

19.7.2021

EOAK/3690/2021

Oikeusministeriö

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.5.2021, VN/5875/2019

Lausunto saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeusasiamiehen lausunto saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä.

Muutokset ja niiden tavoitteet

Ehdotettujen muutosten tavoitteena on edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Lisäksi tavoitteena on korjata nykytilanne erityisesti YK:n ihmisoikeuskomitean edellyttämällä tavalla.

Vaaliluettelon merkitsemisen kriteerit, vaaliluettelon laatiminen ja muutoksenhaku

Saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmä saamelaisesta ehdotetaan korvattavaksi äänioikeutta ja vaaliluettelon merkitsemistä koskevalla säännöksellä. Säännös sisältäisi voimassa olevan lain tapaan subjektiivisen itseidentifikaation ohella objektiiviset kriteerit.

Ehdotetulla tavalla muutettuna 3 §:ssä olisi kysymys nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluettelon, eli oikeudesta äänestää ja oikeudesta asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa. Pykälässä ei määriteltäisi, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena.

Pidän tärkeänä, että säännöksen saamelaiskäräjävaalien vaaliluettelon ottamista koskevat kriteerit täyttävät YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen sisällön. Säännöksessä vaaliluettelon merkitsemistä koskevien kriteerien yhdenmukaisuutta Ruotsissa ja Norjassa voimassa olevien vastaavien säännösten

kanssa voi pitää erittäin tavoiteltavana, kun otetaan huomioon, että saamelaiset ovat yksi kansa asuinvaltiosta riippumatta.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella ei käy ilmi, onko saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksia arvioitu. Voimassa oleva saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on ainoa lainsäädännössä esitetty määritelmä, jonka perusteella on ollut mahdollista arvioida, onko yksilö oikeutettu käyttämään saamelaisille kollektiivisesti turvattuja oikeuksia. Pidän tärkeänä, että saamelaiskäräjälain muutoksessa otetaan huomioon, ettei sillä vaikeuteta ILO:n yleissopimuksen ratifiointia. Vaikka ILO:n yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaansa kuluvaan henkilön määritelmästä, on yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta katsottu, että tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen.

Mietintöön liittyvän hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotukset vaalilautakunnan kokoonpanon laajentamisesta sekä uuden itsenäisen, riippumattoman ja saamelaiskäräjien ehdotuksesta nimetyin muutoksenhakulautakunnan perustamisesta osaltaan vahvistaisivat saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Uusi muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloita koskevissa asioissa. Lautakunnan päätöksistä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos siihen myönnetään valituslupa.

Pidän tärkeänä vaaliluettelon periaatteellisen merkityksen vuoksi, että muutoksenhakutoimielimenä vaalilautakunnan päätöksistä toimisi saamelaiskäräjien hallituksen asemesta riippumaton ja itsenäinen lainkäyttöelin. Muutoksenhakutoimielimen puheenjohtajan ja jäsenten nimittämisperusteista, erityisosaamistarpeesta, tehtävistä ja toimivallasta on tärkeää säätää laissa ottaen huomioon muun ohella saamelaisten itsemääräämisoikeuteen liittyvä oikeus määrätä toimielintensä rakenteista. Myös yksilön oikeusturvan kannalta on tärkeää taata lainkäytön riippumattomuus ja itsenäisyys.

Yhteistoiminta ja neuvotteluvaihtoehto

Esityksen mukaan nykyisessä laissa oleva 9 § muutettaisiin muotoon: ”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.”

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä viitataan ennen muuta hankkeisiin, jotka koskevat nimenomaan saamelaisia tai jotka voivat vaikuttaa erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana. Lisäksi esityksessä todetaan, että esimerkiksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden vaikutus voi ulottua kotiseutualueelle hankkeiden varsinaisesta maantieteellisestä toimeenpanopaikasta riippumatta.

Neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden ala laajenisi säännösmuutoksella. Katson muutoksen olevan tärkeä saamelaisten itsemääräämisoikeuden kannalta. Vaikka neuvotteluvollisuus on voimassa jo nykyisellään, on sen soveltamisedellytyksiin ja soveltamisen välttämättömyyteen hallinnossa voinut liittyä epävarmuutta. Vähimmillään säännös on asettanut reunaehdot saamelaiskäräjien lakisääteiselle kuulemiselle.

Katson muutoksen laskevan neuvottelukynnystä nykyisestä ja säännöksen otsikosta ilmenevä yhteistoiminnan käsitteen tulisi saamelaisten itsemääräisoikeuden näkökulmasta ilmentää säännöksen soveltamista. Ehdotetun menettelysäännöksen ja vähäistä suuremman haitan aiheuttamista koskevan 9 a §:n lisäksi tulisikin varautua ohjaamaan ja lisäämään hallinnossa toimivien tietoisuutta menettelysäännösten sisällön merkityksestä sekä kannustaa yhdenmukaisten toimintatapojen kehittämiseen.

Heikentämiskielto ja yhteistoimintamenettely

Lakiesitysluonnoksen 9 a §:ssä todetaan muun muassa, että ”viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan - -”.

Esityksen 9 b §:n mukaan muun muassa viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Perustelujen mukaan ehdotettujen menettelysääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Ehdotetulla säännöksellä neuvotteluja koskevaa menettelyä pyritään ohjaamaan niin, että yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista käydään neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamisen näkökulmasta aidosti, molemminpuolisen arvostuksen hengessä ja vilpittömin mielin, eikä pelkästään muodollisesti lain vaatimuksen täyttämiseksi.

Pidän tärkeänä, että kansainvälinen oikeudellinen kehitys on esityksen perusteena. Säännöksessä esitetystä niin kutsutusta saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta on säädetty useissa eri sektorilaeissa. Kiellon toimivuuden tai täytäntöönpanon laillisuusvalvonta eri suunnittelu- ja lupaprosesseissa ei kuitenkaan ole aivan ongelmattonta. Sekä aineellisen puoleen kuuluvan huomattavan haitan aiheuttamiskiellon arviointi että alkuperäiskansan menettelyllisen oikeuden – päätöksentekomenettelyyn osallistumisen toteutumisen arviointi – edellyttävät viranomaisilta tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja yhteistoimintaa saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa.

On tärkeää ottaa huomioon, että riittävään asiantuntemukseen perustuvien vaikutusten arviointien laatiminen ja yksistään vaikutusten tunnistaminen edellyttävät proaktiivista toimintaa paitsi saamelaiskäräjiltä myös saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajilta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että saamelaisten kulttuurinen itsehallinto on osa itsemääräämisoikeuden toteuttamista. Säännösmuutoksilla saamelaiskäräjien rooli itsehallinnon toteuttamisessa korostuu. Itsemääräämisoikeuden kehittymisen kannalta pidän tärkeänä, että tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että edustuksellisen toimielimen kanssa käytävät neuvottelu- ja kuulemisprosessit poistaisivat tarpeen hallinnollisissa toimenpiteissä olla vuorovaikutuksessa ja yhteistoiminnassa muiden, esimerkiksi kolmannen sektorin saamelaistoimijoiden kanssa.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Susanna Wähä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.