

Asia: VN/5875/2019

Lausuntopyyntö saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1 luku Yleiset säännökset (pois lukien 3 §)

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 9–10, ja PeVL 17/2010 vp, s. 3.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan on YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan katsottu merkitsevän muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Suomessa ei ole ratifioitu useammasta yrityksestä huolimatta Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevaa yleissopimusta nro 169, joka koskee alkuperäiskansojen oikeuksia. YK:n alkuperäiskansajulistuksessa alkuperäiskansoille on turvattu oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten. Monet ihmisoikeuksia valvovat toimielimet sekä kansalliset tuomioistuimet ovat viitanneet kyseiseen julistukseen alkuperäiskansoja koskevien oikeuskysymysten yhteydessä. Myös KP-sopimus (SopS 7/1976) ja perustuslain 17 §:n 3 momentti edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi.

Nyt lausuttavana olevan esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan

itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esitys ei vaikuta maankäyttöä ja elinkeinojen harjoittamista koskeviin edellytyksiin eikä koske yksityisille säädettyjä tai muutoin kuuluvia maa- ja metsätalouden oikeuksia tai muita oikeuksia. Kiireellisempänä tavoitteena esityksen mukaan on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, jonka YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita. Komitea myös toteaa Suomen olevan velvollinen kaikin keinoin estämään vastaavat oikeudenloukkaukset tulevaisuudessa. Tämä edellyttää esityksen mukaan, että niin sanottua saamelaisen määritelmäsäännöstä tarkistetaan, vaaliluettelo kootaan alusta 3 §:n uusien kriteereiden pohjalta ja että muutoksenhakua vaaliluetteloasioissa kehitetään. Uudistuksen tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen uudistamalla äänioikeutta koskevat edellytykset sellaisiksi, että ne takaavat kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien (vaalioikeudet, vähemmistöoikeudet, itsemääräämisoikeus) kunnioittamisen.

Esityksen tavoitteena on myös muilta osin huomioida kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus, joka on kehittynyt huomattavasti viime vuosina.

On arvokasta, jos pitkäaikaiseen, vaikeaan ja saamelaisyhteisöä ja suomalaista yhteiskuntaakin raskauttaneeseen kiistaan haetaan vakavasti ratkaisua. (alaviite: Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (Vähemmistöpuiteyleissopimus) neuvoantava komitea (The Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC) kuvasi sitä Suomea koskevassa viidennessä määräaikaisraportissaan seuraavasti: "Virtually all interlocutors of the Advisory Committee described the decades-long dispute as unhealthy for the community and an obstacle to progress with the strengthening of Sámi indigenous rights, including the ratification of the ILO Convention No. 169. The public discourse around this topic was described as increasingly polarised and involving incidents of hate speech in social media. Few interlocutors had hoped that the conflict would soon be resolved." (kappale 46))

Esityksen tavoitteet on perusteltu hyvin ja ne ovat kannatettavia myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan ja ratkaisukäytännön näkökulmasta. Tässä lausunnossa keskitytään arvioimaan tavoitteiden perusteella esitettyjä sääntelyratkaisuja

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Saamelaiskäräjälain määritelmä saamelaisesta ehdotetaan korvattavaksi äänioikeutta ja vaaliluetteloon merkitsemistä koskevalla säännöksellä. Ehdotettu 3 § kokonaisuudessaan koskee vaaliluetteloottamisen ehtoja, eikä sitä ole tarkoitettu yleiseksi saamelaisen määritelmäksi toisin kuin nykyisessä laissa. Henkilön merkitseminen vaaliluetteloottamiseen ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuuden äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa sekä tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan esittämää näkemystä siitä, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän kanssa (PeVM 12/2014 vp).

Säännös sisältäisi esityksen mukaan voimassa olevan lain tapaan subjektiivisen itseidentifikaation ohella objektiiviset kriteerit. Esityksen mukaan säännöksen keskeinen merkitys on, että vaaliluetteloottamiseen merkitsemistä koskevat kriteerit täyttävä henkilö on otettava

saamelaiskäräjävaaleissa laadittavaan vaaliluetteloon. Esityksessä todetaan, että koska vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerit, eli oikeus määrätä omasta jäsenyydestään on saamelaisten itsemääräämisoikeuden ytimeen kuuluva asia, ainoastaan saamelaiskäräjien hyväksymä muotoilu on mahdollinen. Nyt esitetty muotoilu on esitysehdotuksen mukaan toimikunnan saamelaiskäräjien edustajien hyväksymä.

Esityksessä sääntelyn tarvetta perusteellaan erityisesti oikeustilan selkeyttämisellä ja YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisulla, joissa on erityisesti käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden saamelaismääritelmää koskevaa ratkaisukäytäntöä. Ihmisoikeuskomitea arvosteli sitä katsomalla, ettei korkein hallinto-oikeus ollut perustanut päätöksiään saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisiin kriteereihin, vaan niin sanottuun kokonaisharkintaan ja antamalla yksilön mielipiteelle liian suuren painon. (alaviite: Ihmisoikeuskomitean mukaan: "In particular, the Supreme Administrative Court failed to require satisfaction of at least one of the objective criteria in the majority of cases, instead applying an "overall consideration" and examining whether a person's own opinion about considering themselves a Sami was "strong", and that the Court thereby infringed on the capacity of the Sami people, through its Parliament, to exercise a key dimension of Sami selfdetermination in determining who is a Sami." (ratkaisun kohta 6.11.))

Yksi lain 3 §:n tarkoittamista objektiivisista kriteereistä on muun muassa lappalaisperuste. Keskeisenä keinona oikeustilan selkeyttämiseksi ja ihmisoikeuskomitean ratkaisujen toimeenpanemiseksi esitetään ns. lappalaisperusteen poistamista. Ihmisoikeuskomitea ei tätä kuitenkaan edellytä eikä muutoinkaan anna yksityiskohtaisia määräyksiä saamelaismääritelmän sisällöstä. (alaviite: Ihmisoikeusvalvontaelimet ovat yleisesti ottaen pidättäytyneet yksityiskohtaisesti määrittelemästä, kuka kuuluu tai voi kuulua etniseen vähemmistöön – tai tässä tapauksessa alkuperäiskansaan. Yleensä on pitäydytty lausumaan määrittelyn yleisistä kriteereistä. Esimerkiksi ACFC totesi: "The individual's subjective choice is inseparably linked to objective criteria relevant to the person's identity. The Advisory Committee has intentionally refrained from interpreting what such objective criteria may be, as it is clear from the wording of the Explanatory Report that they must only be reviewed vis-à-vis the individual's subjective choice." (para 47))

Ihmisoikeuskomitean ratkaisu ei siten voi olla perusteena lappalaisperusteen poistamiselle.

Esityksen mukainen määritelmä koostuisi 1 momentissa itseidentifikaatiota koskevasta osasta sekä kahdesta vaihtoehtoisesta edellytyksestä. Lisäksi säännöksen toisessa momentissa olisi muita yleisiä edellytyksiä. Ensimmäinen 1 momentin edellytyksistä koskisi saamen kieltä ja sen mukaan "henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään." Toinen koskisi vaaliluetteloon merkityksi tulemistä ja sen mukaan edellytyksenä olisi, että "ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2023 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa."

Kun vaaliluettelo on tarkoitus laatia kokonaan uudelleen ja ensimmäisen kerran 1.1.2023 pidettäviin vaaleihin, tarkoittaisi se sitä, että uuden lain silloin voimassa olevasta kieliperusteesta tulisi

käytännössä ainoa objektiivinen vaaliluetteloon pääsyä koskeva edellytys. Ns. lappalaisperustetta ei enää olisi.

Olennainen kysymys tällöin on, jääkö lappalaisperuste poistamalla alkuperäiskansayhteisön päätöksenteon ulkopuolelle myös sellaisia itsensä saamelaisiksi identifioivia – kun kieltä ei kuitenkaan ole aiemmin pidetty ehdottomana perusteena – henkilöitä, jotka esimerkiksi noudattavat myös ulkopuolisen objektiivisen arvioinnin mukaisesti saamelaista elämäntapaa ja kulttuuria, mutta jotka itse taikka joiden perheessä taikka suvussa saamen kieltä ei ole ensimmäisenä kielenä opittu tai sitä ei voida osoittaa. Tätä ei esityksessä kuitenkaan käsitellä.

Esitys pyrkii vahvistamaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Se kuitenkin sulkisi tähän asti osan itseään vilpittömästi saamelaisina pitäneistä ja sellaisiksi myös vahvistetuksi tulleista saamelaisyhteisön osallistumisoikeuksien ja päätöksenteon ulkopuolelle. Määrittelemällä saamelaisuuden uudelleen esitys toteutuessaan myös puuttuisi hyvin henkilökohtaiseen, syvälliseen ja kokonaisvaltaiseen osaan ihmisten identiteettiä, nimittäin etnisyyteen. Esitys saattaa silloin hyvistä tarkoituksistaan huolimatta olla joidenkin yksittäisten henkilöiden kohdalla kohtuuton, luoda katkeruutta ja syventää vain yhteisön jakolinjoja.

Katkos kotona ensimmäisenä kielenä opittuun saamen kielen perinteeseen voi olla suomalaistamistoimien syytä. Saamen kielen puhumista on voitu estää, siitä rangaista taikka se on muutoin tehty vähäarvoiseksi. Pahimmillaan esitys saattaa silloin tahtomattaan jopa rakentua pakkoassimilaation tulosten päälle ja vahvistaa niitä. Toki saamen kielen puhumattomuuden syynä voi olla myös aito identifioitumisen muutos suomalaiseksi, mutta silloinhan ei määritelmän subjektiivinen peruste enää täyty.

Esitys pyrkii rakentamaan tasapainoa yhtäältä itseidentifikaation ja toisaalta saamelaisten itsemääräämisoikeutta vahvistavien objektiivisten perusteiden välille korostamalla ensimmäisenä kielenä opitun saamen kielen merkitystä. On kuitenkin syytä kysyä, onko jälkimmäisen perusteen paino esityksessä liian ehdoton. Kun kieliperuste määritellään ”ensimmäiseksi kotona puhuttavaksi”, sidotaan se menneisyyteen siten, ettei suvussa aiemmin puhutun, mutta sammuneen, saamenkielen uudelleen herättämisellä ole merkitystä saamelaiskäräjien toimintaan osallistumisen kannalta.

On myös huomattava, että Vähemmistöpuiteyleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan perusteella itseidentifikaatio olisi kuitenkin lähtökohta ja sen kyseenalaistaminen liittyy harvinaisiin tapauksiin, ja tilanteisiin, joissa kyse on väärinkäytöstä. (alaviite: ”The Advisory Committee recalls that the right to free self-identification, as protected in Article 3(1) of the Framework Convention, is of cardinal importance and constitutes the cornerstone of international protection of minorities. According to the explanatory report to the Framework Convention, this does not imply a right for an individual to choose arbitrarily to belong to any national minority. The individual’s subjective choice is inseparably linked to objective criteria relevant to the person’s identity. The Advisory Committee has intentionally refrained from interpreting what such objective criteria may be, as it is clear from the

wording of the Explanatory Report that they must only be reviewed vis-à-vis the individual's subjective choice. In the view of the Advisory Committee, a person's free selfidentification may only be questioned in rare cases, such as when it is not based on good faith. Identification with a national minority that is motivated solely by the wish to gain particular advantages or benefits, for instance, may run counter to the principles and purposes of the Framework Convention." (Suomea koskeva 5. määräaikaisraportti, kappale 47))

Pelko saamelaismääritelmän väärinkäytöstä ja halu suojata yhteisöä on ymmärrettävä. Esityksessä on kuitenkin sen estämiseksi merkittävä tae. Muutoksenhakujärjestelmään tehtävät muutokset, jossa myös saamelaiset osallistuisivat itseidentifikaation aitouden ja uskottavuuden arviointiin, takaisivat, ettei sitä käytettäisi väärin. Muutoksenhakujärjestelmän muutos myös vahvistaisi olennaisesti saamelaisten mahdollisuutta käyttää itsemääräämisoikeuttaan. Voi myös ajatella, että saamelaismääritelmän kohdentaminen vain saamelaiskäräjien toimintaa koskevaksi, vähentäisi pyrkimystä väärinkäyttää saamelaisidentiteettiä esimerkiksi taloudellisten etujen tavoittelemiseksi.

Esityksessä itseidentifikaation merkitystä suhteellistetaan kuitenkin yleisesti ja sitä perustellaan sillä, että vanhoissa asiakirjoissa on voinut olla kirjattuna myös sellaisia henkilöitä ja sukuja, joita ei voinut pitää saamelaisina. Lausuttavana olevan hallituksen esityksen mukaan "(N)äissä asiakirjoissa on merkintöjä muistakin saamelaisten nykyisellä kotiseutualueella menneisyydessä asuneista ihmisistä kuin saamelaisista, eikä asiakirjamerkintä sellaisenaan siten välttämättä osoita rekisteriin merkityn henkilön olleen saamelainen." (HE, s. 22) Se, että asiakirjoissa on eittämättä ollut tällaisia henkilöitä, ei suinkaan poista sitä mahdollisuutta, että niissä on ollut myös aidosti saamelaisia tai heidän jälkeläisiään, jotka ovat jossain vaiheessa menettäneet saamen kielen taidon, mutta eivät saamelaisuuteen liittyvää kulttuuria ja elämäntapaa ja siihen perustuvaa aitoa itseidentifikaatiota saamelaisena.

Ehdotuksessa määritelmän muutoksen käsittely eri ryhmien kannalta on siten olennaista, jotta hyvä tarkoitus itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ei johda ryhmäintressien vahvistumiseen ja yhteisön jakolinjojen syvenemiseen. Siten siltä osin, miten uudistuksessa on otettu riittävästi huomioon kaikkien saamelaisten asema ja oikeudet, tulisi esityksen perusteluja lisätä. Esityksessä tulisi vielä myös pohtia, ovatko rotusyrjinnän vastaisen komitean (CERD) suosituksen nro 8 tarkoittamat ja HE:n viittaamat (s. 10) vastasyyt tässä riittävän painavia.

Suomen lainsäädäntö näyttäisi poikkeavan lappalaisperusteeltaan muista Pohjoismaista. Ero voi olla selitettävissä historiallisilla syillä. Kysymys ei ole kuitenkaan enää vanhojen maa-, veronkanto- tai henkikirjojen asemasta ja oikeudellisesta merkityksestä sinänsä, vaan siitä, mikä paino annetaan uskottavalle ja hyvässä uskossa esitettävälle itseidentifikaatiolle nykytilanteessa, jossa henkilö ei täytä esityksen varsin tiukkaa ja Pohjoismaisiin verrokkimaihin nähden tiukempaa kielitaitomääritelmää.

Aiemmasta saamelaiskäräjälain muuttamista koskevasta esityksestä antamassani lausunnossa (OKV/39/20/2018) totesin, että ehdotettu säännös vastaa pitkälti Ruotsissa ja Norjassa voimassa olevia vastaavia säännöksiä sekä pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa käytettäviä kriteereitä, mutta niiden määritelmät kuitenkin osittain poikkeavat ehdotettavasta määritelmästä. Ruotsin ja Norjan määritelmien sekä saamelaissopimuksen mukaan ratkaisevaa on se, onko saame ollut kotikieli, eikä se, onko se ollut ensimmäinen opittu kieli. Ehdotuksen tavoitteena oli lähentää saamelaisia koskevaa sääntelyä Norjan ja Ruotsin kansallisiin lainsäädäntöihin ja pohjoismaiseen saamelaissopimukseen, mutta ehdotus poikkesi niistä kuitenkin tältä varsin tärkeältä osin. Tätä vastaavaa poikkeamista, joka on myös tässä uudessa ehdotuksessa, ei edelleenkään tarkemmin perustella.

2 luku Saamelaiskäräjien tehtävät (5-8 §)

-

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite sekä 9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Momentin toisessa lauseessa tarkennettaisiin, että yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite koskisi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä. Neuvotteluelvollisuus koskisi paitsi nykyiseen tapaan kaikkia viranomaisia myös muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia.

Esityksen perustuslakiarviota koskevassa osassa todetaan muun muassa, että esitys edistäisi mahdollisuuksia ratifioida ILO 169 –sopimus sekä parafoitu pohjoismainen saamelaissopimus. Molemmat sopimukset sisältävät neuvotteluja koskevia määräyksiä ja pohjoismainen saamelaissopimus sisältää yhteispohjoismaiset kriteerit saamelaiskäräjien äänestysluetteloon ottamiseksi. Esityksessä todetaan, että sillä edistetään alkuperäiskansa saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin vahvistamalla lain 9 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta. Ehdotettu muutos saattaisi esityksen mukaan säännöksen kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden edellyttämälle vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiselle tasolle.

Totesin aiemmasta esityksestä antamassani lausunnossa, että tuolloin ehdotetulla pykälämuotoilulla neuvotteluelvoite ei vahvistunut ja että pykälän sanamuotoa tuli vielä korjata. Nyt ehdotettu sanamuoto vastaa ILO 169 –sopimuksen 6 artiklaa sekä aiempaa sanamuotoa paremmin myös alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklaa, jonka mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

Pidän perusteltuna esityksen mukaista ehdotusta neuvotteluelvoitteen koskemisesta myös muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia kuin viranomaisia. Tulevaisuudessa myös muun muassa perustettavat hyvinvointialueet tulevat olemaan yhteistoimintavelvoitteen piirissä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 9 b §:n säännös yhteistoiminta- ja neuvotteluja koskevasta menettelystä. Voimassa oleva 9 § ei sisällä sääntelyä neuvotteluissa noudatettavasta menettelystä. Ehdotettujen menettelysääntöjen tarkoituksena on esityksen mukaan varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate.

Menettelysäännösten tulee mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yksimielisyyteen pyrkivien keskustelujen käyminen asiasta mahdollisimman tasavertaisten neuvotteluosapuolten kesken. Aiemmin neuvottelumenettelyä koskevia seikkoja on käsitelty vain hallituksen esitysten perusteluissa. Pidän erittäin tärkeänä parannuksena lakiin sitä, että menettelystä säädetään nyt yksityiskohtaisemmin ja täsmällisemmin myös suoraan lakitekstissä.

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

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi pykälä saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa. Kyseessä olisi yleissäännös, joka konkretisoisi, mitä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen käytännössä edellyttää viranomaiselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta. Säännöksessä on huomioitu se, että perustuslain 22 § edellyttää viranomaisilta myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Asioiden suunnittelu ja valmistelu siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana otetaan aiempaa paremmin huomioon jo ennen yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen toteuttamista, voi vähentää yksittäisessä tapauksessa neuvoteltavien asioiden lukumäärää, helpottaa neuvottelujen käymistä sekä parantaa neuvottelu- ja yhteistoiminnan lopputulosta.

Pidän ehdotettua uutta säännöstä kannatettavana.

3 luku Toimikausi, toimielimet ja toiminta

-

3 a luku Kirjanpito ja tilintarkastus

-

4 luku Saamelaiskäräjien vaalit

Ehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan saamelaiskäräjien hallituksen tai muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen ei voi olla vaalilautakunnan jäsenenä eikä varajäsenenä.

Pidän ehdotusta kannatettavana ja totean, että se vastaa sitä, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut edellä mainitussa lausunnossaan PeVM 12/2014 vp s. 4.

5 luku Muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa

Vaalilautakunnan päätöksestä henkilön hakemukseen tulla merkityksi vaaliluetteloon samoin kuin lautakunnan päätökseen vaaliluettelosta poistamista koskevassa asiassa saa lakiehdotuksen 41 §:n mukaan hakea muutosta saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnalta (muutoksenhakulautakunta). Muutoksenhakulautakunnan päätökseen taas saisi lakiehdotuksen 41 §:n perusteella hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Pykäläehdotuksen voidaan perusteluineen katsoa vastaavan esityksessä katsotulla tavalla ihmisoikeussopimusten ja perustuslain 21 §:n vaatimuksia.

Esityksessä todetaan, että muutoksia saamelaiskäräjälakiin valmistellut toimikunta pitää perusteltuna, että lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä arvioidaan myöhemmässä vaiheessa kokonaisuutena. Tässä yhteydessä olisi esityksen mukaan mahdollista arvioida myös muutoksenhakulautakuntaa koskevan ratkaisun toimivuutta ja mahdollisesti kehittää lautakunnan roolia siirtämällä sille muitakin saamelaiskäräjien toimintaan liittyviä valitusasioita, kuten valitusten käsittely vaalien tulosta koskevissa asioissa.

Pidän kannatettavana esitettyä myöhemmin tehtävää arviointia, jolloin on mahdollista seurata, miten lautakunnan rooli on kehittynyt.

6 luku Erinäiset säännökset

-

Rikoslain 40 luvun 11 §

-

Muita huomioita

Vaikutusarviot:

Esityksestä toteutuessaan seuraisi, että merkittävä määrä henkilöitä, joita aiemmin on pidetty saamelaisina ja voineet tulla tai ovat tulleet rekisteröidyksi saamelaiskäräjävaaliin joko äänestäjinä taikka ehdokkaina eivät enää täyttäisi tätä edellytystä. Heidät poistettaisiin vaaliluettelosta. Tämä

koskisi tietenkin myös niitä, jotka ovat sinne hyväksytyt valituksen ja KHO:n päätöksen perusteella. Lainsäädännön muutos siis käytännössä poistaisi heitä koskevan tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun. Esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu näitä muutoksen vaikutuksia eri ihmisryhmien eikä erityisesti vaaliluettelon ulkopuolelle jäävien ihmisten kannalta.

Vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut:

Esitys näyttäisi poikkeavan parafoidusta pohjoismaisesta saamelaisopimuksesta, jonka 13 artikla sisältää määräyksen saamelaiskäräjien äänestysluettelosta.

HE:ssä lainataan 13 artiklaa, jonka mukaan: ”Henkilö, joka pitää itseään saamelaisena ja a) jolla on saamen kieli kotikielenä, tai b) jonka jollain vanhemmalla, isovanhemmalla tai isoisovanhemmalla on ollut saamen kieli kotikielenä, tai c) jonka joku vanhemmista on tai on ollut Saamelaiskäräjien äänestysluettelossa, on oikeus, jos muut kuten ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat vaatimukset täyttyvät, tulla otetuksi Saamelaiskäräjien äänestysluetteloon Norjassa, Ruotsissa tai Suomessa. Saamelaiskäräjät voivat tehdä yhteistyötä yllä mainitun määräyksen täytäntöönpanossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti.” Artikla vastaa pitkälti Norjan nykyistä lainsäädäntöä äänestysluetteloon ottamisesta.” (HE. s. 16)

Suomessa ei kuitenkaan näyttäisi olevan mahdollista enää päästä äänestysluetteloon, jollei täytä uutta määritelmää, vaikka on luettelossa aiemmin ollutkin. Vaaliluettelohan laadittaisiin uudelleen uuden määritelmäsäännöksen perusteella. Vaihtoehtoisena sääntelymallina ei ole pohdittu sitä, voisiko lappalaisperusteen poistaminen koskea vain uusia hakemuksia. Se näyttäisi vastaavan myös Pohjoismaisen sopimuksen 13 artiklaa.

Lakia alemmanasteinen sääntely:

Pidän saamelaiskäräjien itsehallinnollisen aseman vuoksi esityksessä katsotun mukaisesti perusteltuna, että saamelaiskäräjiä koskeva sääntely toteutetaan lailla ja saamelaiskäräjien itsensä hyväksymällä työjärjestyksellä, eikä saamelaiskäräjien tehtävistä, organisaatiosta tai toiminnasta enää säädettäisi asetuksella.

Suhde muuhun lainsäädäntöön:

Esityksen lähtökohta on se, että laki koskee vain saamelaiskäräjien toimintaa eikä saamelaisuutta muissa yhteyksissä. Pidän esityksen tätä koskevaa perusratkaisua kannatettavana. Esityksessä ei

kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten saamelaisuus perustuslain turvaamien oikeuksien käytössä muissa yhteyksissä määritellään. Lainmuutoksen seurauksena sellainen määritelmä poistuisi.

Esityksen tietopohja:

Esityksessä nojaututaan useissa olennaisissa kohdissa oikeuskirjallisuuteen, mutta viitataan vain yhteen lähteeseen (Heinämäki et al.) Saamelaismääritelmästä erityisesti ja saamelaisten oikeudellisesta asemasta on kuitenkin kirjoitettu paljon. Tämä ei kuitenkaan näy esityksestä.

Yksityiskohtia:

5 § 5: ”Saamelaiskäräjien on kohdeltava kaikkia ihmisiä ilman syrjintää tai mielivaltaa.” ”Mielivalta” on käänös ihmisoikeusvalvontaelimen käyttämästä ”arbitrariness” termistä. Voisi kuitenkin olla aihetta harkita, onko se modernissa suomalaisessa oikeudellisessa sanastossa riittävän vakiintunut ja selkeä ilmaisu käytettäväksi. Vaihtoehtoisesti voisi kyseeseen tulla esimerkiksi ”yhdenvertaisesti ja lainmukaisesti.”

9 § 1 mom. 5-kohta: ”ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;”. Tähän yhteyteen olisi perusteltua lisätä luonnon monimuotoisuus eli ”ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta käsitteleviä toimia.” Siihen liittyvät heikennykset saattavat olla saamelaisten perinteisen elämäntavan kannalta yhtä kohtalokkaita.

41 m § 2 mom: ”Valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupahakemuksessa esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai mielivaltaan.” Ks. aiempi kommentti ”mielivallasta”, jolloin voisi harkita, pitäisikö tässä myös puhua pikemminkin päätöksen perustumisesta esimerkiksi ”ilmeiseen lainvastaisuuteen”.

Muutoin perusteluissa olisi hyvä selvyyden vuoksi todeta, että oikeudenkäynnistä hallintoasi-oissa annetun lain 117 § ylimääräisestä muutoksenhausta soveltuu muutoksenhakulautakunnan päätöksiin. Kyseisessä 117 §:ssä puhutaan ”lainvoimaisen hallintopäätöksen tai hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen” purkamisesta, joka ei sellaisenaan ja sanamuotonsa perusteella koske muutoksenhakulautakuntaa. Selkeytys olisi tarpeen, koska tähän sääntely-yhteyteen liittyy myös muita poikkeuksellisia piirteitä, kuten rajoitettu valitusoikeus, jotka voivat vaikeuttaa 117 §:n tulkintaa.

Kostama Outi
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri