

1. Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietinnöstä. Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) pitää alkuperäiskansaoikeuksien turvaamista tärkeänä yleismaailmallisena tavoitteena. Suomessa elää kolme saamen kieltä puhuvia alkuperäiskansan jäseniä sekä muuta väestöä samalla alueella samankaltaisissa elinolosuhteissa. Suomen tapauksessa on erityisen tärkeää, että alkuperäiskansan eri ryhmiä sekä muuta alueella elävää väestöä kohdellaan tasapuolisesti. Saamelaisten kotiseutualueella poronhoito, metsästys ja kalastus ovat keskeisiä toimintoja. Ne kuuluvat MMM:n hallinnonalaan, minkä vuoksi käsillä olevassa lausunnossa on jäljempänä paljon yksityiskohtaisia kommentteja. Lisäksi on syytä huomata, että kolta-asiat kuuluvat MMM:n hallinnonalaan.

Toimikunta on esittänyt lukuisia muutoksia saamelaiskäräjälakiin (974/1995). Maa- ja metsätalousministeriö ottaa kantaa tässä lausunnossa ministeriön toimintaan liittyviin muutosehdotuksiin. Muiden muutosehdotusten osalta voidaan viitata soveltuvin osin maa- ja metsätalousministeriön lausuntoon 8.8.2018 edellisen toimikunnan ehdotuksista.

Toimikunnan mietinnössä (OM:n julkaisu 2021:21) ehdotetaan merkittäviä muutoksia mm. saamelaiskäräjälain 5 §:ään (Yleinen toimivalta) sekä 9 §:ään (Neuvotteluelvoite). Jälkimmäisen pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9a§ (Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisten hallintotehtävien hoitavien toiminnassa) ja uusi 9b§ (Menettely yhteistoiminnan ja neuvotteluissa).

Ehdotetuilla muutoksilla olisi merkittävä vaikutus saamelaisia koskevan lainsäädännön valmisteluun MMM:n toimialalla. Säädosvalmisteluhankkeiden kesto voisi pidentyä huomattavasti erityisesti ehdotettujen 9, 9a ja 9b§:n johdosta.

Neuvotteluelvoitteen kehittämistä koskevan 9 §:n muutosehdotuksen taustana on YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista ja sen 32 artiklan 2 kohta. MMM katsoo, että neuvotteluelvoitteen tulisi jatkossakin koskea ainoastaan laajakantoisia ja merkittäviä toimenpiteitä ja tältä osin viittaa maa- ja metsätalousministeriön 8.8.2018 antamaan lausuntoon.

Lain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uutena säännöksenä saamelaiskäräjien suostumuksen saaminen ennen päätöksentekoa. Kun otetaan huomioon mainitun kohdan sanamuoto ja säännöksen tulkinnanvaraisuus ministeriö katsoo, että ehdotetun 9 §:n 1 momentista tulee poistaa ilmaus ”tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa”. Suostumuksen saamattomuus ei luonnollisestikaan voi estää päätöksentekoa.

MMM toteaa myös, että ministeriö käy jo nykyisin runsaasti lain mukaisia neuvotteluja sekä sen lisäksi epävirallisia neuvotteluja saamelaiskäräjien kanssa, ja näillä on jo nykyisellään huomattavaa merkitystä säädöshankkeiden valmisteluajatauluun.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 9a§, jossa säädettäisiin saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa mukaan lukien toimenpiteiden suunnittelu ja toteutus. Kysymys olisi huomattavasta laajenuksesta verrattuna voimassa olevaan lakiin. MMM pitää ongelmallisena ehdotetun 9a§:n 2 momentin säännöstä koskien vähäistä suurempaa haittaa sen tulkinnanvaraisuuden johdosta. Jos tämän tyyppistä sääntelyä kuitenkin halutaan, MMM:n käsityksen mukaan kysymys tulisi olla vähintään huomattavasta haitasta.

Saamelaiskäräjien yleistä toimivaltaa koskevaan 5 §:ään ehdotetaan merkittäviä muutoksia. Ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjät voisivat osallistua 9 §:ssä tarkoitettuun päätöksentekoon. Ehdotettu 9§ koskee kuitenkin yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta. Saamelaiskäräjien osallistuminen viranomaisille lain

mukaan säädettyyn päätöksentekoon ei MMM:n näkemyksen mukaan voi jo esteellisyyssäännökset huomioon ottaen olla missään tapauksessa perusteltua tai mahdollista.

MMM pitää maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa 8.8.2018 esitettyjä erityisesti 5 ja 9 §:ää koskevia kannanottoja edelleen asianmukaisia. Lisäksi MMM pitää perusteltuina Juha Joonan 10.5.2021 päivätyssä eriävässä mielipiteessä esittämiä näkemyksiä ehdotetuista 9 ja 9a§:stä.

MMM kiinnittää vielä huomiota kolttalain (253/1995) 56 §:ään, jonka mukaan viranomaisien on varattava kolttien kyläkokoukselle ja koltthaneuvostolle tilaisuus lausunnon antamiseen kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskeviin laajakantoisiin tai periaatteellisiin asioihin. Olisi aiheellista, että saamelaiskäräjälaista tai ainakin sen perusteluista ilmenisi nimenomaisesti tämä saamelaiskäräjien myötävaikutustoimivallan rajoitus kolttsaamelaisia koskevien asioiden osalta.

Alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden korostamisen ja vaaliluettelon merkitsemisen edellytysten osalta MMM toteaa yleisellä tasolla seuraavaa. Toimikunta on perustellut esitystä YK:n ihmisoikeustoimikunnan yksilöratkaisulla, joissa osapuolina ovat olleet kantelijat ja Suomen valtio, mutta eivät kantelun kohteena olevat henkilöt. Kuten mietintöön jätetyssä eriävässä mielipiteessä todetaan, Ihmisoikeuskomitea on päätöksissään katsonut, että sen näkemykset tässä asiassa perustuvat siihen informaatioon mitä asianosaiset eli saamelaiskäräjien entiset puheenjohtajat Tiina Sanila-Aikio ja Klemetti Näkkäläjärvi ja toisaalta Suomen valtio (ulkoministeriö) ovat asiassa esittäneet. Kuten Ihmisoikeuskomitean ja UM:n kirjeenvaihdosta käy selville, UM ei ota vastineessa lainkaan kantaa varsinaiseen asiaan vaan tyytyy ainoastaan kyseenlaistamaan valittajien valitusoikeutta. Valittajien informaatio on taas ollut hyvin yksipuolista ja eräiltä osin tosiasioita vastaamatonta. Ihmisoikeuskomitean kannanotto perustuu itse asian osalta siis vain niihin tietoihin, mitä valittajat ovat asiassa esittäneet. Yksilökanteluissa on kyseenalaistettu eräiden KHO:n saamelaiskäräjien vaaliluettelon merkitsemien henkilöiden saamelaisuus, mutta kanteluiden kohteena olevia henkilöitä ei ole kuultu eivätkä he oletettavasti ole edes olleet tietoisia heitä koskevista kanteluista. Heillä ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida esitettyjä väitteitä. Kuten päätöksessä todetaan, päätös perustuu vain valittajien ja UM:n esittämään informaatioon. Tätä taustaa vasten Ihmisoikeuskomitean kannassa ei ole mitään yllättävää. Yllättävämpää olisi, jos lopputulos olisi joku muu kuin mikä se on. Ihmisoikeuskomitean päätös kertoo käytännössä valittajien (Sanila-Aikio ja Näkkäläjärvi ym.) kannan tähän asiaan, mutta tästäkään huolimatta suosituksessa ei esitetä lappalaisperusteen poistamista, vaan päinvastoin laissa olevien objektiivisten perusteiden soveltamista. Vaikka suositukset olisivat olleetkin heidän kannaltaan negatiivisia, on selvää, että tällä tavalla syntyneille suosituksille ei voida antaa oikeudellista tai poliittista merkitystä.

Ihmisoikeuskomitea ei yksilöiden ilmoituksia käsitellessään ole varsinaisesti oikeudellinen elin, mutta sen ilmaisemat näkökannat ilmentävät joitakin oikeudellisen päätöksen keskeisiä tunnusmerkkejä. Näkökannat eivät ole varsinaisesti oikeudellisesti sitovia eikä komitealla ole erityistä toimivaltaa varmistaa niiden täytäntöönpanoa. Suomi on valinnaisen pöytäkirjan hyväksyessään sitoutunut ottamaan ihmisoikeuskomitean näkökannat huomioon. Ihmisoikeuskomitean näkökannat eivät kuitenkaan ole samalla tavalla oikeudellisesti velvoittavia kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot. Vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että sopimusvaltio toimii velvoitteitaan toteuttaessaan vilpittömässä mielessä. Siltä osin kuin sopimusvaltio esittää ihmisoikeuskomitean näkökannoista poikkeavia käsityksiä esimerkiksi kansallisen oikeuden tulkinnan sisällöstä, sen on perusteltava näkemyksensä.

Täysin samassa asemassa kuin Ihmisoikeuskomitea, on myös YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea eli CERD, joka on myös ottanut kantaa Suomen saamelaismääritykseen. Lähtökohtana on CERD:n vuonna 1990 antama yleinen suositus. Tämä on toistettu myös vuosina 2003 ja 2009. Vuoden 2009 suosituksessa todetaan: "Komitea toistaa käsityksensä, että sopimusvaltion käsityskanta on liian rajoittava sen määrittämiseen, ketä voidaan pitää saamelaisena siltä osin kuin KHO on tätä (saamelaiskäräjälakia) tulkinnut." Komitea toistaa suosituksensa siitä, että

sopimusvaltion tulisi antaa nykyistä enemmän asiaankuuluvaa merkitystä kyseisten henkilöiden itseidentifikaatiolle, kuten komitean yleisessä suosituksessa nro 8 (1990) esitetään.”

Ihmisoikeuskomitean kannanottojen osalta MMM yhtyy Juha Joonan eriävään mielipiteeseen ja toteaa, että vaikka Suomi on ratifioinut KP-sopimuksen, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi oikeudellisesti sitoutunut niihin kannanottoihin, joita Ihmisoikeuskomitea esittää. Vaikka itse sopimus sitookin Suomea, Ihmisoikeuskomitean kannanotot on vakiintuneesti ymmärretty eräänlaisiksi ohjeiksi. Tyypillisessä tapauksessa kysymys on erilaisten järjestöjen jäsenille osoitetuista suosituksista. Kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden suvereniteetin rajaamaa. Jäsenvaltiot eivät ole halunneet myöntää järjestöille ylikansallista päätösvaltaa. Oleellista tässä asiassa on kuitenkin se, että niitä ei pidetä varsinaisena oikeuslähteenä eivätkä ne ole millään tavalla oikeudellisesti velvoittavia.

CERD:n kritiikki koski KHO:n vuoden 1999 (1999:55) linjausta, jossa käytännössä kaikki lappalaisperusteella tehdyt valitukset hylättiin. CERD:n mukaan tällainen käytäntö oli siis ristiriidassa rotusyrjintäsopimuksen kanssa. Tämän jälkeen KHO antoi päätöksen (26.9.2011 t. 2711), jossa oikeus hyväksyi lappalaisperusteella henkilön käräjien vaaliluetteloon. Oikeus perusteli tätä sillä, että valittajan esivanhempi oli merkitty vanhoihin maa- ja veronkantokirjoihin lappalaisiksi ja että hänen elämäntapansa oli monessa suhteessa saamelaiskulttuurin mukaisen elämäntavan mukainen. Päätöksen perusteluissa KHO viittasi myös perustuslain 17 §:än ja totesi, että tämän lainkohdan perusteluissa (HE 309/1993 vp.) saamelaiskulttuuri oli ymmärretty laajasti ja että se käsitti myös poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamisen. Tämän jälkeenkin CERD on ottanut kantaa Suomen saamelaismääritelmään (mm. vuosina 2012 ja 2017). Tällöin se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa siihen rotusyrjintäsopimukseen, joka on Suomen ratifioima kansainvälinen ihmisoikeussopimus, vaan YK:n alkuperäiskansajulistukseen, joka ei ole Suomea sitova kansainvälisoikeudellinen sopimus. Suhteessa Suomea oikeudellisesti velvoittavaan rotusyrjintäsopimukseen, tätä sopimusta valvovan CERD:n kanta on siis edelleen se, että KHO:n päätös, jonka mukaan henkilöä, joka täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa olevan perusteen – eli polveutui vuoden 1762 maakirjaan merkitystä lappalaisesta – on suhteessa rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava. Samaan lopputulokseen tullaan edellä mainituissa vuoden 2019 Ihmisoikeuskomitean päätöksissä, joissa Ihmisoikeuskomitea katsoi, että saamelaiskäräjälain 3 §:ä on tulkittava sen sanamuodon mukaisesti. Toisin kuin toimikunnan enemmistö asian esittää, Ihmisoikeuskomitean päätöksellä ei ole mahdollista perustella lappalaisperusteen poistamista. Vaikka CERD:n kannanotot mainitaan, niitä ei juurikaan tuoda esille.

Esityksessä valittuja ehdotuksia on perusteltu myös YK:n vuoden 2007 Ihmisoikeusjulistuksella, joka ei ole oikeudellisesti velvoittava. Lisäksi esitykseen sisältyviä ehdotuksia on perusteltu alkuperäiskansaoikeuden tulkintojen kehittymisellä ja tässä tarkoituksessa on vedottu mm. ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 asiantuntijakomitean tulkintasuositukseen, mutta Suomi ei ole ratifioinut sopimusta, joten sopimusmääräykset tai sitä koskevat suositukset eivät mitenkään voi velvoittaa Suomea.

Alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta painotetaan esityksessä liikaa. Tämä merkitsee sitä, että esityksessä ei ole toteutettu normaalia perusoikeuksien kollisiotilanteissa tehtävää perusoikeuspunnintaa jolloin mm. muut perusoikeudet, kuten omistusoikeuden suoja ja vastuu luonnosta automaattisesti väistyvät.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

2 §. Valtion taloudellinen vastuu.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtion talousarviossa olisi varattava riittävä määräraha tässä laissa tarkoitettuihin tehtäviin. MMM toteaa, että voimassa oleva pykälä on riittävä ja asianmukainen. Pykälään lisätty adjektiivi *riittävä* on tarpeeton. Budjettioikeudellinen, perustuslakiin kytkeytyvä periaate on, että

eduskunta hyväksyy talousarvioon otettavat määrärahat ja niiden on **riitettävä** määrärahan käyttötarkoitukseen. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle esityksen talousarvioksi ja eduskunta päättää itsenäisesti, ilman ohjaavia adjektiivejä määrärahan suuruuden.

3 §. Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon.

Pykälän otsikko esitetään muutettavaksi saamelaismääritelmästä säännökseksi, joka koskisi oikeutta tulla merkityksi saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon. Perustelu on keinotekoinen, koska kyseessä on säännös, jolla tosiasiaa edelleen määritetään henkilön kuuluminen alkuperäiskansaan ja oikeus osallistua saamelaisten asioiden hoitoon äänestämällä ja asettumalla ehdolle saamelaiskäräjävaaleissa. Saamelaiskäräjät ovat ainoa saamelaiskäräjälaissa tunnustettu saamelaisia edustava elin.

Kuten toimikunnan jäsenen Juha Joonan eriävässä mielipiteessä on todettu, toimikunnan enemmistö perustelee lappalaiskriteerin poistamista esisijaisesti kahdella YK:n Ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 antamalla suosituksella. Valittajina näissä olivat saamelaiskäräjien ja sen hallituksen aikaisemmat puheenjohtajat Klemetti Näkkäläjärvi ym. ja Tiina Sanila-Aikio. Valittajien asiamiehenä oli professori Martin Scheinin. Tapauksissa oli kysymys KHO:n antamista päätöksistä, joilla se oli hyväksynyt vaaliluetteloon 97 henkilöä, joiden hakemukset saamelaiskäräjien hallitus oli hylännyt. Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että vaikka nämä päätökset tuodaan esille lappalaisperusteen poistamiseen liittyen, Ihmisoikeuskomitea ei todennut, että lappalaisperuste tulisi poistaa tai että sitä ei tulisi soveltaa. Sen sijaan Ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO ei ollut perustanut päätöksiään saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisiin kriteereihin - joista yksi on siis lappalaisperuste – vaan ns. kokonaisharkintaan, jota laki ei tunne. Saamelaiskäräjälaki ei tunne mitään kokonaisharkintaa ja lakia tulee soveltaa sen sanamuodon mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi ns. lappalaisperusteesta. MMM toteaa, että lappalaisperuste tulee sisällyttää pykälään.

Pykälässä korostettaisiin kieliperustetta. MMM toteaa, että vaatimus saamen kielen oppimisesta henkilön tai hänen esivanhempiensa ensimmäisenä kielenä tulisi muuttaa vaatimukseksi saamen kielestä kotikielenä, kuten edellytys on Ruotsissa ja Norjassa, jolloin riittävää on, että henkilö tai hänen esivanhempiensa on puhunut saamea kotonaan.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä olisi, että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2023 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa. Ehdotetun 2 momentin mukaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät. Tarkoituksena on siis muodostaa vaaliluettelo kokonaan uudestaan ja poistaa siitä mm. henkilöt, jotka KHO on lisännyt sinne valitusten kautta. MMM katsoo, että kyseessä on etninen puhdistus, joka ei ole missään määrin hyväksyttävä.

5 §. Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta.

Pykälän 1 ja 2 olisi ehdotuksen mukaan seuraava (tummennus MMM)

:

Saamelaiskäräjien tehtävänä on päättää saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista ja hoitaa näihin liittyviä tehtäviä. Muissa asioissa saamelaiskäräjät edistää saamelaisten **itsemääräämisoikeuden toteutumista**.

Saamelaisten **itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi** saamelaiskäräjät osallistuu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti 9 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun ja **päätöksentekoon**. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä

viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja, kehittää ja hallinnoida saamelaiskulttuuria sekä myöntää rahoitusta.

Ehdotetun 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi saamelaiskäräjät osallistuu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti 9 §:ssä tarkoitettujen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelu ja yhteistoiminta viranomaisten kanssa on erittäin keskeinen osa saamelaiskäräjien tehtävää. Saamelaisten itsemääräämisoikeus toteutuu muissa kuin sisäisissä asioissa erityisesti neuvottelujen kautta.

MMM toteaa, että toimivalta ratkaista henkilöiden etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen liittyviä hallintoasioita on lainsäädännössä osoitettu viranomaisille. Saamelaiskäräjälailla ei tule siirtää viranomaiselle kuuluvaa ratkaisovaltaa. Maininnat osallistumisesta päätöksentekoon tulee poistaa sekä 5 että 9 §:stä. MMM toteaa myös, että 1 ja 2 momentista tulee poistaa maininnat saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, koska niillä pyritään perustelemaan muualla laissa itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen kytkettäviä ratkaisuja, joilla heikennetään tai tehdään tyhjäksi muut perusoikeudet.

Pykälän 5 momentti olisi ehdotuksen mukaan seuraava:

Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjien on osaltaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saamelaiskäräjien on kohdeltava kaikkia ihmisiä ilman syrjintää tai mielivaltaa.

MMM katsoo, että momentti tulee poistaa. Momentin ensimmäinen virke on tarpeeton, koska saamelaiskäräjien tulee toiminnassaan noudattaa muutoinkin perustuslakia ja hallintolakia. Momentin toisella virkkeellä pyritään luomaan perustelu ehdotettuun 41 m §:ään otettavalle säännökselle, jolla KHO:n valituslupa vaaliluetteloon ottamista koskevasta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä kytkettäisiin ainoastaan perusteltuun väitteeseen muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai mielivaltaan.

9 §. Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite

Ehdotettu pykälä olisi seuraava (tummennus MMM):

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 neuvotteluelvoite 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 kullanhuhdonta;

4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;

5) **ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia;**

6) saamenkielisen varhaiskasvatuksen sekä saamenkielisen ja saamen kielen opetuksen kehittämistä;

- 7) 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.

MMM toteaa, että säännös yhdessä 9 a ja 9 b §:n kanssa merkitsee erittäin merkittävää muutosta nykyiseen neuvottelumenettelyyn. Kun MMM:n toimialaan ja myös saamelaiskulttuuriin kuuluvat metsästys, kalastus ja poronhoito, ehdotuksen vaikutukset olisivat MMM:n toimialalla hyvin merkittäviä. Lisäksi on todettava, että kun valtionmaata hallinnoiva Metsähallitus on MMM:n toimialaan kuuluva liikelaitos ja kun saamelaiskulttuuriin kuuluvat elinkeinot lähtökohtaisesti perustuvat alueiden yleiskäyttöoikeuksiin, ehdotuksen vaikutukset MMM:n toimialan tehtäviin korostuvat huomattavasti.

Esityksen perustelujen mukaan säännöksiä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi sekä kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa kehittyneen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiseksi. FPIC-periaatetta kuvataan esityksessä siten, että kyseessä ei olisi yleinen veto-oikeus, mutta tosiasia on, että viranomaisen joutuneen vähintään yhdeksässä tapauksessa kymmenestä luopumaan suunnittelemaankin hankkeesta tai toimenpiteestä, jos saamelaiskäräjät eivät siihen suostu tai sitä hyväksy. Perustelu, jonka mukaan YK:n alkuperäiskansajulistus edellyttää FPIC-menettelyä on outo, koska kyseinen julistus ei ole oikeudellisesti sitova.

Kun viranomaisen velvollisuus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai suostumus ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen piiriin ja kun aloite neuvotteluiden käymisestä voi tulla myös saamelaiskäräjiltä, ehdotettu sääntely merkitsee, että hyvin laaja joukko MMM:n toimialan toimenpiteitä siirtyisi saamelaisten veto-oikeutta lähenevän menettelyn piiriin. Esimerkkinä ongelmallisista kysymyksistä voidaan mainita tämän vuoden keväällä lohikantojen tilan edellyttämänä toteutettu Tenojoen lohenkalastuskielto, jota saamelaiset vastustivat. Oletus on, että ehdotettujen säännösten voimassa ollessa kieltoa ei voitaisi toteuttaa. Myös eloporumäärän alentaminen porolaitumien kulumisen vuoksi olisi oletettavasti saamelaisten kotiseutualueella mahdotonta ilman saamelaisten suostumusta, vaikka poronhoitoa harjoitetaan lähtökohtaisesti yleiskäyttöoikeudella toisten maalla. Oletus on, että Metsähallituksen metsästys- ja kalastuslupakiintiöitä saamelaisten kotiseutualueelle ei säännösten toteutuessa vahvistettaisi kestävän verotusmahdollisuuden perusteella vaan kiintiöt jäisivät hyvinkin pieniksi, ja tästä lopputuloksesta kärsisivät metsästysmahdollisuuksien vähenemisenä erityisesti metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetun ns. vapaan metsästysoikeuden alueen eteläpuolella asuvat maattomat metsästäjät. Metsähallituksen maastoliikennelupakiintiöiden vahvistamisessa tulotaisiin lupamääriä leikkaamaan poronhoidolle aiheutuvien todellisten tai väitettyjen haittojen vuoksi, vaikka Metsähallituksen moottorikelkkaluvat ohjataan erikseen päätetyille urille.

Voimassa olevan 9 §:n mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat erikseen todetut laajakantoiset ja merkittävät asiat, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Säännös ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteistoimintamenettelyn kynnys laskisi merkittävästi. Ehdotuksen mukaan se kattaisi erikseen todetut asiat, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille. 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.

Yhteistoimintamenettelypykälän 1 kohdan mukaan neuvotteluelvollisuuden piiriin kuuluvat tällä hetkellä erikseen rajatut yhdyskuntasuunnittelua koskevat asiat. Yhdyskuntasuunnittelua koskeva kohta ehdotetaan muutettavaksi alueidenkäytöksi. Tämä merkitsisi MMM:n näkemyksen mukaan sitä, että veto-oikeutta

lähestyvä menettely kattaisi tulevaisuudessa mm. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun, yleiskaavoituksen ja maakuntakaavoituksen.

Yhteistoimintamenettely ehdotetaan laajennettavaksi viranomaisten lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitaviin, jolloin veloitteen piiriin tulisivat mm. Suomen metsäkeskus ja Suomen riistakeskus. Muutoksella olisi haitallisia vaikutuksia mm. riistakeskuksen riistakantojen hoitoa koskevien tehtävien hoitoon. Ehdotus herättää esim. kysymyksen siitä, miten hoidettaisiin tilanne, jossa saamelaispaliskunta hakee suojellun suurpedon tappolupaa sillä perusteella, että suurpeto aiheuttaa haittaa saamelaiskulttuurin suojaa nauttivalle poronhoidolle? Tulisiko MMM:n käydä veto-oikeutta lähenevä yhteistoimintamenettely esim. sellaisesta kysymyksestä paljonko määrärahaa MMM esittää porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain mukaisesti tarkoituksiin? Oletettavaa on, että myös Metsähallituksen tulosohjaus siirtyisi veto-oikeutta lähentelevän menettelyn piiriin, kun otetaan huomioon valtionmaan huomattava määrä saamelaisten kotiseutualueella. Miten suhtaudutaan tilanteeseen, jossa Inarinjärvelle troolauslupia hakevat sekä saamelaiset että suomalaiset kaupalliset kalastajat ja troolauslupia ei kalakantojen tilan turvaamisen vuoksi voida myöntää kaikille?

Yhteistoimintamenettelypykälän 5 kohta koskisi lähtökohtaisesti kaikkia ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia. MMM toteaa, että viimeisimmässä YM:n lausunnoille aiotussa ilmastolakiluonnoksessa neuvotteluvaihtoehto koskisi vain ilmastolain mukaisten suunnitelmien valmistelua, mutta ei kaikkia ilmastonmuutosta käsitteleviä toimia.

Ilmastolakiluonnos:

14 §

Saamelaiskulttuurin edistäminen

Edellä 9–12 §:ssä tarkoitettujen suunnitelmien valmistelussa otetaan saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän oikeuden turvaamiseksi **viranomaisen on suunnitelmia valmisteltaessa neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa**. Neuvotteluissa noudatetaan saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaista menettelyä.

Suunnitelmien valmistelussa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa (253/1995) säädetään kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

MMM toteaa, että ehdotetusta 9 §:stä tulisi poistaa 5 kohta tarpeettomana, koska ilmastolain mukaisia suunnitelmia koskevasta neuvotteluvollisuudesta tullaan oletettavasti säätämään ilmastolaissa.

MMM toteaa, että esityksessä korostetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta kohtuuttoman paljon. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ja saamelaiskulttuurin suoja ollaan nyt viemässä tasolle, jossa se dominoi muita perusoikeuksia. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon se, että saamelaiset ovat kotiseutualueellaan vähemmistönä. Ehdotus suojaa vähemmistöä liian pitkälle ja estää mm. muita alueella asuvia harjoittamasta elinkeinojaan. MMM vastustaa neuvotteluvaihtoehtoon ehdotettuja muutoksia (kynnyksen madallus, FPIC-menettely, laajennus julkisia hallintotehtäviä hoitaviin sekä luettelon 1 ja 5 kohdan muutos).

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

Ehdotettu pykälä olisi seuraava (tummennukset MMM):

Viranomaisten ja muiden **julkisia hallintotehtäviä hoitavien** tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan **käytettävissä olevin keinoin**:

1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat **eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa**. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat **eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan**.

Toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on **otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset**.

MMM toteaa ehdotetun pykälän osalta, että 1 momentin velvoite edistää käytettävissä olevin keinoin saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan ja toisaalta velvoite vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan on ehdottomuudessaan liian pitkälle menevä ja se rajaa tarpeettoman paljon viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien mahdollisuuksia tehdä koko yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisia päätöksiä ja toimenpiteitä. Perustuslain 22 §:n on katsottu edellyttävän viranomaisilta myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, mutta esityksessä velvoite on viety kohtuuttoman pitkälle. Kuten säännöksen perusteluissa on todettu, viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi pyrkiä tekemään valinta tietyn toimenpiteen tai hankkeen eri toteuttamistapojen välillä siten, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen voidaan perustuslain edellyttämällä tavalla turvata ja niiden kehitystä edelleen edistää. Toteutuessaan säännös antaisi saamelaiskäräjille yhdessä ehdotetun 9 §:n kanssa mahdollisuuden estää melkein minkä tahansa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavan hankkeen tai toimenpiteen toteuttamisen, kun lähtökohtaisesti koko kotiseutualue on käytettävissä poronhoitoon ja poronhoito kuuluu suojattuun saamelaiskulttuuriin. Miten tämä esim. kunnan kohdalla mahdollistaa metsän kaavoittamisen rakentamiseen, jos alue siirtyy pois porolaidun käytöstä?

Pykälän 2 momentti sisältäisi yleissäännöksen siitä, mikä olisi viranomaisen aiheuttaman haitan raja oikeuksien yhteensovitusilanteessa ja mikä olisi toisaalta ehdoton takaraja. Pykälän 2 momenttiin sisältyvä uusi heikentämiskielto merkitsisi sitä, että saamelaisten oikeus asetetaan ilman asianmukaisia perusteita muiden perus- ja ihmisoikeuksien yläpuolelle. Koko Lapin maakunnan alue on maakuntakaavoituksen piirissä, minkä lisäksi Metsähallituksen hallinnassa oleville alueille on laadittu osallistavan menettelyn lopputuloksena luonnonvarasuunnitelma. Lapin alueella voimassa olevien laajojen yleiskäyttöoikeuksien vuoksi aluesuunnittelussa on jo tehty erilaisten alueiden käyttötarpeiden yhteensovitus ja ehdotettu säännöskokonaisuus merkitsisi tämän suunnittelun ja yhteensovittamisen lakkaamista. Mm. poronhoidon tarpeilla voitaisiin estää uusien alueiden ottaminen rakentamiskäyttöön, metsätalouden harjoittaminen, tien tekeminen, kelkkareitin perustaminen ja tuulivoiman rakentaminen. Kuluvana vuonna toteutettua Tenojoen lohenkalastuskieltoa ei ehdotettujen säännösten voimassa ollessa voitaisi toteuttaa. Ongelma

liittyy erityisesti siihen, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat elinkeinot vaativat laajoja pinta-aloja. On kohtuutonta, että saamelaisten kulttuuriin kuuluvien oikeuksien turvaamisen varjolla estetään maanomistajaa käyttämästä aluettaan esimerkiksi elinkeinotoimintaan, kun saamelaiskulttuuriin kuuluvia elinkeinoja harjoitetaan pääosin muiden omistuksessa olevilla alueilla. Esitys tarkoittaisi käytännössä sitä, että luonnonvarojen käytössä etusija annettaisiin saamelaisille, jolloin käytön rajoittamisen vaikutukset tulisivat laajemmin muiden käyttäjäryhmien kannettavaksi. MMM toteaa, että saamelaisten oikeus ei voi syrjäyttää esim. perustuslaissa turvattua omistusoikeutta taikka ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvää velvoitetta huolehtia uusiutuvien luonnon kestävästä käytöstä ja hoidosta, esim. riista- ja kalakantojen kestävydestä. Esitys johtaisi siihen, että saamelaisten oikeuksien korostamisen vuoksi kansalaisten yhdenvertainen kohtelu saamelaisten kotiseutualueella ei toteutuisi, vaikka saamelaiset ovat kotiseutualueella vähemmistö.

On myös todettava, että kiello aiheuttaa huomattavaa haittaa estäisi oletettavasti esim. maanpuolustuksen ja tartuntatautien ehkäisemiseksi tarpeellisten toimien toteuttamisen.

Ehdotetun pykälän 3 momentti sisältäisi uuden yleissäännöksen viranomaisen ja muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan toimenpiteiden vaikutusten arvioinnista, joka olisi myös vaikutusarvioinnin minimisäännös. Säännös tarkoittaisi kumulatiivisten kulttuurivaikutusten arviointivelvoitetta, jossa tulisi ottaa huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on todettu, että esityksen voidaan katsoa välillisesti johtavan myönteisiin kansantaloudellisiin vaikutuksiin muun muassa perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvien myönteisten vaikutusten kautta. MMM toteaa, että se on eri mieltä esityksen taloudellisista vaikutuksista. Ilmeisesti esityksellä ei ole arvioitu olevan viranomaisten kustannuksia lisääviä vaikutuksia, mikä ei pidä paikkaansa. Esitetyn kumulatiivisten kulttuurivaikutusten arvioinnin osalta viranomaisille aiheutuu merkittävät lisämenot. Neuvottelujen määrä tulisi lisääntymään ja valmistelumateriaalin määrä ja laajuus kasvaisi huomattavasti. Kumulatiivinen kulttuurivaikutusten arviointi on kallis ja hidas menettely. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että Muddusjärven paliskunnan alueella on yritetty arvioida kumulatiivisia kulttuurivaikutuksia erityisesti metsätalouden harjoittamista silmällä pitäen. Aikaa on mennyt vuosia, rahaa on käytetty lähes miljoona euroa, mutta arviointi ei ole valmis.

Lain 9 a §:n 2 ja 3 momentissa ehdotettu heikentämiskiello ja kumulatiivisten vaikutusten arviointivelvoite sopii esim. kaavoitukseen erittäin huonosti. Nykyiset heikentämiskiellot vesilaissa, YSL:ssa ja kaivoslaissa koskevat pistemäisen hankkeen arviointia. Jos heikentämiskiello ja arviointivelvoite laajenee esim. kaikkeen kaavoitukseen, kaavaprosessin läpimenoaika tulee pitenemään paljon ja sääntely avaa tien todella hankaliin ja aikaa vieviin oikeudenkäynteihin.

Ehdotettu 9 a § yhdessä 9 ja 9 b §:n kanssa merkitsisi käytännössä sitä, että saamelaiskäräjät voisivat estää lähes kaikki toimet, jotka eivät ole heidän tavoitteidensa mukaisia. MMM vastustaa ehdotettua 9 a §:ä. Ehdotettujen säännösten vaikutukset viranomaistoimintaan tulee arvioida.

9 b §. Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Jos kyse on jatkuvaluonteisesta toiminnasta, ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen neuvotteluiden järjestämistä. Saamelaiskäräjillä on oikeus saada kirjallinen selvitys asiasta mukaan lukien 9 a §:ssä tarkoitetuista seikoista ja niihin liittyvistä suunnitelmista ennen neuvotteluja. Säännöksen perustelujen mukaan yhteistoiminnan ja neuvottelujen edellytyksenä on, että neuvotteluosapuolilla on oikeat ja riittävän kattavat tiedot neuvottelujen kohteena olevasta asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista. Säännös tarkoittaa sitä, että saamelaiskäräjille tulisi jo neuvottelujen aloitusvaiheessa antaa tieto suunnitellun toimenpiteen kumulatiivisista kulttuurivaikutuksista, koska 9 a §:n 3 momentti sisältää velvoitteen kumulatiivisten

kulttuurivaikutusten arvioimiseksi. Ehdotus merkitsisi erittäin huomattavaa lisävelvoitetta viranomaisille ja julkisia hallintotehtäviä hoitaville ja pidentäisi huomattavasti viranomaisten prosessien valmistelu-aikaa. Esityksessä näitä ei ole huomioitu eikä arvioitu mitenkään.

MMM vastustaa ehdotettua 9 b §:ä.

10 §. Kokoonpano ja toimikausi.

Pykälän säännöstä saamelaiskäräjien vaalikauden alkamisajankohdasta ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaalikausi alkaisi joulukuun alusta nykyisen tammikuun alun sijasta. MMM toteaa, että tällä hetkellä tilanne on se, että valittu uusi saamelaiskäräjien kokoonpano on päässyt järjestäytymään ja aloittamaan työnsä vasta helmikuun lopussa, ja vanhat saamelaiskäräjät ovat pitäneet vaalivuoden viimeisen kokouksen, vaikka uudet saamelaiskäräjät on jo valittu. MMM katsoo, että käräjien toimikauden aloitus nykyistä aiemmin voi olla ongelmallinen, koska vaaleja koskevia valituksia ei ole ehditty lainvoimaisesti ratkaista. MMM pitää parempana nykyistä sääntelyä, jossa toimikausi alkaa vaalia seuraavan vuoden alusta.

14 § Muut toimielimet.

Pykälän 1 momenttia uudistettaisiin vaalilautakunnan asettamisen osalta niin, että vaalilautakunnasta tulisi jatkuvaluonteinen toimielin. Kun vaalilautakunta asetettaisiin jo vaalikauden alussa, vaalien arviointiin ja suunnitteluun sekä vaaliluettelon kokoamisen valmisteleviin tehtäviin olisi paremmin aikaa. Tämä olisi omiaan vähentämään riskiä töiden ruuhkautumisesta. MMM toteaa, että vaalilautakunnan muuttaminen jatkuvaluonteiseksi on kannatettava uudistus.

22 §. Vaalikelpoisuus.

Pykälä on MMM:n näkemyksen mukaan muutoin OK, mutta siinä viitataan muutoksenhakulautakuntaan, joka olisi vain saamelaisista koottu. Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano ei ole OK.

23 §. Vaaliluettelo.

Ehdotettu 3 momentti, jolla aikaistetaan vaaliluettelon hakeutumista joulukuun lopusta syyskuun loppuun, on kannatettava, jotta hakemusten asianmukaiselle käsittelylle ja muutoksenhauulle olisi riittävästi aikaa.

Ehdotetun 4 momentin mukaan merkintä edellisten vaalien vaaliluettelossa ei tuottaisi henkilölle automaattista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Momentin ja sen perustelujen mukaan vaalilautakunta tutkisi edellisten vaalien vaaliluetteloon merkittyjen henkilöiden vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset ilman hakemusta. Edellisten vaalien vaaliluetteloon merkittyjen ei siten tarvitsisi itse olla aktiivisia asian saattamisessa vireille, vaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset selvitetäisiin vaalilautakunnan omasta aloitteesta ja sen johdolla. MMM vastustaa ehdotusta. MMM katsoo, että säännös, jolla aikaisempia vaaleja koskeva vaaliluettelo "nollattaisiin" ja seuraavia vaaleja varten laadittaisiin uusi vaaliluettelo kokonaan uusien säännösten valossa, tulee poistaa lakiehdotuksesta.

Vaaliluettelon puhdistamista koskeva esitys on MMM:n näkemyksen mukaan säännös, jolla merkittävällä tavalla puututaan henkilön identiteettiin. Ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että saamelaiskäräjien enemmistölle annettaisiin oikeus päättää, kuka on saamelainen. Ehdotusta on perusteltu sillä, että kyseessä olisi ainoastaan ratkaisu siitä, kenellä on oikeus päästä vaaliluetteloon eikä siitä, kuka on saamelainen, mutta tällaisilla perusteluilla pyritään häivyttämään ratkaisun vaikutukset. Kun saamelaiskäräjät on ja olisi lakisääteinen ja ainoa organisaatio, joka edustaa saamelaisia, asiassa on tosiasiallisesti kyse siitä, kuka katsotaan saamelaiseksi ja kuka saa äänestää sekä asettua ehdolle käräjävaaleissa. Asiassa on kyse hyvin

henkilökohtaisesta identifioitumisesta alkuperäiskansaan ja myös henkilön edusta ja oikeudesta. Säännös poistaisi mm. KHO:n lainvoimaisilla ratkaisuilla vaaliluetteloon otetut henkilöt vaaliluettelosta. MMM toteaa myös, että asiaan liittyviä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisuja on selostettu puutteellisesti ja esityksessä on jätetty kuvaamatta valvontaelinten ratkaisujen sellaiset perustelut, jotka eivät tue toimikunnan enemmistön näkemyksiä.

26 §. Oikaisuvaatimus vaaliluetteloa koskevasta päätöksestä.

MMM toteaa, että pykälään tulee ottaa voimassa olevaa 26 §:n 1 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan vaalilautakunnan on ratkaistava asia kiireellisesti.

41 §. Muutoksenhakulautakunnan tehtävä ja toimivalta.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena saamelaiskäräjien saamelaiskäräjistä annetun lain 26 §:n mukaisissa vaaliluettelo-ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa. Pykälän 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva muutoksenhakulautakunta olisi itsenäinen ja riippumaton toimielin. Ehdotetun 41 b §:n mukaan valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on perusteltu sillä, että koska saamelaiskäräjien vaaliluettelo-ottamista koskevat päätökset poikkeavat yleisten tuomioistuinten tavanomaisesta ratkaisutoiminnasta eikä yleisissä tuomioistuimissa myöskään ole käytettävissä tässä asiaryhmässä tarvittavaa erityistä asiantuntemusta, on erillisen muutoksenhakuelimen perustaminen näiden asioiden käsittelyä varten tarpeen. **Erityispiirteenä tässä asiaryhmässä on ennen kaikkea se, että päätöksenteon yhteydessä on turvattava saamen kansan sisäinen itsemääräämisoikeus.** Saamelaisten vaaliluetteloa koskevia asioita on käsiteltävä sellaisessa prosessissa, joka vastaa ja toteuttaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta samalla varmistuen yksilön oikeusturvan ilman syrjintää tai mielivaltaa. Erillisen muutoksenhakulautakunnan, jonka jäsenet nimitetään saamelaiskäräjien ehdotuksesta, joka toimii saamelaiskäräjien yhteydessä itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä ja jonka jäseniltä edellytetään perehtyneisyyttä muutoksenhakulautakunnan toimialaan, arvioidaan pystyvän vastaavan tähän tarpeeseen jatkossa parhaiten.

MMM toteaa, että erillisen lainkäyttöelimenä toimivan lautakunnan perustamiseen voi olla asianmukaisia syitä, mutta itsemääräämisoikeutta on esityksessä korostettu tavalla, joka ei ole asianmukainen. MMM katsoo, että muutoksenhakulautakunta tulee asettaa saamelaiskäräjien sijasta esim. OM:n yhteyteen, mutta sitä ei tule asettaa saamelaiskäräjien esityksestä. Vaaliluettelo-ottajan oikeusturva ei toteudu, jos saamelaispoliitikkojen enemmistö päättää ensinnäkin siitä, kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluettelo-ottamiseen ja toiseksi päättäisi siitä, ketkä muutoksenhakulautakuntaan nimitettäisiin. Kun kyse on lainkäyttötoiminnasta, ratkaisevaa tulee olla lautakunnan riippumattomuus ja puolueettomuus eikä saamelaisten itsemääräämisoikeus. Esitys ei MMM:n näkemyksen mukaan toteuta oikeudenmukaisen oikeusturvan takeita. Lain soveltamisessa tulee lähteä siitä, että saamelaiskäräjälain vaaliluettelo-ottamista koskevia säännöksiä sovelletaan sanamuodon mukaisesti riippumattomasti ja puolueettomasti. Tämä edellyttää MMM:n näkemyksen mukaan sitä, että myös muutoksenhakulautakunnan jäsenet nimitetään riippumattomien ja puolueettomien henkilöiden toimesta, etenkin kun tiedetään, kuinka suuria arvolatauksia saamelaismääritelmään tai ehdotettuun vaaliluettelo-ottamiseen liittyy. Kuten toimikunnan mietintöön eriävän mielipiteen jättänyt Juha Joona toteaa, kysymys on kuitenkin ainakin yksilötasolla hyvin merkittävästä asiasta, eli oikeudesta kuulua vähemmistöön. Tämä oikeus on suojattu paitsi perustuslaissa, myös useassa Suomen ratifioimassa ihmisoikeussopimuksessa.

41 b §. Puheenjohtajan ja muun jäsenen kelpoisuus ja nimittäminen.

Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan muilta jäseniltä vaaditaan oikeamielisyyttä, perehtyneisyyttä muutoksenhakulautakunnan toimialaan sekä tarvittavia henkilökohtaisia ominaisuuksia. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen ei tarvitse olla merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Perusteluissa on todettu, että muutoksenhakulautakunnan kelpoisuusvaatimuksilla turvattaisiin laissa säädettyjen äänioikeuden objektiivisten kriteerien soveltaminen tavalla, johon liittyy asiantuntemus YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 ja 9 artikloissa tarkoitetuista saamelaisen alkuperäiskansan tavoista ja perinteistä. Pykälän 2 momentin mukaan asiantuntijajäsenten tulisi olla perehtyneitä muutoksenhakulautakunnan toimialaan eli saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioihin. Tällä tarkoitetaan perehtyneisyyttä lain 3 §:n kriteereihin ja saamelaisten kulttuuriin ja kielellisiin erityispiirteisiin, sekä perehtyneisyyttä saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden ulottuvuuksiin. Edelleen perusteluissa on todettu, että riippumattomana lainkäyttöelimenä muutoksenhakulautakunnan tehtävänä ei olisi toteuttaa saamelaisten niin sanottua ryhmähyväksyntää vaan valvoa yksilön oikeusturvan toteutumista. Kun lautakunnan kokoonpano perustuisi saamelaiskäräjien ehdotukseen ja kun sen jäsenten kelpoisuusehdot turvaisivat asiantuntemuksen saamelaisen alkuperäiskansan tavoista ja perinteistä, muutoksenhakulautakunnan toiminta kuitenkin osaltaan vahvistaisi vaaliluettelon laadinnan legitimitettä saamelaisten keskuudessa ja siten vahvistaisi kansainvälisissä yhteyksissä korostetun ryhmähyväksynnän saavuttamista laissa säädettyjä objektiivisia kriteerejä soveltaen päätetylle lopulliselle vaaliluettelolle.

MMM toteaa, että on selvää, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen ei tarvitse olla merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Alkuperäiskansajulistus ei myöskään ole oikeudellisesti sitova oikeuslähde vaan kyseessä on julistus, joten sillä perusteleminen on tarkoitushakuista. Kelpoisuusvaatimuksia koskevissa perusteluissa korostetaan liikaa alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta ja siihen perehtymistä. Kuten edellisen pykälän kohdalla on todettu, MMM katsoo, että ehdotettujen säännösten mukaan nimitetty muutoksenhakulautakunta ei ole riippumaton.

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja olisi päätoiminen. MMM pitää 6 vuodeksi nimitettävän puheenjohtajan päätoimisuutta tarpeettomana, koska oletettavasti töitä muutoksenhakulautakunnalle ei riittäisi kuin varsin lyhyeksi ajaksi. Tulisi myös säätää, että riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtajana toimiva lakimiesjäsen eivät voisi ehdotettujen tehtävien lisäksi hoitaa muita saamelaiskäräjien tehtäviä.

MMM katsoo, että kun kyse on riippumattomasta lautakunnasta, nimittämisestä tulisi jättää pois saamelaiskäräjien esitys, puheenjohtajan tehtävän ei tule olla kokoaikainen, ja muutoksenhakulautakunnan nimittämisessä tulisi noudattaa tavanomaisia tuomarin virkaan nimittämistä koskevia menettelyjä.

41 f §. Esittelijät.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan muutoksenhakulautakunta nimittäisi muutoksenhakulautakunnan esittelijät ja muun henkilöstön. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto siis nimittäisi saamelaiskäräjien enemmistön ehdotuksesta muutoksenhakulautakunnan, joka nimittäisi lautakunnan esittelijät. MMM toteaa, ettei järjestely edistä muutoksenhakijan oikeusturvan toteutumista. MMM katsoo, että sovelias taho esittelijöiden nimittämiseen voisi olla esim. Tuomioistuinvirasto.

41 l §. Muutoksenhakumenettely.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan on käsiteltävä valitus kiireellisenä. MMM toteaa, että kiireellisenä käsittely on perusteltu vaatimus, mutta vastaava velvoite tulisi koskea myös vaalilautakuntaa sen käsitellessä vaaliluetteloon merkitsemistä koskevaa asiaa.

41 m §. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu pykälä olisi seuraava (tummennus MMM):

Muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

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.**

Muutoin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valituslupaperusteista. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ainoastaan ennakkopäätösperusteella sellaisissa tapauksissa, joissa valituslupahakemuksen kohteena olevasta päätöksestä esitettäisiin perusteltu väite, jonka mukaan päätös perustuu mielivaltaan tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta. Ehdotus merkitsisi poikkeusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentissa säädetystä yleisistä valituslupaedellytyksistä. Kyseisen lainkohdan mukaisia valituslupaperusteita ovat ennakkopäätösperusteet, ilmeinen virhe –peruste sekä muu painava syy. Jatkovalitusmahdollisuuden rajaaminen merkitsisi osittaista valituskieltoa. Ehdotusta on perusteltu siten, että kysymys on jatkomuutoksenhausta, joten valituskieltoon ei ole syytä suhtautua yhtä pidättyvästi kuin ensimmäisen asteen valituskieltoihin. Jatkomuutoksenhakua koskeva kieltä ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa, kun rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin eikä kieltä ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi. Yleislain pääsäännöstä poikkeamiselle ja siten osittaiselle valituskiellolle on esitetty tässä painavia, saamen kansan sisäiseen itsemääräämisoikeuteen liittyviä perusteita, joten se suoja oikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tarkoituksiperiä.

MMM toteaa, että esityksessä saamelaisten itsemääräämisoikeuden vuoksi vaarannetaan valittajan oikeusturva. Esitetty muutoksenhakulautakunta ei olisi riippumaton eikä puolueeton ja sen vuoksi valittajalla tulee olla oikeus valittaa KHO:een ilman valituslupaa. Kyse on kuitenkin hyvinkin merkittävällä tavalla vaaliluettelo hakeutuvan henkilön oikeusturvasta ja henkilökohtaisesta asiasta eli kuulumisesta alkuperäiskansaan. Esityksen perustelut eivät ole vakuuttavia. Myös ehdotetun 42 §:n mukaan muista saamelaiskäräjien päätöksistä saisi valittaa KHO:een oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.

MMM katsoo, että ehdotettu 41 m § on toteuttamiskelvoton.

Muut pykälät

MMM toteaa, että saamelaiskäräjälakiin ehdotetut 4, 4a, 6-8, 12 ja 13, 15, 16, 17 a, 17 b, 18, 18 a, 18 i, 19-21, 25, 25 a, 25 b, 26 a, 27-31, 31 a, 31 c, 31 h, 32, 34, 35, 38-40, 40 c, 41 c, 41 d, 41 e, 41 g, 41 h, 48 i, 48 j, 48 k, 6 luku ja voimaantulosäännökset ovat OK.

Kansliapäällikön sijaisena osastopäällikkö, ylijohtaja

Tuula Packalén

Ylijohtaja

Pentti Lähteenoja