittaa muutoksenhakijoiden elinkeinolle, kulttuurille ja elämäntavalle. Hallinto-oikeuden näkemys alkuperäiskansojen oikeuksien selvittämisestä ja huomioimisesta on virheellinen, koska alkuperäiskansan tulee saada harjoittaa kulttuuriaan muuallakin kuin saamelaisten kotiseutualueella.
>
> Savukoski kuuluu metsälappalaisalueen ydinalueeseen. Alueen alkuperäisväestö on metsälappalaisia. Metsälappalaisen kulttuurin piirteiksi selvityksessä nousivat erityisesti tiivis suhde luontoon ja vuodenkiertoon sekä siihen liittyvät tavat poronhoidossa, metsästyksessä, kalastuksessa ja marjastuksessa. Soklin kaivoshanke uhkaa ja hävittää metsälappalaisuuden kulttuurillisia piirteitä. Metsäsaamelaiset asuvat suurimmalta osin nykyisin määritellyn saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, kuten asuu suurin osa pohjoissaamelaisistakin. Yhdenvertaisuuden perusteella metsäsaamelaisilla tulee olla oikeus harjoittaa alkuperäiskansan perinteisiä ammattejaan ja kulttuuriaan.”

Dosentti Saarikivi esittää tämän jälkeen seuraavaa: ”Savukosken kunnan alueen vanhat poronhoitajasuvut eivät kuulu Saamelaiskäräjien nykyiseen vaaliluetteloon, eivätkä todennäköisesti uudenkaan lain myötä sinne pääsisi. KHO:n yllä siteeratun päätöksen mukaan ja myös tosiasiallisesti ao. Kemin-Sompion paliskunnan poronhoitajat ovat silti ILO169:n mukaista

alkuperäiskansaa: väestö polveutuu alueella ennen nykyistä valtiota (Suomen tasavaltaa) eläneestä yhteisöstä (Sompion ja Keminkylän siitojen eli lapinkylien asukkaista).”

Oikeusministeriö toteaa, että em. otteet löytyvät KHO:n päätöksen ”Valituslupahakemukset ja valitukset” -otsikon alta. Siitä huolimatta Saarikivi antaa ymmärtää, että kyse olisi KHO:n kannanotoista, vaikka kyse on joidenkin valittajien näkemyksistä. Oikeusministeriö pitää Saarikiven lausuntoa harhaanjohtavana ja virheellisenä. ILO 169 yleissopimusta ei mainita em. KHO:n päätöksessä (tarkemmin ILO 169 yleissopimuksen sisällöstä tämän jakson alussa).

Edelleen **dosentti Saarikivi** väittää, että KHO:n kokonaisharkintaratkaisuissa valittajat olisivat täyttäneet lappalaiskriteeriä. **Oikeusministeriö** viittaa 17.3.2025 perustusvaliokunnalle antamaansa lisäselvitykseensä, josta käy ilmi, että KHO ei ole pitänyt rekisterimerkintää edes vuodelta 1852 riittävänä lappalaiskriteerin osoittamiseksi.

Professori Toivanen, Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ja **Inarinsaamelaiset ry** kritisoivat vaaliluettelon uusimista. Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lausuntoihin, katso esim. **professori Hidénin** lausunto (vastineen jakso 1.5). Valtiosääntöoikeuden asiantuntijat eivät lausunnoissaan perustuslakivaliokunnalle pidä ehdotusta ongelmallisena, vaan perusteltuna perustuslain kannalta.

Toivasen mukaan saamen kielen rooli kotikielenä on huomattavasti helpompi osoittaa historian dokumentein kuin Suomen lainsäädännön vaatima “ensimmäisenä opittu kieli”.

Oikeusministeriö viittaa esityksessä esitettyyn (s. 67):

”Parafoidussa pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa käytetään termiä kotikieli, kuten myös Norjan ja Ruotsin lainsäädännössä. Esityksessä on kuitenkin päädytty säilyttämään voimassa olevaan lakiin sisältyvä termi ensimmäinen kieli, joka on ollut käytössä Suomessa vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä jo saamelaisvaltuuskunnan aikana. Molemmilla termeillä viitataan suvussa ja perheessä käytettyyn kieleen, jonka lapsi oppii kotona vanhemmaltaan. Termin ensimmäinen kieli käyttämisellä on haluttu korostaa sitä, että kyseessä on vanhemman pääasiallisesti lapsensa kanssa käyttämä kieli, jonka ihminen yleensä parhaiten taitaa. Ehdotuksen arvioidaan mahdollistavan pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifioinnin.

Ottaen huomioon, että vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerit, eli oikeus määrätä omasta jäsenyydestään on saamelaisten itsemääräämisoikeuden ytimeen kuuluva asia, ainoastaan saamelaiskäräjien hyväksymä muotoilu on mahdollinen. Nyt esitetty muotoilu on saamelaiskäräjien hyväksymä.”

Esityksen sivulla 70 todetaan seuraavaa Ruotsin lainsäädännöstä:

”Säännöksen esitöissä (Prop. 1992/93:32) todetaan, että pykälän muotoilussa on otettu mallia Norjan sääntelystä. Kieltä koskevan muotoilun katsotaan vastaavan lähestulkoon Suomen sääntelyä, mutta esitöissä todetaan, että kotikielen käsite on hieman laajempi, koska merkitystä ei anneta sille, onko ensin opittu kieli saame vai ruotsi. Pääasia on, että kieltä on käytetty kodissa. Ruotsissa otettiin käyttöön kotikielikäsite lähinnä sen takia, että kieliedellytys sisältyi Norjan ja Suomen lainsäädäntöön. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloa ei Norjassa ja Ruotsissa nähdä etnisenä luettelona saamelaisista.”

Norjan lainsäädännöstä todetaan esityksessä mm. seuraavaa (s. 72):

”Edelleen Norjan saamelaislain esitöiden mukaan kotikielellä tarkoitetaan kieltä, jota henkilö on käyttänyt kotona lapsuudessaan. Usein tässä yhteydessä käytetään myös sanaa ”äidinkieli”. Jos henkilö on käyttänyt useita kieliä kotona lapsuudessaan, riittää esitöiden mukaan, että saame on ollut yksi näistä, ellei saamea ole käytetty vain hyvin vähän. Lisäksi käsitteestä kotikieli todetaan, että se opitaan kotona vanhemmilta, lähisuvulta tai muilta läheisiltä. Esitöiden mukaan vanhempaan rinnastetaan b-kohdan tulkinnassa adoptiovanhempi, mutta ei sijaisvanhempia.”

Esityksen sivulla 119 todetaan seuraavaa:

”Ehdotettu 3 § vastaa pitkälti parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräystä äänestysluetteloon ottamisen kriteereistä. Parafoidussa pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa käytetään termiä kotikieli, kuten myös Norjan ja Ruotsin lainsäädännössä. Esityksessä on kuitenkin saamelaiskäräjien ehdotuksesta päädytty säilyttämään voimassa olevaan lakiin sisältyvä termi ensimmäinen kieli, joka on ollut käytössä Suomessa vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä jo saamelaisvaltuuskunnan aikana. Molemmilla termeillä viitataan suvussa ja perheessä käytettyyn kieleen, jonka lapsi oppii kotona vanhemmaltaan. Termin ensimmäinen kieli käyttämisellä on haluttu korostaa sitä, että kyseessä on vanhemman pääasiallisesti lapsensa kanssa käyttämä kieli, jonka ihminen yleensä parhaiten taitaa. Ehdotuksen arvioidaan mahdollistavan pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifioinnin.”

Kielikriteeriä koskevaa näyttökysymystä on käsitelty vastineen jaksossa 1.2.

Saamelaisneuvosto ja **Suomen saamelaisten keskusjärjestö** pitävät lappalaiskriteerin poistamista tärkeänä mutta suhtautuu kriittisesti kielikriteerin laajentamiseen neljänteen sukupolveen, sillä se ei takaa elävää kulttuuriyhteyttä.

Oikeusministeriö toteaa, että neljännen sukupolven lisäämisen tarkoituksena on huomioida entistä paremmin kielensä menettäneiden tilannetta. Edelleen se vastaa pohjoismaisen saamelaissopimuksen äänestysluetteloa koskevaa määräystä. Ehdotus on saamelaiskäräjien hyväksymä. Esimerkiksi **Suomen saamelaisnuoret** näkee hyvänä asiana myös sen, että lakiesitys muuttaisi äänioikeuden perusteita yhtenäisemmäksi Norjan ja Ruotsin vastaavien kanssa.

Lappalaiskulttuurin perinneyhdistyksen mukaan olisi pystyttävä tarkistamaan ääniluetteloiden oikeellisuutta. **Oikeusministeriö** toteaa, että vaaliluettelo on nähtävänä tiettynä ajankohtana vaalivuosina.

Kaivosteollisuus ry toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Kun saamelaiskäräjälain määritelmä saamelaisesta ehdotetaan korvattavaksi äänioikeutta ja vaaliluetteloon merkitsemistä koskevalla säännöksellä, merkitsee tämä pidemmällä aikavälillä alueisiin liittyvää epävarmuutta toiminnanharjoittajille. Tämän vuoksi mietinnössä olisi hyvä täsmentää kotiseutualueen oikeudellista merkitystä, kun otetaan huomioon edellä lausuttu vaikutusarvioinneista.”

Oikeusministeriö toteaa, että lausunnosta ei suoraan käy ilmi, millä tavalla 3 §:n otsikon muuttaminen aiheuttaisi alueisiin liittyvää epävarmuutta. Jos kyse on neuvotteluvelvoitteen laajentamisesta koskemaan myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteuttavia toimenpiteitä, tämä on linjassa kansainvälisen oikeuden vapaa ja tietoon perustustuvan

ennakkosuostumuksen periaatteen kanssa. Alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin. Edelleen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen (PeVL 5/2017 vp). Viitaten **Kaivosteollisuus ry:n**, **Lapin Kullankaivajain Liitto ry ja apulaisoikeusasiamiehen** huomioihin liittyen sektorilainsäädännössä olevaan sääntelyyn, toteaa **oikeusministeriö** yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen olevan yleissäännös. Esityksen sivulla 84 avataan erityislainsäädäntöön sisältyvien velvoitteiden suhdetta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeseen. **Oikeusministeriö** toteaa, että esimerkiksi kaivoslain (621/2011) säännökset eivät ole päällekkäisiä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen kanssa, vaan sitä täydentäviä. Kaivoslaissa myös viitataan saamelaiskäräjälain neuvotteluvelvoitteeseen.

Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ja **Inarinsaamelaiset ry** kritisoivat sitä, ettei esityksessä ehdoteta suhteellista vaalitapaa. Tältä osin **oikeusministeriö** viittaa vastineen jaksoon 1.6 (Mahdollisuus suhteellisen vaalitavan käyttöön).

4.2 Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuus, 9 §, 9 a § ja 9 b §

Professori Ojanen toteaa seuraavaa 9 § kokonaisuuden heikennyksistä verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen:

”Nähdäkseni arvioitavassa esityksessä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeseen tehdyt heikennykset eivät enää täysimääräisesti toteuta FPIC-periaatetta. Jos lakiehdotuksen 9 a ja b §:n mukaista yhteistoiminta ja neuvotteluvelvollisuussääntelyä heikennetään nyt ehdotetusta eduskuntakäsittelyn aikana, sitä ei voida enää pitää kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, eikä siten myöskään perustuslain 17 §:n 3 momentin, 22 § ja 121 §:n 4 momentin säännöskokonaisuuden mukaisena. Tässä yhteydessä on myös korostettava sitä, että lakiehdotuksen 9 a ja b §:n sääntely ei anna saamelaiskäräjille “veto-oikeutta”, ja ettei sääntely myöskään vaikuta viranomaisten toimivaltaan, ml. toimivaltaan tehdä toimivaltaansa kuuluvia päätöksiä saamelaiskäräjien vastustuksesta huolimatta, kuten myös säännösehdotusten yksityiskohtaisista perusteluissa (ks. s. 85) sekä muuallakin (ks. s. 58–59, ks. myös s. 36) hallituksen esityksessä todetaan.”

Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettu sääntely turvaa edelleen FPIC-periaatteen vaatimuksia. Viranomaisten tulee jo tällä hetkellä oma-aloitteisesti huomioida perustuslain säännöksiä ja Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita omassa toiminnassaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja KP-sopimuksen 27 artikla sisältä ns. heikentämiskiellon.

Edelleen viranomaisten tulee jo tällä hetkellä arvioida suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin ml. kumulatiivisia vaikutuksia (vrt. professori Tuorin lausunto) suoraan perustuslain ja KP-sopimuksen tulkintakäytännön nojalla. Ihmisoikeuskomitean 27 artiklaa koskevan tulkintakäytännön mukaan viranomaiset ovat velvollisia arvioida toimenpiteiden vaikutuksia (katso esityksen s. 13).

Professori Tuori on jo viime hallituskaudella antamassa lausunnossaan todennut, että kasautuvia vaikutuksia koskeva periaate on jo voimassa perustuslain tasolla.

OTT Hansen toteaa ehdotetusta 9 § kokonaisuudesta mm. seuraavaa: ”Ehdotus on linjassa kansainvälisen oikeuden kanssa. Uudessa ehdotuksessa ei kuitenkaan enää ole kirjausta nk. saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta (kuten HE 274/2022 vp. 9 a §). Tätä voidaan pitää heikennyksenä aiempaan ehdotukseen, vaikka heikentämiskielto kumpuaakin KP-sopimuksen 27 artiklan soveltamiskäytännöstä ja sitoo tälläkin hetkellä viranomaisia. KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinnasta johdettu kielto tuottaa toimenpiteillä olennaista haittaa on kirjattu tällä hetkellä kaivos-, ympäristönsuojelu-, ja vesilakiin sekä luonnonsuojelulakiin ja Nagoyan geenivarapöytäkirjaan. Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) suositellaan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kirjaamista kaikkiin saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisimpiin lakeihin.”

Myös **Amnesty** kiinnittää huomiota em. muutokseen: ”Käsillä olevassa hallituksen esityksessä 9 a §:stä on poistettu erilliset saamelaiskulttuurin heikentämiskiellot sekä vaikutusten arviointia koskevat säännökset. Ihmisoikeusnäkökulmasta nämä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuutta koskevat heikennykset ovat valitettavia ja toivomme, että tältä osin lainsäädäntöä arvioidaan ja kehitetään aiemman hallituksen esityksen mukaisesti. Amnesty korostaa, että lakiesityksen 9 §:n yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta ei tule vesittää esittämällä siihen enempää heikennyksiä.”

Oikeusministeriö yhtyy siihen, että ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskielto sitoo viranomaisia jo nyt. Vaikutustenarvioinnista **professori Kaarlo Tuori** on edellisen esityksen (274/2022 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle lausunut, että ”Kasautuvia vaikutuksia koskeva periaatekaan ei tarvitse vahvistusta tavallisessa laissa, koska se on jo voimassa perustuslain tasolla.”

Edelleen korkein hallinto-oikeus on soveltaessaan voimassa olevaa lainsäädäntöä katsonut (KHO 2021:83), että hankkeen luonteesta ja laajuudesta sekä muiden alueen hankkeiden yhteisvaikutuksista riippuen riittävän tietopohjan varmistaminen yhteistyömenettelyssä saattaa joissakin yksittäistapauksissa edellyttää lupaviranomaisen laatimaa erillistä vaikutusarviointia sen varmistamiseksi, että saamelaisilla alkuperäiskansana on KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön mukainen todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus samalla otetaan huomioon asianmukaisella tavalla.

Oikeusministeriö yhtyy myös OTT Hansenin seuraavaan näkemykseen: ”Ennakkosuostumusperiaatteen tarkoitus on ennen kaikkea varmistaa laadukkaat neuvottelut, jossa pyritään niin pitkälle kuin mahdollista ottamaan huomioon saamelaiskäräjien perustellut näkemykset. Ehdotettu pykälä ei näin ollen luo uusia oikeuksia, vaan toteuttaa sektorilainsäädännössä kansainvälisen oikeuden minimisuojan.”

Apulaisoikeusasiamies kritisoi sitä, että esityksen vaikutuksia neuvottelumenettelyjen lukumääriin tai neuvottelumenettelyjen ajalliseen kestoon nykytilaan verrattuna ei ole hallituksen esityksessä arvioitu. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää myös huomiota saamelaiskäräjien resursseihin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan on tärkeää, ”että lain voimaantullessa huolehditaan siitä, että yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyyn liittyvien tehtävien, niiden toteuttamisedellytysten ja riittävien voimavarojen tasapaino turvataan.”

Oikeusministeriö toteaa, että neuvottelumenettelyjen lukumäärää tulevaisuudessa on haastavaa arvioida ottaen huomioon, että tähän vaikuttaa mm. se, minkälaisia hankkeita viranomaisissa käynnistetään. Lisäksi asiaan vaikuttaa se, kuinka hyvin viranomaiset oma-aloitteisesti huomioivat saamelaisten oikeuksia hankkeiden suunnittelussa. Saamelaisten oikeuksien huomioon ottaminen vähentää tarvetta käydä neuvotteluja. Lisäksi neuvottelujen määrään vaikuttaa saamelaiskäräjien priorisointi -keskitytäänkö joihinkin laajoihin hankkeisiin vai useaan pienempään. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjien resurssitarpeita seurataan tarkasti ja arvioidaan lakimuutoksen todellisia taloudellisia vaikutuksia.

Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry pitää tärkeänä alueidenkäytön yhteensovittamista saamelaisalueilla. MaRa:n mukaan ei tule tehdä sellaisia lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka olisivat ristiriidassa alueidenkäytön suunnitteluun ja ohjaukseen liittyvän kunnallisen itsehallinnon sekä alueidenkäyttölain ja rakentamislain kanssa. Mara:n mukaan nykyinen neuvotteluvelvoite on riittävä. Edelleen MaRa viittaa perustuslain 18:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen. MaRa pitää ehdotuksessa puutteellisena soveltamisalaa ja sääntelyn tarkkarajaisuutta.

Lapin Kullankaivajain Liitto ry toteaa mm., että ”Hallituksen esitys tähtää ja johtaa tältä osin käytännössä siihen, että saamelaisten perinteisistä elinkeinoista vain poronhoito saa ylivertaisen aseman kaikkiin muihin elinkeinoihin nähden, ja kaikkea taloudellista toiminnasta punnitaan suhteessa poronhoitoon.” Edelleen yhdistys ”pitää tärkeänä, että voimassa olevaa saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n säännöstä neuvotteluvelvoitteesta ei muuteta eikä uusia 9 a ja 9 b §:iä oteta lakiin, koska esityksen edellä mainittujen pykälien vaikutukset ja pykälien yhteisvaikutukset muihin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin kuin poronhoitoon, muiden kuin saamelaisten elinkeinoharjoittajien ja yrittäjien perusoikeuksiin sekä kunnan itsehallintoon ovat selvittämättä asianmukaisesti.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten ja kuntien osalta ehdotettu muutos ei aiheuttaisi merkittäviä muutoksia ottaen huomioon, että saamelaisten kotiseutualueen viranomaisilla on jo voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Säännöksen soveltamisessa tulee huomioida kansainvälisen oikeuden vaatimuksia. Esimerkiksi maankäyttö saamelaisten kotiseutualueella voidaan pitää tällaisena merkittävänä ja laajakantoisena asiana. Oikeusministeriö toteaa, että myös voimassa oleva neuvotteluvelvoite sisältää luettelon, joka on avoin, eikä perustuslakivaliokunta ole pitänyt tätä ongelmallisena. Alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta on tärkeää, että neuvotteluja on mahdollista käydä kaikissa alkuperäiskansaan vaikuttavissa asioissa.

Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei muuta minkään viranomaisen toimivaltaa tehdä päätöksiä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Viime kädessä eri oikeuksien yhteensovittaminen on jatkossakin toimivaltaisen viranomaisen vastuulla. Ehdotetut muutokset eivät sisällä nimenomaan poronhoitoon liittyviä säännöksiä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan **MaRa** ei lausunnossaan huomioi sitä, että jo 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).

Myös 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 muuta esimerkiksi kuntien toimivaltaa 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. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite on menettelysäännös ja toimivaltaisen viranomaisen tulee huolehtia siitä, että perus- ja ihmisoikeudet sovitetaan yhteen.

Tunturi-, metsä-, kalastajasaamelaiset toteaa lausunnossaan näin: ”Hallituksen esityksessä halutaan antaa saamelaiskäräjien johdolle huomattavasti enemmän päätösvaltaa saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön liittyen (9,9a,9b §:t). Tämä tehdään siis vaaliluetteloon merkittyjen saamelaisten intressissä, joiden ei ole tarvinnut osoittaa kuuluvansa alkuperäiskansaa ja joista noin 90 % ei edes asu kyseisellä alueella. Toisaalta suuri osa niistä henkiloista, joiden maankäyttöön lainmuutos tulisi vaikuttamaan negatiivisesti mm. metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon osalta, ovat alueella asuvia henkilöitä, jotka pitävät itseään saamelasina, täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit, mutta joita ei ole hyväksytty vaaliluetteloon.”

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 9 § kokonaisuus ei sisällä sääntelyä maankäytöstä, eikä minkään viranomaisen toimivaltasäännöksiä ehdoteta muutettavan. Edelleen oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 9 § kokonaisuuden osalta on kyse menettelysäännöksistä. Menettelysäännösten perusteella ei ole mahdollista arvioida, minkälaisia vaikutuksia sillä tulee olemaan esimerkiksi eri elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksiin tai yrityksiin. Vaikutukset riippuvat siitä, minkälaisia päätöksiä viranomaiset jatkossa tekevät ja minkälaisia hankkeita tulee vireille viranomaisessa. Myöskään ehdotettu 9 a § ei muuta tätä tilannetta, koska viranomaisia sitoo jo nyt velvoite huomioida perus- ja ihmisoikeudet omassa toiminnassaan mukaan lukien velvoite edistää ja turvata oikeuksien toteutumista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan saamelaiskäräjien mahdollisuus käydä neuvotteluja viranomaisten kanssa ja esimerkiksi pyrkiä edistämään saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksia hyödyttää lähtökohtaisesti myös suomalaisten mahdollisuuksia harjoittaa ko. elinkeinoja.

Apulaisprofessori Nykänen nostaa esille kysymyksen neuvottelujen käymisestä tieteellistä tutkimusta koskevissa asioissa. Nykänen viittaa mm. tutkimuseettisiin ohjeisiin, jotka jo tällä hetkellä ohjaavat tutkijoita. Nykänen kuitenkin tunnistaa, että neuvottelut voivat olla paikallaan joissakin tapauksissa: ”Poikkeuksena edellä mainitusta voidaan pitää sellaista tutkimusta, jonka haittapotentiaali on selvästi vähäistä suurempi. Tällaista tutkimusta voisivat olla esimerkiksi mittavat luonnontieteelliset mittaukset, jotka edellyttävät laajojen tutkimusinfrastruktuurien rakentamista, tai vaikkapa saamelaisväestön genetiikkaan liittyvät laajat tutkimushankkeet, joihin sisältyy mittavaa terveystietojen käsittelyä.”

Oikeusministeriö pitää em. tutkimuseettisiä ohjeita tärkeinä ja niiden noudattaminen oletettavasti vähentää tarvetta käydä neuvotteluja. Ohjeet perustuvat kuitenkin vapaaehtoisuuteen. Ottaen

huomioon mm. historialliset vääryydet, joita tutkimuksen nimissä on kohdistettu saamelaisiin, oikeusministeriö ei kuitenkaan näe tarvetta sulkea tieteellinen tutkimus nimenomaisesti pois yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamisalalta. Saamelaisten osallisuuden mahdollistaminen ja vuoropuhelu saamelaiskäräjien kanssa ei tarkoita sitä, että tieteellisen tutkimuksen vapautta rajoitettaisiin. Tässäkään yhteydessä lopullinen päätäntävalta ei kuulu saamelaiskäräjille, vaan tutkimuslaitokselle. Edelleen neuvotteluvelvollisuuden syntyminen edellyttää, että hankkeella on erityinen merkitys saamelaisille.

Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n mukaan ehdotetut 9, 9 a ja 9 b § tarkoittavat yhdessä suurta muutosta neuvottelumenettelyyn ja käytännössä veto-oikeutta saamelaiskäräjille joissakin maankäyttöhankkeissa. Edelleen yhdistys toteaa seuraavaa: ”Nyt voimassa oleva lain 9 §:n neuvotteluvelvoite turvaa saamelaisten oikeudet. Lapin Kullankaivajain Liitto ry pitää tärkeänä, että voimassa olevaa saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n säännöstä neuvotteluvelvoitteesta ei muuteta eikä uusia 9 a ja 9 b §:iä oteta lakiin, koska esityksen edellä mainittujen pykälien vaikutukset ja pykälien yhteisvaikutukset muihin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin kuin poronhoitoon, muiden kuin saamelaisten elinkeinoharjoittajien ja yrittäjien perusoikeuksiin sekä kunnan itsehallintoon ovat selvittämättä asianmukaisesti.”

Myös **Lappalaiskulttuurin perinneyhdistys** esittää, että kyse on veto-oikeudesta.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä ei ole saamelaiskäräjille annettavasta veto-oikeudesta, mikä käy ilmi 9 §:n sanamuodosta ja mikä sanotaan suoraan esityksen perusteluissa useassa kohdassa. 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. Perusteluissa myös todetaan, että neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen.

Edelleen **oikeusministeriö** toteaa, että voimassa oleva neuvotteluvelvoite ei riittävässä määrin huomioi kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa tapahtunutta kehitystä. Perustuslakivaliokunta on toukokuussa 2022 Tenojoen kalastuksenkieltoa koskevassa lausunnossaan viitannut YK:n alkuperäiskansajulistuksen sanamuotoiluihin tuodessaan esille, että neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp, s. 4). Useat ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat kiinnittäneet huomiota ns. FPIC periaatteeseen. Viimeksi lokakuussa 2024 sekä YK:n lapsen oikeuksien komitea että taloudellisia, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea ovat todenneet Suomen loukanneen ihmisoikeusvelvoitteitaan ja kehottanut Suomea jatkamaan pyrkimyksiään muuttaa lainsäädäntöään siten, että se vakiinnuttaa vapaan, ennakkotietoon pohjautuvan suostumuksen kansainvälisen standardin (katso tarkemmin oikeusministeriön lausunto PeV:lle 10.10.2024, s. 14).

Metsähallitus katsoo, että lakiesitys pääosin selkeyttää neuvottelumenettelyjä. Metsähallitus ei kuitenkaan pidä tarpeellisena esitettyä muutosta korvata aiempaa yhdyskuntasuunnittelun termiä alueiden käyttö termillä (kohta 1). Metsähallituksen mukaan ”Tämän lisäksi luetteloon lisätty uusi kohta 5 ”luonnon monimuotoisuutta ja ilmastonmuutosta koskevat toimet” tulisi Metsähallituksen näkemyksen mukaan poistaa. Ilmaisu on niin yleisluonteinen ja laaja, että se ei ole omiaan selkiyttämään neuvotteluvelvoitteen tulkintaa.” Edelleen Metsähallitus katsoo, että luettelon kohdan kaksi lisäys suojelutoimien toteuttamisesta tulisi poistaa, koska se vaikuttaa yksittäiseltä toimelta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan yhdyskuntasuunnittelukäsitteen muuttamista, koska nykyään käytetään alueidenkäyttötermiä. Luettelon 2 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi suojelutoimien toteuttaminen, ottaen huomioon maan- ja vesialueiden käytön merkitys saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa. Mitä tulee Metsähallituksen näkemykseen ehdotetusta 5 kohdasta, oikeusministeriö viittaa jaksossa 4.3 esitettyyn. Kuten **Suomen saamelaisnuoret** toteaa: ”Ilmastonmuutos koettelee arktista aluetta erityisen kovasti ja se vaikuttaa myös saamelaisten elämään ja erityisesti perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.”

Enontekiön kunta esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Enontekiön kunta vaatii, että resurssien lisääntynyt tarve tulee ottaa huomioon valtionosuusjärjestelmässä, jotta resurssipula ei vaikuta kunnan lakisääteisten peruspalveluiden järjestämiseen. Saamelaiskäräjälain sisältö ei saa kaventaa kunnallista itsehallintoa, eikä vaikeuttaa kunnan palveluiden järjestämistä ja elinvoiman edistämistä. Neuvotteluvelvoitteen laajennus ei saa vaikeuttaa kunnan lakisääteisten palveluiden (kuten opetus, varhaiskasvatus) järjestämistä tai kehittämistä, eikä asettaa saamelaisalueen kuntia eriarvoiseen asemaan muiden kuntien kanssa elinvoiman edistämisessä ja vahvistamisessa.”

Myös **Metsähallitus ja Utsjoen kunta** tuovat esille yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn edellyttämiä resurssitarpeita. Toisaalta Metsähallitus toteaa myös, että se jo nykyisellään on toteuttanut neuvottelumenettelyä niissä asioissa, joilla on erityinen merkitys saamelaisille.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 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 maankäyttö saamelaisten kotiseutualueella voidaan pitää tällaisena asiana. Edelleen tulee voimassa olevan neuvotteluvelvoitteen tulkinnassa 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). Kunnallisen itsehallinnon osalta oikeusministeriö viittaa jaksossa 2.2 (Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto (MmVL 3/2025 vp) esitettyyn.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei ole ongelmallinen myöskään yhdenvertaisuusnäkökulmasta –julkisen vallan, eli muun muassa kaikkien viranomaisten, on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeudet, mukaan lukien saamelaisten oikeudet. Se, että saamelaisten kotiseutualueen kuntien toiminnalla useammin kuin muiden

kuntien toiminnalla on vaikutusta saamelaisten oikeuksien toteutumiseen, ei muodosta yhdenvertaisuusongelmaa. Saamelaisten kotiseutualueen kunnilla ja muilla viranomaisilla on erityisen suuri vastuu ja tärkeä rooli saamelaisten oikeuksien turvaamisessa käytännön tasolla. Mikäli saamelaisten kotiseutualueen kunta ei omassa toiminnassaan tunnista rooliansa saamelaisten oikeuksien turvaamisessa, ja esimerkiksi laiminlyö neuvotteluvelvoitteensa saamelaiskäräjien kanssa, voi tämä YK:n rotusyrjintää käsittelevän komitean tulkintakäytännön mukaan olla saamelaisia syrjivää.

Parhaassa tapauksessa uusi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite voi parantaa saamelaiskäräjien ja viranomaisten yhteistyötä sekä ymmärrystä saamelaisten oloista ja tarpeesta huolehtia saamelaisten oikeuksista. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen ja erityisesti 9 a §:n mukaisen viranomaisten huolehtimisvelvoitteen toteuttamisen arvioidaan ohjaavan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvien asioiden suunnittelua ja valmistelua siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana huomioidaan aiempaa paremmin jo ennen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toteuttamista, millä kehityksellä voidaan vähentää yksittäisessä tapauksessa neuvoteltavien asioiden lukumäärää sekä helpottavan neuvottelujen käymistä ja parantavan lopputulosta. Hyvänä esimerkkinä viranomaisen ja saamelaiskäräjien yhteistyön kehittämisen mahdollisuuksista toimii Metsähallituksen Lapin aluetoimisto, jossa yhteistyön muodoista ja käytännöistä on sovittu saamelaiskäräjien kanssa.

Inarin kunta puolestaan katsoo, että nyt annetussa esityksessä on otettu huomioon kunnan ja muiden viranomaisten aiemmin antamissa lausunnoissa esiin nostama ristiriita hyvän hallinnon mukaisen asian viivytyksettömän ratkaisemisen suhteen sekä menettelyn puolueettomuuden ja asian päämäärään nähden oikeassa suhteessa oleviin toimiin.

Edelleen **Inarin kunta** toteaa mm. seuraavaa: ”Viranomaista voi sitoa myös muu kuin ratkaisemisvelvoitteesta johtuva aikataulu. Näin ollen pykälään tulisi kirjata vielä selkeämmin, että saamelaiskäräjien ilmoittaman neuvotteluhalukkuuden lisäksi kohtuullisuuden tulee koskea saamelaiskäräjien ja muun viranomaisen välisien neuvottelujen kestoa. Julkista hallintotehtävää hoitavalla viranomaisella tulee olla mahdollisuus edistää neuvotteluhalusta huolimatta kyseessä olevaa hallinnollista tehtävää, mikäli neuvotteluprosessin voidaan todeta venyneen kohtuuttomasti.”

Oikeusministeriö viittaa 9 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, jossa todetaan mm. seuraavaa (s. 85): ”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. Ottaen huomioon, että neuvotteluvelvoite kohdistuu viranomaiseen, voi viranomainen viime kädessä päättää siitä, missä vaiheessa neuvottelut mahdollisesti päätetään tuloksettomina.” Viranomainen voi siis neuvotteluprosessin venyessä viime kädessä päättää, että hallinnollisen tehtävän edistäminen edellyttää neuvottelujen päättämistä.

Inarin kunta toteaa neuvotteluvelvoitteen ulottuvuudesta seuraavaa: ”Kunnalla on neuvotteluvelvoite saamelaisia koskevissa asioissa Saamelaiskäräjien kanssa. Sama velvoite tulee olla Saamelaiskäräjillä kunnan toiminnan ja talouden kannalta merkittävissä asioissa. Tämä

täsmennys on tarpeen silloin kun se ei suoranaisesti rajoita saamelaisten itsemääräämisoikeutta kieleen ja kulttuuriin vaan julkisen toimijan sitä tukevaan toimintaan, joka rahoitetaan osin tai kokonaan valtion rahoituksella.” Edelleen Inarin kunta toteaa seuraavaa: ”Edellytämme lisäksi täsmentämään muun viranomaisen oikeutta ja velvollisuutta viedä asia päättävän toimielimen ratkaistavaksi, vaikka yksimielisyyttä neuvotteluissa ei olisi saavutettu tai neuvottelut pitkittyisivät tarkoitukseen nähden kohtuuttomasti sekä korostamaan saamelaiskäräjien julkisen varojen käytön viranomaisvastuuta, toiminnan läpinäkyvyyttä, avoimuutta, ennakoitavuutta ja muutoksenhakumahdollisuutta.” Lisäksi Inarin kunta viittaa sekä saamelaiskäräjien että kuntien resurssitarpeisiin.

Myös **Lapin Liitto** kiinnittää huomiota lakimuutoksen edellyttämiin resursseihin, mm. seuraavasti: ”Lakiesitys lisäisi Lapin liiton kuluja ja resurssitarvetta saamelaisten kotiseutualueen maakuntakaavoituksen osalta ja olisi kohtuuton Lapin muita kuntia kohtaan, ellei siihen osoiteta lisäresursseja suoraan valtiolta.”

Oikeusministeriö toteaa, että neuvotteluvelvoitteen tavoitteena on turvata alkuperäiskansan itsemääräämisoikeus. Tämän vuoksi velvoite kohdistuu nimenomaan viranomaisiin. Edelleen oikeusministeriö toteaa, että kunnat voivat tehdä päätöksiä ja viedä asia päättävän toimielimen ratkaistavaksi myös sellaisissa asioissa, joissa yksimielisyyttä saamelaiskäräjien kanssa ei ole syntynyt. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen tavoitteena on pyrkiä saavuttaa yhteisymmärrys tai saada saamelaiskäräjien suostumus tietyssä asiassa. Kuten velvoitetta koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, ”Pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Viranomaisella voi olla hyväksyttävät perusteet toiminnalleen siinäkin tapauksessa, että saamelaiskäräjät toimenpidettä nimenomaisesti vastustaisi.”

Resurssitarpeiden osalta **oikeusministeriö** viittaa esityksessä esitettyyn (s. 116): ”Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevan muutoksen vaikutus saamelaiskäräjiin, viranomaisiin ja julkisia hallintotehtäviä hoitaviin tulee seurata ja mahdollisia lisäresurssitarpeita arvioida viimeistään, kun laki on ollut voimassa kolme vuotta. Lakimuutoksen jälkiarvioinnissa selvitetään neuvottelujen määrää ja kenen kanssa saamelaiskäräjät on neuvotellut sekä minkälaisia resurssivaikutuksia neuvotteluilla on ollut eri toimijoille.” Vaikutukset saamelaisten kotiseutualueen viranomaisiin eivät ole kovin merkittäviä ottaen huomioon, että jo nykyistä neuvotteluvelvoitetta tulee soveltaa huomioiden FPIC periaatetta.

Lapin Liiton lausunnossa todetaan myös seuraavaa: ”Lapin maakuntahallitus on esittänyt kokouksessaan 5.2.2024, että lappilaisten kuntien oikeudenmukaisen kohtelun vuoksi OM:n on aloitettava välittömästi saamen kielilain muuttamisen valmistelu niin, että 31 §:n lisätään kuntayhtymät.” Lisäksi Lapin Liitto kysyy, mikä on lakiehdotuksen suhde kansalliseen turvallisuuteen.

Oikeusministeriö yhtyy siihen, että myös kuntayhtymillä tulisi olla mahdollisuus hakea saamen kielilain mukaisia avustuksia. Oikeusministeriön suunnitelmissa on arviomuistion laatiminen saamen kielilain muutostarpeista. Turvallisuutta koskevan kysymyksen osalta oikeusministeriö toteaa, että toimivaltainen viranomainen vastaa viime kädessä siitä, että eri oikeuksia ja intressejä yhteensovitetaan asianmukaisella tavalla.

Inarinmaan Lapinkyläyhdistys esittää seuraavaa: ”Lakiesityksen 9§ kohdat 9, 9a ja 9b antavat kuitenkin mahdollisuuden ylilyönteihin, jolloin saamelaishallinto voi, asettaa saman elinkeinonharjoittajat eriarvoiseen asemaan TAI halutessaan merkittävästi vaikeuttaa tai tehdä täysin mahdottomaksi monien elinkeinojen harjoittamisen ja niiden kehittämisen saamelaisalueella.” Edelleen yhdistyksen mukaan ”Kaavoituksen vaikeutus ja estäminen, elinkeinohankkeiden vastustaminen ja niiden toteuttamisen mahdottomaksi tekeminen.” Yhdistys kritisoi myös ehdotuksen vaikutusta kunnallisen itsehallinnon.

Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n mukaan ”Ennen lainsäätämistä tulee selvittää kyseisen menettelyn vaikutus saamelaisalueen kehittymiselle ja ko toiminnan suhde kuntien oikeudelle ja velvollisuudelle suunnitella maankäyttö omalla alueellaan.” Edelleen yhdistys katsoo, että ”Hallituksen esitys asettaa muut elinkeinonharjoittajat alueella syrjivällä tavalla epäedullisempaan asemaan oikeuksien toteutumisen kannalta kuin poronhoitajat.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 9 § kokonaisuuden osalta on kyse menettelysäännöksistä. Menettelysäännös ei kerro, minkälaisia päätöksiä viranomaisen tulisi tehdä, vaan se säätelee nimenomaan menettelyä. Jokainen viranomainen vastaa yhdenvertaisuuden toteutumisesta omassa toiminnassaan. Saamelaisten oikeuksien turvaaminen perustuslain edellyttämällä tavalla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole syrjivää. Myöskään ehdotettu 9 a § ei muuta tätä tilannetta, koska viranomaisia sitoo jo nyt velvoite huomioida perus- ja ihmisoikeudet omassa toiminnassaan mukaan lukien velvoite edistää ja turvata oikeuksien toteutumista. Muutoksia viranomaisten toimivaltasäännöksiin tai muutoksenhakumahdollisuuksiin ei esitetä. Toisin kuin Inarinmaan Lapinkyläyhdistys väittää, ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ei mahdollista esimerkiksi kaavoituksen estämistä, eikä päätäntävaltaa missään elinkeinon harjoittamiseen liittyvässä asiassa ehdoteta siirrettävän saamelaiskäräjille. Kunnallisen itsehallinnon osalta oikeusministeriö viittaa jaksossa 2.2 (Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto (MmVL 3/2025 vp) esitettyyn.

4.3 Esityksen valmistelu

Kestävyystieteen **professori Reetta Toivanen** esittää esityksen valmistelusta seuraavaa: ”Lakiesitys on kuitenkin valmisteltu siten, ettei saamelaiskäräjille valittu nk. vähemmistö (n. 1/3 edustajista) ole päässyt siihen lainkaan osallistumaan, mikä vie esitykseltä uskottavuuden.” Toivasen mukaan esityksen valmistelussa on kuultu liian suppeaa saamelaisryhmää.

Oikeusministeriö toteaa, että tässä asiassa eri tahoja on kuultu harvinaisen laajasti. Kaikki toimikunnat mukaan lukien esivalmisteleva työryhmä ovat järjestäneet kuulemisia ja kolmesta eri mietinnöstä on pyydetty lausuntoja. Lisäksi Timosen toimikunnan mietinnöstä järjestettiin kansainvälinen arviointiseminaari ja myös eduskunta on eri vaiheissa järjestänyt laajoja kuulemisia eri esityksistä. Timosen mietintö on ollut oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa, ja YK:n alkuperäiskansamekanismi on lausunut eri esityksistä. Kaikilla viranomaisilla, järjestöillä ja yksityishenkilöillä on ollut mahdollisuus tulla kuulluksi useaan otteeseen.

Oikeusministeriö tuo esille sen, että tässä asiassa ei ole mahdollista löytää sellaista ratkaisua, johon kaikki asiasta kiinnostuneet tahot olisivat tyytyväisiä. Tämä käy selkeästi ilmi esimerkiksi

lausuntoyhteenvedoista ja myös eduskunnan saamasta lausuntopalautteesta eri esityksistä. Tästä huolimatta on ensiarvoisen tärkeää saada ratkaisu aikaiseksi. Asiassa tulee kunnioittaa saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten edustuksellisena elimenä ja saamen kansan laillisena edustajana. Erityisesti vaaliluetteloa koskeva sääntely vaatii kiireellisiä toimia, koska Suomi on oikeudenloukkaustilassa ja lain valmisteluprosessi on kestänyt kohtuuttoman kauan. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen antamisesta on jo kulunut kuusi vuotta ja Suomi on ratkaisuista johtuen ihmisoikeuskomitean seurannassa. Suomeen kohdistuu tämän tilanteen takia merkittävää kansainvälistä painetta ja Suomelta oikeusvaltiona edellytetään, että ihmisoikeusvelvoitteet otetaan vakavasti.

Keskitalo/Tunturi-, metsä-, kalastajasaamelaiset esittää lausunnossaan seuraavaa esityksen valmistelusta: ”Hallituksen esitys perustuu nk. Timosen toimikunnan työhön. Saamelaiskäräjien johto suostui osallistumaan tähän työryhmään ainoastaan siitä tapauksessa, että vähintään puolet työryhmän jäsenistä tulee olla saamelaiskäräjien nimittämiä. Kaikki viisi ovat saamelaiskäräjien enemmistön nimittämiä. Saamelaiskäräjien oppositio ei saanut yhtään edustajaa työryhmään.”

Oikeusministeriö toteaa, että ns. Timosen toimikunnan kokoonpanoa koskeva ehdotus on laadittu oikeusministeriössä virkatyönä. Myös ns. Hallbergin toimikunnan kokoonpano oli samanlainen: hallituspuolueista oli yksi edustaja/ puolue ja saamelaiskäräjiltä oli vastaavanlainen määrä edustajia. Sekä hallituspuolueet että saamelaiskäräjät nimittivät itse omat edustajansa tavanomaisen menettelyn mukaisesti. Myös saamelaiskäräjien osalta päätöksenteko tapahtuu enemmistöpäätöksenteossa, jolle on laissa ja saamelaiskäräjien työjärjestyksessä asetettu eräitä rajoituksia. Saamelaiskäräjien hallitus edustaa saamelaiskäräjien enemmistöä ja käyttää enemmistövaltaa aivan vastaavasti kuin esimerkiksi Suomen hallitus on enemmistöhallitus. Kaikki saamelaiskäräjille valitut jäsenet osallistuvat jäsenten päätöksentekoon yhdenvertaisesti.

Keskitalo/Tunturi-, metsä-, kalastajasaamelaiset esittää myös seuraavaa: ”Työryhmän työskentely aikana esitettiin, että työryhmä kuulisi myös silloisen vähemmistön edustajia, inarinsaamelaisia Anu Avaskaria ja Kari Kyröä, jotka olivat saaneet eniten ääniä edellisissä saamelaiskäräjävaaleissa. Saamelaiskäräjien edustajat vastustivat asiaa kuitenkin jyrkästi, mistä 4 syystä heitä ei kuultu. Työryhmässä olleet kansanedustajat eivät saaneet kuulla heidän näkemyksiään asiassa.

Kaikki työryhmän kokoukset olivat nk. Teams-kokouksia. Viimeistä edellisessä kokouksessa työryhmän jäsenille ilmoitettiin, että työryhmän jäsenet Pirita Näkkäläjärvi ja Martin Scheinin ovat täydentäneet ja muuttaneen aikaisemmin esillä ollutta versiota. Työryhmän jäsenillä ei ollut tässä vaiheessa enää mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen. Työryhmän tekstissä on myös sellaisia kohtia, jotka eivät pidä paikkansa. Esimerkiksi Ihmisoikeuskomitean tai Rotusyrjintäkomitean täytäntöönpanoa valvovan CERD:n kannanotoissa ei ole missään vaiheessa edellytetty polveutumisperusteen poistamista laista vaikka lainmuutosta perusteella nimenoman näiden elinten kannanotoilla.”

Oikeusministeriö toteaa, että Tuomas Keskitalo/Tunturi-, metsä-, kalastajasaamelaiset ei ole osallistunut toimikunnan työskentelyyn, eikä ole näin ollen kuullut toimikunnassa käytyjä keskusteluja. Oikeusministeriö toteaa, että toimikunta päätti, mitä tahoja kuullaan ottaen huomioon toimikunnan tunnistamat tarpeet ja se, että myös mm. edellinen toimikunta ml. esivalmisteleva työryhmä oli järjestänyt laajoja kuulemisia ja edellisistä esitysluonnoksista oli

järjestetty myös lausuntokierroksia. Eri tahojen näkemykset olivat siis harvinaisen hyvin tiedossa ns. Timosen toimikunnan aloittaessaan työskentelynsä. Ns. Timosen toimikunnan kokoukset pidettiin koronapandemian takia etänä.

Edelleen **oikeusministeriö** toteaa, että ihmisoikeusvalvontaelimet eivät ole ottaneet kantaa siihen, millä tavalla 3 §:ää tulisi muuttaa, ottaen huomioon, että alkuperäiskansaan kuuluvan jäsenen määrittely on alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuteen kuuluva asia. Keskitalon tähän liittyvä väite on virheellinen ja harhaanjohtava.

Oikeusministeriö toteaa, että Keskitalon väitteitä esityksen muuttamisesta Timosen toimikunnan toiseksi viimeisessä kokouksessa eivät pidä paikkansa. Kaikilla toimikunnan jäsenillä on ollut mahdollista osallistua mietinnön laatimiseen ja mahdollista kommentoida mietintöluonnosta. Lopullinen mietintöluonnos on hyväksytty vasta toimikunnan viimeisessä kokouksessa. Sen sijaan Juha Joonan toiminta toimikunnassa poikkesi siitä, miten lainvalmisteluhankkeissa yleensä toimitaan. Joona kertoi aikaisessa vaiheessa valmistelua, että hän tulee jättämään eriävän mielipiteen 3 §:ää koskevasta ehdotuksesta. Useasta pyynnöstä huolimatta hän ei kuitenkaan toimittanut eriävää mielipidettä sellaisessa vaiheessa, että siitä olisi ollut mahdollista keskustella toimikunnassa. Hän ei halunnut myöskään suullisesti perustella kantaansa. Edelleen Joonan antama eriävä mielipide sisälsi yllättäen mm. kritiikkiä 9 §-kokonaisuutta kohtaan.

Ns. Timosen toimikunnan kokouspöytäkirjassa/10.5.2021 todetaan seuraavaa asiakohdassa ”3 ja 4) Mietinnön viimeistely ja Juha Joonan eriävä mielipide”:

”Nyman kertoi, että HE-luonnos lähetettiin kokonaisuudessaan toimikunnan jäsenille 30.4.2021 ja kommentteja pyydettiin viimeistään 4.5.2021. Sihteeristö sai kommentteja ainoastaan saamelaiskäräjiltä. Kommentit on käyty läpi ja huomioitu esityksessä, joistakin muotoiluista on käyty keskustelua. Lisäksi HE-luonnoksessa on huomioitu oikeusministeriön julkisoikeusyksikön kommentteja. Uusi versio HE-luonnoksesta lähetettiin toimikunnan jäsenille 6.5.2021. Tämän jälkeen sihteeristö on saanut muutaman ehdotuksen saamelaiskäräjiltä, joita on tarkoitus käydä läpi kokouksessa.

Todettiin, että Juha Joona on lähettänyt eriävän mielipiteen kirjallisesti 10.5.2021. Eriävä mielipide ei koske ainoastaan 3 §:ää, vaan myös mm. 9 ja 9 a §:ää.

Puheenjohtaja totesi, että Joona on aiemmin ilmoittanut antavansa eriävän mielipiteen ainoastaan 3 §:stä. Keskusteltiin eriävästä mielipiteestä. Tämän jälkeen todettiin, että muilta osin esitys on yksimielinen.

Nyman esitteli saamelaiskäräjien 9.5.2021 toimittamia lisäyksiä ja muutoksia HE-luonnokseen. Päätettiin hyväksyä saamelaiskäräjien ehdottamat muutokset ja lisäykset.”

Vaikuttaa siltä, että Keskitalon lausuntoon on vaikuttanut OTT Joona, jonka lausunto sisältää vastaavanlaisia virheellisiä väitteitä:

”Hallituksen esityksessä annetaan YK:n komiteoiden kannoista hyvin puutteellinen, jopa virheellinen kuva. Asian taustalla on epäilemättä se, että hallituksen esitystä valmistelleen Timosen toimikunnan työtä ei voi pitää tasapuolisena. Saamelaiskäräjien johdon vastustuksen seurauksena työryhmä kieltäytyi kuulemasta saamelaiskäräjien vähemmistön edustajia. Kysymys

oli kahdesta edellisissä vaaleissa eniten ääniä saaneista saamelaiskäräjin jäsenestä. Lisäksi kaikilla työryhmän jäsenillä ei ollut mahdollista tutustua työryhmän laatimaan lopulliseen versioon. Viimeistä edellisessä Teams-kokouksessa työryhmän jäsenille ilmoitettiin, että työryhmän saamelaiskäräjiä edustavat jäsenet Martin Scheinin ja Pirita Näkkäläjärvi ovat täydentäneet ja muokanneet tekstiä. Muilla työryhmän jäsenillä ei ollut enää tässä vaiheessa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen."

Professori Toivanen esittää pitävänsä erittäin harmillisena, että esityksen kirjoittavat ovat päättäneet esityksessään tukeutua lähinnä YK:n lausuntoihin sen sijaan, että apua olisi haettu naapurimaiden saamelaiskäräjiltä ja viime kädessä Euroopan neuvoston nimenomaan vähemmistöjen oikeuksia valvovilta riippumattomilta asiantuntijaelimiltä. Edelleen Toivanen viittaa Euroopan neuvoston toimielimiin mm. seuraavasti: "Nostan tässä Euroopan neuvoston toimielinten suositukset esille siksi, ettei niissä vaadita saamelaismääritelmän muuttamista eikä varsinkaan ehdoteta koko vaaliluettelon uudelleen laatimista."

Oikeusministeriö toteaa, että saamelaiskäräjät sekä Norjassa että Ruotsissa on kuultu jo ns. Hallbergin toimikunnan lausuntokierroksen aikana (katso https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM077:00/2017). Molemmat tahot viittaavat saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, johon kuuluu oikeus päättää siitä, ketkä kuuluvat saamen kansaan. Saamelaiskäräjät Norjassa ja Ruotsissa ovat toimittaneet asiaan liittyvää lisätietoa myös vuonna 2025, jota oikeusministeriö on toimittanut edelleen perustuslakivaliokunnalle.

Esityksessä kuvataan, minkälaista dialogia on prosessin aikana käyty YK:n alkuperäiskansamekanismi EMRIP:n kanssa. EMRIP on YK:n asiantuntijaelin nimenomaan alkuperäiskansa-asioissa toisin kuin professori Toivasen viittaamat Euroopan neuvoston asiantuntijaelimet. Oikeusministeriö toteaa, että Euroopan neuvoston sopimukset eivät koske nimenomaan alkuperäiskansojen oikeuksia. Tämän vuoksi on luontevaa, etteivät em. elimet kovin laajasti anna suosituksia nimenomaan alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumisesta.

EMRIP:n jäsen **Sheryl Lightfoot** on perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että alkuperäiskansojen ja vähemmistöjen ero kansainvälisessä oikeudessa on ratkaisevassa asemassa ("The distinction between Indigenous Peoples and minorities is crucial in international law.6 While minorities have protected rights within a state, they do not possess an internationally recognized right to self-determination. Indigenous Peoples, on the other hand, are recognized as distinct "peoples" under international law, with the inherent right to govern themselves and exercise political autonomy, as affirmed in Articles 3 and 4 of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). 7 A key component of self-determination is the right to determine their own membership, a right explicitly affirmed under Article 33 of UNDRIP, which states that "Indigenous Peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions." International bodies such as the ILO supervisory mechanism and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) have reinforced this principle, urging states—including Finland—to respect Indigenous Peoples' authority over their own membership decisions, particularly in electoral processes affecting Indigenous governance.8"). **Oikeusministeriö** pitää erittäin tärkeänä, että saamelaisten asema nimenomaan alkuperäiskansana tunnustetaan ja kunnioitetaan. Muussa tapauksessa alkuperäiskansoille kuuluvat oikeudet jäävät toteutumatta.

Kuten **Ihmisoikeuskeskus** lausunnossaan toteaa: ”Alkuperäiskansa eroaa kielivähemmistöstä tai muusta vähemmistöryhmästä muun muassa juuri siten, että se nauttii kollektiivisia oikeuksia kansana ja sillä on itsemääräämisoikeus, johon liittyy ryhmäidentifikaatio, kansan oikeus määritellä kuka kuuluu siihen sekä oikeus kehittää vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Näihin kuuluvat myös oikeus kehittää ja ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Näin saamelaisten osalta määritellään myös Suomen perustuslaissa (17.3 §).”

Inarinsaamelaiset ry katsoo, että esityksen vaikutuksia ei ole arvioitu mm. inarinsaamelaisiin ja inarinsaamelaisten kulttuuriin. Yhdistyksen mukaan esityksessä ei ole selvitetty asianmukaisesti myöskään sitä, mikä merkitys ehdotuksilla on saamelaisten kotiseutualueella olevan muun elinkeinotoiminnan kuin saamelaisten elinkeinojen kannalta, millä on myös merkitystä saamelaisten tulevaisuudelle tuolla alueella.

Oikeusministeriö viittaa esityksen jaksoon 4.2 (Pääasialliset vaikutukset). Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 9 § kokonaisuuden osalta on kyse menettelysäännöksistä. Menettelysäännösten perusteella ei ole mahdollista arvioida, minkälaisia vaikutuksia niillä tulee olemaan esimerkiksi eri elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksiin tai yrityksiin. Vaikutukset riippuvat siitä, minkälaisia päätöksiä viranomaiset jatkossa tekevät ja minkälaisia hankkeita tulee vireille viranomaisessa.

Myös **Lapin Kullankaivajain Liitto ry** kritisoi esityksen valmistelua siitä, että vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu. **Oikeusministeriö** toteaa, että nyt annetun esityksen vaikutuksia TEM:n ja MMM:n hallinnonaloilla on täydennetty, jos vertaa edelliseen esitykseen. Esityksen vaikutuksia arvioidaan tältä osin tarkemmin, kuin mitä hallituksen esityksen laatimisohjeiden (HELO-ohjeiden) mukaan kuuluu tehdä (”Hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista.”).

Lapin Kullankaivajain Liitto ry katsoo mm., että ”Kun saamelaiskäsite muuttuu ja saamelaisten ryhmä kasvaa, vaikuttaa tämä myös kuntien velvollisuuksiin tarjota erilaisia palveluja saamen kielellä.” **Oikeusministeriö** toteaa, että tämä ei pidä paikkansa. Kielellisistä oikeuksista ei säädetä saamelaiskäräjälaissa.

4.3 Muita huomioita

Vaalilautakunnan kokoonpanoon liittyen **apulaisprofessori Nykänen** toteaa seuraavaa: ”Kieliryhmien edustus. Kaikkien saamen kieliryhmien edustus vaalilautakunnassa on elintärkeää (vrt. Nikula 2024). Kehotan pohtimaan, tulisiko 20 § säätää vielä tarkemmin siitä, että lautakunnassa tulee olla esimerkiksi vähintään kaksi inarinsaamelaista ja kaksi kolttasaamelaista edustajaa. Mahdollista on harkita myös lautakunnan koon kasvattamista seitsemään henkilöön.”

Oikeusministeriö toteaa, että YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Tulevaisuudessa on mahdollista arvioida vaalilautakunnan kokoonpanon kehittämistä entisestään, jos saamelaiskäräjät näin toivoo. Toistaiseksi saamelaiskäräjät on tuonut esille, että kyse on kuitenkin yhdestä saamen kansasta, vaikka kieliä on useita.

Apulaisoikeusasiamies katsoo ehdotettuun 26 a §:ään liittyen, että ”säännöstä tulisi perusoikeuksista säätämistä koskevan täsmällisyysvaatimuksen vuoksi täsmentää siltä osin, koskisiko oikeus äänestää päätöksen perusteella myös kaikkia edellisten vaalien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia aikaisempia muutoksenhakulautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä vaiko ainoastaan nimenomaan niiden vaalien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia päätöksiä, jossa äänioikeutettu haluaa äänestää.” Apulaisoikeusasiamies viittaa tältä osin vaaliluetteloa koskevan 23 §:n sanonnalliseen tarkistamiseen, jonka tarkoituksena on täsmentää sitä, ettei merkintä edellisten vaalien vaaliluettelossa automaattisesti tarkoita merkitsemistä myös laadittavaan vaaliluetteloon.

Oikeusministeriön mukaan 26 a §:n 1 momenttia voisi täydentää seuraavasti: ”Henkilölle, joka ennen ääntenlaskennan aloittamista esittää vaalilautakunnalle tai vaalipäivänä vaalitoimikunnalle *kyseisiä vaaleja koskevan* muutoksenhakuelimen lainvoimaisen päätöksen äänioikeudestaan, varataan tilaisuus saada vaaliasiakirjat ja äänestää.

Suomen alkuperäisten saamelaisten yhteistyöjärjestö ry toteaa seuraavaa viitaten YK:n elimissä käsiteltyihin tapauksiin: ”Saamelaiskäräjät / sen hallintoon kuuluvat henkilöt ovat valittaneet kansainvälisiin foorumeihin. Näissä prosesseissa jää alkuperäiskansaan kuuluvat metsä- ja inarinsaamelaiset alisteiseen asemaan. Heillä ei ole ollut mahdollisuutta antaa lausuntoa tai osallistua prosessiin, vaikka keskeisin asiakysymys koskee heidän oikeuksiaan ja vapauksiaan – oikeutta olla se, joksi ovat syntynyt ja kasvaneet, oikeutta osallistua täysipainoisesti kulttuurinsa harjoittamiseen.”

Oikeusministeriö toteaa, että ihmisoikeusvalitusasioissa arvioidaan, onko sopimusvaltio loukannut yksittäisen henkilön oikeuksia. Tämän vuoksi muita yksityishenkilöitä kuin valittajia ei prosesseissa kuulla. Jokaisella on halutessaan mahdollisuus viedä asioita em. elinten käsiteltäväksi.

Professori Toivanen esittää saamelaiskäräjien päätöksenteosta, että nykyinen kokoonpano pitää huolen, ettei nk. vähemmistöryhmällä ole pääsyä hallitukseen eikä tärkeisiin työryhmiin. Toivanen esittää saamelaisten kotiseutualueen laajentamista.

Kuten **oikeusministeriö** on todennut myös edellä: Myös saamelaiskäräjien osalta päätöksenteko tapahtuu enemmistöpäätöksenteossa, jolle on laissa ja käräjien työjärjestyksessä asetettu eräitä rajoituksia. Saamelaiskäräjien hallitus edustaa saamelaiskäräjien enemmistöä ja käyttää enemmistövaltaa aivan vastaavasti kuin esimerkiksi Suomen hallitus on enemmistöhallitus. Kaikki saamelaiskäräjille valitut jäsenet osallistuvat jäsenten päätöksentekoon yhdenvertaisesti. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että mahdollisia tarpeita laajentaa saamelaisten kotiseutualuetta ja tällaisen muutoksen mahdollisia vaikutuksia ei ole valmistelun aikana selvitetty.

Usea lausunnonantaja on nostanut esille tarvetta varmistaa, että saamelaiskäräjillä on riittävät resurssit. **Oikeusministeriö** pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjien resurssitarpeita seurataan tarkasti ja arvioidaan lakimuutoksen todellisia taloudellisia vaikutuksia.

5 Lopuksi

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että asiassa kunnioitetaan saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten edustuksellisena elimenä ja saamen kansan laillisena edustajana. Erityisesti vaaliluetteloa koskeva sääntely vaatii kiireellisiä toimia, koska Suomi on oikeudenloukkaustilassa ja lain valmisteluprosessi on kestänyt kohtuuttoman kauan.

YK:n alkuperäiskansamekanismi EMRIP:n jäsen Lightfoot painottaa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle saamelaiskäräjien hyväksynnän merkitystä. Lightfootin mukaan alkuperäiskansojen virallinen suostumus on olennainen, kun kyse on niiden hallintoon vaikuttavan lainsäädännön säätämisestä. (”…the Sámi Parliament’s formal consent is a prerequisite before any legislation affecting Sámi governance can be enacted. This requirement aligns with Finland’s international legal obligations under treaties and declarations protecting Indigenous rights, ensuring that Sámi self-determination remains firmly within the control of the Sámi people themselves.”…”Failure to secure Sámi consent would constitute a direct violation of international law and Finland’s human rights commitments.”).

Oikeusministeriö yhtyy myös **professori Janne Salmisen** seuraavaan näkemykseen: ”Lakiehdotuksilla on huomattava oikeudellinen ja periaatteellinenkin merkitys. Lakiehdotuksia voidaan pitää tärkeinä ja myös tarpeellisina saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon turvaamiseksi ja kehittämiseksi. (Ks. samansuuntaisesti PeVM 12/2014 vp.) Koska ehdotuksen taustalla on myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteita valvovien elinten langettavia päätöksiä, oikeustilan tarkistamiseen liittyy vahva oikeudellinen vaade.”

Edelleen oikeusministeriö yhtyy **oikeuskansleri Pöystin** seuraavaan kantaan: ”Pidän esityksen joutuisaa etenemistä ja sen tavoitteiden saavuttamista nyt tärkeänä, koska esitys sisältää useita merkittäviä ja saamelaisten kannalta positiivisia muutoksia ja lisäyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Jos esityksen tavoitteet toteutuvat, se vastaa myös Suomelle kansainvälisiltä toimielimiltä annettuihin velvoitteisiin. Esityksessä todetaan, että siitä on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa ja sen sisällöstä on saavutettu yhteisymmärrys.”

Kuten **YK:n alkuperäiskansamekanismi EMRIP:n jäsen Lightfoot** on tuonut esille, Suomella on nyt mahdollisuus korjata menneitä epäoikeudenmukaisuuksia, vahvistaa alkuperäiskansojen oikeuksia sekä edistää luottamukseen ja merkitykselliseen vuoropuheluun perustuvaa suhdetta Suomen hallituksen ja saamelaisten välillä. (” … Finland can rectify past injustices, strengthen Indigenous rights, and foster a relationship based on trust and meaningful dialogue between the Finnish government and the Sámi people.”) **Suomen saamelaisnuoret** toteaa, että lain uudistamatta jättäminen olisi tietoinen valinta jatkaa Suomen valtion saamelaisia assimiloivaa historiaa. Kuten **emeritusprofessori Lehtola** toteaa, on selvää, että valtion, saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen yhteisellä totuus- ja sovintoprosessilla olisi paljon paremmat toimintaedellytykset, jos lakiehdotus hyväksytään.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden sääntelyn toimivuutta seurataan tarkkaan ja mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjälakia kehitetään jatkossakin.

Asiassa on kyse saamen kansan edustuksellisen itsehallintoelimen legitimiteetistä, saamelaisten luottamuksesta Suomen valtioon sekä ennen kaikkea saamelaisen kulttuurin ja kaikkien Suomessa puhuttujen saamen kielten säilyttämisestä elinvoimaisina. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että lakimuutokset viedään nyt ripeästi maaliin.