

Asia: VN/5875/2019

Lausuntopyyntö saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1 luku Yleiset säännökset (pois lukien 3 §)

Toimikunta on ottanut työnsä pohjaksi ja lähtökohdaksi alkuperäiskansojen asemaa koskevan viimeisimmän oikeuskehityksen kansainvälisessä oikeudessa, missä korostetaan nykyisin yhä voimakkaammin alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta. Toimikunta on tältä pohjalta tehnyt muutosehdotuksensa saamelaiskäräjälakiin. SámiSoster ry pitää hyvänä sitä, että jo lain tarkoitusta koskevassa 1 §:ssä korostetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta, kunhan tämä oikeus myös tosiasiallisesti toteutuu lain säännöksissä ja niiden soveltamis- ja tulkintakäytännössä. Tämän lisäksi myös monet muut muutosehdotukset tähtäävät saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja sitä toteuttavan itsehallinnon vahvistamiseen ja kehittämiseen, mitä yhdistys pitää oikeansuuntaisena kehityssuuntana.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Esitys:

SámiSoster ry esittää, että

- 1) saamelaisen määritelmä säilytetään saamelaiskäräjälaisissa ja että se muutetaan kieliperusteiseksi toimikunnan saamelaiskäräjävaalien äänioikeudelle (3 §) ehdottamien kriteerien mukaisesti,
- 2) äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa sidotaan nykyiseen tapaan saamelaiskäräjälain mukaiseen saamelaisen määritelmään, ja että
- 3) saamelaiskäräjien vaalilautakunnalle turvataan oikeus ryhmähyväksynnän periaatteiden mukaisesti arvioida ja harkita saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön itseidentifikaation aitoutta, ja ratkaista asia harkintansa pohjalta YK:n hyväksymän alkuperäiskansajulistuksen 33.1 artiklan mukaisesti.

Perustelut:

Toimikunta ehdottaa saamelaismääritelmää koskevan 3 §:n muuttamista niin, että siinä säädettäisiin määritelmän sijasta oikeudesta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Muutos merkitsisi saamelaisen määritelmän poistamista saamelaiskäräjälaista ja samalla myös sitä, että Suomen lainsäädännössä ei olisi enää määritelmää saamelaisesta. Lain 3 § sisältäisi vain kriteerit saamelaiskäräjävaalien äänioikeudelle ja sitä kautta osin myös vaalikelpoisuudelle.

SámiSoster ry pitää ehdotusta saamelaismääritelmän poistamiseksi Suomen lainsäädännöstä monin tavoin epäonnistuneena ratkaisuna, josta voi aiheutua tulevaisuudessa kielteisiä, ennalta arvaamattomia ja jopa kohtalokkaita seurauksia saamelaisten oikeuksien toteutumiseksi. Yleisesti oletetaan, että saamelaismääritelmä sisältyy saamelaiskäräjälakiin yksinomaan saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatimista varten. Tällainen käsitys ilmenee esimerkiksi sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen nro 241/2021 vp liittyvästä esityksestä saamen kielilain muuttamiseksi (s. 1063–1064), jossa ehdotettiin muun ohessa saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmään viittaavan säännöksen (3 §) poistamista saamen kielilaista. Eduskunta on vastikään hyväksynyt sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen, mukaan lukien saamen kielilain muutokset hallituksen esittämässä muodossa (EV 111/2021 vp).

Saamelaismääritelmä otettiin Suomen lainsäädäntöön ensimmäisen kerran vuonna 1973 annetussa asetuksessa saamelaisvaltuuskunnasta (824/1973, 1.2 §). Saamelaisvaltuuskunta-asetuksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1990 (A 988/1990) määritelmään lisättiin itseidentifikaatiolauseke. Sitten tämä määritelmä otettiin sellaisenaan lakiin saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) vuonna 1991 ja edelleen muutettuna saamelaiskäräjälakiin vuonna 1995 (974/1995). Asetus saamelaisvaltuuskunnasta puolestaan pohjautui saamelaiskomitean (KM 1973:46) valmistelemaan ehdotukseen saamelaislaiksi, mikä ilmenee hallitusneuvos Stig Segercrantzin laatimasta saamelaisvaltuuskunta-asetuksen perustelumuihiosta (5.11.1973). Saamelaislakiluonnos sisälsi muun ohessa ehdotuksen saamelaismääritelmäksi, jota koskevan säännöksen (1.1 §) perustelujen mukaan määritelmää tarvittiin, ”jotta tätä lakia voitaisiin soveltaa”. Perusteluissa todetaan edelleen, että ”saamelaisista ehdotetaan pidettäväksi erillistä rekisteriä Tilastokeskuksen toimesta mm. saamelaisvaalien toimittamista varten” (KM 1973:46, s. 170). Saamelaiskomitean ehdottama saamelaislaki oli tarkoituksensa, asiasisältönsä ja saamelaishallinnon toimivaltuuksien puolesta huomattavasti laajempi kuin toteutunut asetus saamelaisvaltuuskunnasta. Saamelaislailla pyrittiin kokonaisvaltaisella tavalla parantamaan saamelaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja. Edellä mainitut lainvalmisteluasiakirjat osoittavat sen, ettei saamelaismääritelmän tarkoituksena ollut alun pitäen ainoastaan mahdollistaa saamelaisvaalien järjestäminen, vaan se oli sidoksissa pyrkimykseen turvata saamelaisten oikeuksia kokonaisvaltaisesti. Tätä lähtökohtaa ei muutettu saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995, eikä sitä ole kumottu tai muutettu myöhemminkään.

SámiSoster ry painottaa sitä, että perustuslain säännökset saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §) itsehallinnon perustalta (121.4 §) sekä laki saamelaiskäräjistä ja saamen kielilaki (1086/2003) muodostavat sääntelykokonaisuuden niin, että niitä pitäisi tulkita yhdessä. Niissä kaikissa oikeudet on turvattu saamelaisille. Saamelaiskäräjälakiin sisältyvä saamelaismääritelmä liittyy tähän kokonaisuuteen ja se määrittelee yksilötasolla ne henkilöt, joille perustuslaissa ja sen nojalla säädetyissä laeissa saamelaisille turvatut oikeudet kuuluvat. Jos saamelaista ei määritellä laissa, jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi se, keille saamelaisille turvatut oikeudet yksilötasolla kuuluvat. Yhdistys viittaa tässä yhteydessä oikeusministeriössä laadittuun Lainkirjoittajan oppaaseen, jonka mukaan lakikieleltä vaaditaan erityisesti täsmällisyyttä, yksitulkintaisuutta, johdonmukaisuutta ja virheettömyyttä (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita nro 37/2013, s. 439–440).

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ovat lähtökohtaisesti kollektiivisia, tälle kansalle ryhmänä kuuluvia oikeuksia. Ryhmä koostuu kuitenkin yksilöistä, joiden oikeuksia turvataan ryhmän jäsenenä. Käytännön viranomaistoiminnassa ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa voi syntyä tilanteita, joissa joudutaan ottamaan yksilötasolla kantaa siihen, onko henkilö saamelainen vai ei. Kysymys on saamelaisen yksilön perustuslain 17.3 §:n mukaisesta perusoikeudesta nauttia omasta kielestään ja kulttuuristaan saamelaisen kansanryhmän jäsenenä. Tästä hyvänä esimerkkinä käy Lapin käräjäoikeuden ratkaisu vuodelta 2019, joka koskee neljän paikallisen saamelaisen luvatonta pyyntiä Tenojoen vesistöön kuuluvassa Vetsijoessa. Ratkaisussaan käräjäoikeus joutui arvioimaan kunkin vastaajan saamelaisuutta (6.3.2019, diaarinro 19/109281, s. 3 ja 10). Toisena esimerkkitapauksena voidaan mainita Rajavartiolaitoksen ohjeet rajanylitykseen koronapandemian aikana 21.6.2021 alkaen. Niiden mukaan saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen on välttämätön syy saapua maahan. Saamelaiset voivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan ja rajajoet myös muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta (<https://raja.fi/rajaliikenne-ohjeet-korona>, kohta 3.3). Rajaviranomaisen on näissä tilanteissa arvioitava ja ratkaistava henkilön saamelaisuus, ja kiistatilanteessa joudutaan hakemaan tukea lainsäädännöstä.

Saamelaismääritelmä on yhteydessä myös ILO 169-yleissopimuksen ratifiointiedellytyksiin ja sopimuksen täytäntöönpanoon. Yleissopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen (264/2014 vp, s. 24) mukaan “yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmästä. Sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen.” Saamelaismääritelmän poistaminen saamelaiskäräjälaista saattaa siten heikentää – päinvastoin kuin toimikunta mietinnössään väittää (s. 115) – mahdollisuuksia ratifioida ILO 169-yleissopimus tai sopimuksen tultua ratifioiduksi vaikeuttaa sen tehokasta täytäntöönpanoa.

Mietinnön samalla sivulla (s. 115) toimikunta toteaa esityksensä edistävän myös pohjoismaisen saamelaisopimuksen ratifiointimahdollisuuksia viitaten yhteispohjoismaisiin kriteereihin saamelaiskäräjien äänestysluetteloon ottamisessa. Saamelaisopimuksella pyritään yhtenäistämään saamelaisia koskevaa sääntelyä Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa kuten toimikunta aivan oikein toteaa. SámiSoster ry:n mielestä toimikunnan ehdotus poistaa saamelaismääritelmä saamelaiskäräjälaista on kuitenkin ristiriidassa saamelaisopimuksen pyrkimyksen kanssa, sillä

Norjan ja Ruotsin saamelaiskäräjälakeihin sisältyy saamelaismääritelmä, eikä kummassakaan maassa ole tiettävästi vireillä suunnitelmia määritelmän poistamiseksi laista.

SámiSoster ry:n mielestä toimikunnan ehdotuksissa vallitsee edellä mainitusta syystä sisäinen ristiriita. Saamelaisten itsemääräämisoikeutta ehdotetaan eri tavoin vahvistettavaksi samalla kun tämän oikeuden subjekteja koskevasta saamelaisen määritelmästä halutaan luopua. Ratkaisu aiheuttaa myös ristiriidan lain 1 §:n ja 3 §:n välille. Lain 1 §:n mukaan saamelaiset valitsevat itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Laissa ei kuitenkaan olisi enää määritelmää saamelaisesta, joka olisi oikeutettu muun ohessa osallistumaan saamelaiskäräjien jäsenten valintaan saamelaiskäräjävaaleissa ja asettumaan itse ehdokkaaksi näissä vaaleissa. Lain 3 §:ssä olisi vain määritelmä henkilöstä, jolla on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eikä tätä lainkohtaa ole sen perustelujen mukaan tarkoitettu saamelaismääritelmäksi (s. 78). Lain 1 §:ään nähden johdonmukaista olisi, että 3 §:stä ilmenisi yksiselitteisesti, kuka on saamelainen ja on siinä ominaisuudessa oikeutettu osallistumaan saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon hoitamiseen muun muassa käyttämällä äänioikeutta saamelaiskäräjävaaleissa ja asettumalla ehdokkaaksi näissä vaaleissa.

Toimikunnan perusteluissa jää epäselväksi se, miksi saamelaisen määritelmä pitäisi poistaa saamelaiskäräjälaista ja korvata se äänioikeutta koskevilla kriteereillä. Perusteluissa viitataan vaikeaselkoisella kielellä saamelaismääritelmään liittyvään epävarmuuteen sekä KHO:n ratkaisuihin (2019:90) ja YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin vuodelta 2019 (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017) (s. 36). YK:n ihmisoikeuskomitean mainituista ratkaisuista ei ole mistään kohtaa luettavissa tuollaista vaatimusta. Komitea toteaa niissä vain sen, että Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjälain 3 § varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjävaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan KP-sopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Lisäksi komitea katsoo Suomen olevan sopimusvaltiona velvollinen toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Toimikunta ei ole myöskään lainkaan arvioinut saamelaismääritelmän poistamisen vaikutuksia saamelaisten oikeusasemaan, erityisesti yksilötasolla.

Toimikunnan mietinnön samalla sivulla (s. 36) väitetään lisäksi, että nykyiseen määritelmään "saamelainen" -otsikolla on saatettu liittää maankäyttöä ja -omistusta sekä elinkeinojen harjoittamista koskevia odotuksia, ja että tämä on saattanut aiheuttaa ristiriitoja ja vaikeuttanut lainuudistuksia. Toimikunnan arvio saattaa pitää sinänsä paikkansa, mutta SámiSoster ry:n mielestä on epärealistista olettaa, että sanotuista perusteettomista odotuksista ja ristiriidoista päästäisiin eroon poistamalla saamelaismääritelmä saamelaiskäräjälaista. Määritelmän poistaminen laista saattaa päinvastoin lisätä ristiriitoja, epävarmuutta ja epäselviä tilanteita, kun oikeudellista perustaa saamelainen –käsitteelle ei enää ole. Kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa ja Suomen perustuslaissa saamelaisille alkuperäiskansana turvatut oikeudet kuuluvat yksinomaan saamelaisille. Nämä oikeudet on täytäntöön pantava kansallisessa lainsäädännössä ja jotta niin voidaan tehdä, on tiedettävä myös yksilötasolla, kuka on perustuslaissa tarkoitettu saamelainen. Tästä syystä saamelainen on määriteltävä lain tasolla.

Toimikunta toteaa mietinnössään, että henkilön merkitseminen vaaliluetteloon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuuden äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa, ja tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Tämä on toimikunnan käsityksen mukaan linjassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössään 12/2014 vp esittämän kannanoton kanssa. Toimikunta väittää perustuslakivaliokunnan todenneen tuossa mietinnössään, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän kanssa. SámiSoster ry:n mielestä toimikunta on omavaltaisesti laajentanut perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Kyseisessä mietinnössään valiokunta kiinnitti huomiota saamen kielilain säännöksiin, joilla saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä voi kytkeytyä henkilön oikeuksiin saada palveluja saamen kielellä. Tässä yhteydessä valiokunta viittasi ainoastaan saamen kielilain ja lasten päivähoitolain (36/1973, nyk. varhaiskasvatustilaki 540/2018) mukaisiin oikeuksiin katsoen, ettei näiden oikeuksien käyttämistä tule liittää saamelaiskäräjälain mukaiseen saamelaismääritelmään (PeVM 12/2014 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunta ei siis puhunut laajemmassa mielessä ”saamelaisille kuuluvista oikeuksista”, vaan tarkoitti pelkästään mainituissa laeissa turvattuja oikeuksia.

Toimikunta ehdottaa, että äänioikeuden varsinaiset, lakisäätteiset objektiiviset kriteerit perustuisivat saamen kielen oppimiseen ensimmäisenä kielenä. Tämän lisäksi toisena kriteerinä on henkilön subjektiivinen itseidentifikaatio. Yhdistyksen mielestä kieliperusteinen määrittely toimikunnan ehdotuksen mukaisesti on paras kysymykseen tulevista vaihtoehdoista, vaikka siinäkin on heikkoutensa. Saamen kielen oppiminen ensimmäisenä kielenä ei automaattisesti merkitse henkilön etnistä saamelaisuutta, sillä saamen kielen voi opetella etniseen taustaan katsomatta kuka tahansa. Tällainen henkilö voi sittemmin puhua saamea mahdollisille lapsilleen, jotka näin oppivat saamen ensimmäisenä kielenään, ja voivat niin halutessaan saada aikanaan äänioikeuden saamelaiskäräjävaaleissa. Tätä epäkohtaa korostaa paitsi kieliperusteen ulottuminen neljänteen sukupolveen, niin myös erityisesti äänioikeuden edellytyksenä oleva subjektiivinen itseidentifikaatio, joka näyttää olevan toimikunnan ehdotuksessa pelkkä ilmoitusasia. Saamelaiskäräjien vaalilautakunnalla ei olisi siten oikeus arvioida ja harkita saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön itseidentifikaation aitoutta, eli onko hän on todella omaksunut saamelaisen identiteetin, joka perustuu hänen tuntemaansa saamelaiseen sukutaustaan ja saamen kieltä tai kulttuuria koskeviin siteisiin (s. 66 ja 78). Tämä on vastoin kansainvälisessä oikeudessa yhä suurempaa painoarvoa saaneen ryhmähyväksynnän periaatetta, jossa on kyse alkuperäiskansan oikeudesta itse päättää omasta jäsenyydestään. Periaate on vahvistettu muun muassa YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33.1 artiklassa.

2 luku Saamelaiskäräjien tehtävät (5-8 §)

8 § Määrärahojen jakaminen

Esitys:

SámiSoster ry esittää, että

lain 8 §:n perusteluissa todetaan selväsanaisesti, että ehdotetulla muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa nykyisiä järjestelyjä saamen kielen ja kulttuurin, mukaan lukien saamelaiselinkeinojen tukemiseen liittyvien varojen hallinnoinnissa, vaan ainoastaan selventää saamelaiskäräjien päätösvaltaa saamelaiskäräjien kautta kunnille ja vastaisuudessa myös perustettaville hyvinvointialueille (L 611/2021) mahdollisesti myönnettävien valtionavustusten jakamisessa. Lisäksi perusteluissa on erikseen mainittava, että lain muutoksella ei ole tarkoitus tehdä muutoksia muiden saamelaisorganisaatioiden ja -laitosten valtiolta tai kunnilta saamien avustusten myöntämiseen ja käyttämiseen liittyvään päätöksentekoon, menettelyyn ja muuhun käytäntöön.

Perustelut:

Toimikunta ehdottaa lain 8 §:n säännösten selkiyttämistä ja samalla saamelaiskäräjien toimivallan laajentamista pykälässä tarkoitettujen varojen jakamisessa, mitä perustellaan tarpeella kehittää saamelaisten itsehallintoa. SámiSoster ry tukee pyrkimyksiä kehittää saamelaisten itsehallintoa, mutta huomauttaa samalla, että saamelaiskäräjien vastuulle kuuluva itsehallinto on vain yksi keino toteuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja että tämän oikeuden käyttämiseen ja toteuttamiseen ovat oikeutettuja osallistumaan myös muut saamelaistoimijat kuin pelkästään saamelaiskäräjät.

Edellä sanotusta lähtökohdasta on yhdistyksen mielestä ongelmallista keskittää kaikkien saamelaisten yhteiseen käyttöön osoitettujen varojen päätösvalta saamelaiskäräjille. Toimikunnan pyrkimys selkiyttää 8 §:n säännöksiä on kannatettava asia, mutta sen tekemä muutosehdotus epäselvine perusteluineen saattaa päinvastoin aiheuttaa enemmän epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta. Lain 8 §:ää voidaan nimittäin tulkita ehdotetussa muodossa myös niin, että jatkossa sen piiriin voivat tulla myös julkisoikeudellisten saamelaislaitosten kuten Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Saamelaismuseum Siidan saamat valtionavustukset. Sama koskee saamelaisyhdistysten muualta kuin saamelaiskäräjiltä nykyisin saamia valtionavustuksia, sillä niille osoitetut valtionavustukset voidaan nähdä "saamelaisten yhteiseen käyttöön" tarkoitettuina avustuksina. Esimerkiksi SámiSoster ry saa vuosittain erilaisia valtionavustuksia sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivalta Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta (STEA) saamelaisten terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Yhdistys pitää nykyistä käytäntöä valtion varojen hallinnoinnissa tältä osin hyvänä ja tarkoituksenmukaisena järjestelyinä.

Muutettavaksi ehdotetun 8 §:n perusteluista ilmenee, että saamelaiskäräjien toimivaltaa on tarkoitus laajentaa koskemaan myös saamelaisten perinteisten elinkeinojen tukemiseen tarkoitettujen valtionavustusten hallinnointia. Näitä elinkeinoja tuetaan nykyisin erityislainsäädännön kautta, kuten esimerkiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain (986/2011) nojalla. Yhdistys katsoo, ettei myöskään näiden varojen hallinnoinnissa ole tarvetta muutoksiin.

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

-

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

-

3 luku Toimikausi, toimielimet ja toiminta

-

3 a luku Kirjanpito ja tilintarkastus

-

4 luku Saamelaiskäräjien vaalit

-

5 luku Muutoksenhaku vaaliluetteloja koskevissa asioissa

-

6 luku Erinäiset säännökset

-

Rikoslain 40 luvun 11 §

-

Muita huomioita

-

Aikio Veli
Samisoster ry

Guttorm Juha
SámiSoster ry