**Lausunto 18.6.2018 annetusta hallituksen esityksen luonnoksesta eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta**

**Pykäläkohtaiset huomiot:**

**1 luku Yleiset säännökset**

§ Lain tarkoitus

Hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty 1 §:ään uutta 2 momenttia. jonka mukaan oikeus äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa on vaaliluetteloon merkityillä saamelaisilla. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että uusi momentti ilmaisisi vaalijärjestelmän ja äänioikeuden perusteen, josta säädetään 3 §:ssä. Toisaalta ehdotetussa 3 §:ssä puhutaan vain siitä, että millä perusteilla henkilöllä on oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon. Tämä on siltä osin ristiriidassa 1 §:n 2 momentin kanssa.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Hallituksen esityksen luonnoksessa oleva 3 § mukailee pohjoismaisen saamelaissopimuksen luonnoksessa olevan 13 artiklan kriteereitä sillä erotuksella, että 3 §:ssä puhutaan saamen kielen oppimisesta ensimmäisenä kielenä kun taas pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa puhutaan saamen kielestä kotikielenä. Tässä mielessä on kuitenkin huomioitava, että saamelaiskäräjät eivät ole vielä hyväksyneet pohjoismaista saamelaissopimusta eivätkä sopimuksen osapuolina olevat valtiot ole vielä ratifioineet sitä. Hallituksen esityksen luonnoksen 3 §:n sisällössä on positiivista se, että nykyisen lain 3 §:n 1 mom. 2 kohta eli lappalaisperuste on poistettu. Tämä korjaus ei kuitenkaan vielä yksin poista 3 §:n tulkintaan liittyviä ongelmia, koska itseidentifikaation merkitystä ei ole sen perusteluissa tarkennettu riittävästi, kieliperustetta koskeva näyttö jää edelleen avoimeksi ja sukupolvimäärän laajentaminen kieliperusteeseen tuo näytön arvioinnin suhteen lisäongelmia, varsinkin kun asiaa hallituksen esityksen luonnoksessa olevien muutosehdotusten perusteella yhä etenevässä määrin arvioisivat saamelaisyhteisön ulkopuoliset tahot, joilla ei ole saamen kieleen ja kulttuuriin liittyvää erityisasiantuntemusta ja saamelaisyhteisön sisäistä perimätietoa. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetun 3 §:ää koskevan siirtymäajan takia lappalaisperuste säilyisi voimassa vielä ainakin 1.1.2020 asti (siirtymäajasta enemmän kohdassa muita huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta).

Itseidentifikaatio:

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että ”henkilön olisi nykyiseen tapaan identifioitava itsensä saamelaiseksi ja merkintä vaaliluettelossa edellyttäisi nykyiseen tapaan suostumusta hakeutua vaaliluetteloon”. Perustelu on yksityiskohtaisempi kuin voimassaolevan lain ko. asiaa koskeva perustelu, mutta tässä yhteydessä pitäisi tuoda vielä selkeämmin esille se, että itseidentifikaatiolle ei voi antaa laajempaa merkitystä kuin edellä mainittu seikka eli itseidentifikaatio tarkoittaa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutumisen yhteydessä lähtökohtaisesti sitä, että yksilö antaa luvan siihen, että hänet voidaan lukea osaksi etnistä ryhmää, koska henkilö pitää itseään saamelaisena ja näin ollen antaa luvan tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Edellä mainittu seikka on yhdenmukainen esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 20 artiklan kanssa, jonka mukaan ketään ei saa pakottaa liittymään mihinkään yhdistykseen. Asia voidaan tässä tapauksessa nähdä siten, että kenenkään ei tarvitse kuulua tietoja henkilön etnisestä alkuperästä ilmaisevaan luetteloon, kuten saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, ilman omaa tahtoaan. Joskin on huomionarvoista, että 3 §:n otsikossa ei enää puhuta saamelaisesta. Itseidentifikaatiolle voi antaa laajempaa ja ylikorostunutta merkitystä, kuten KHO on po. asiaa koskien vuosina 2011 ja 2015 virheellisesti antanut.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on tulkinnut vuonna 2011 ja 2015, että itseidentifikaatio on kielikriteerin arvioinnin perustana, jos kielikriteerin täyttymisestä ei voida esittää aukotonta selvitystä. KHO:n soveltama kokonaisharkinta lähtee siis liikkeelle itseidentifikaatiosta eikä lappalaisperusteesta, joka on tosin yksi keskeinen osa kokonaisharkintaa. Kokonaisharkinnan lähtökohtana on henkilön itseidentifikaatio ja se, että onko itseidentifikaation tueksi löydettävissä objektiivisia perusteita. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä (KHO T 2627 30.9.2015) voidaan havaita, niin KHO on soveltanut kokonaisharkintaa vaikka hakija ei vetoaisi lappalaisperusteeseen tai esitä ko. perusteeseen liittyvää näyttöä, joskin ko. tapauksessa henkilöä ei hyväksytty vaaliluetteloon. Hallituksen esityksen luonnokseen tulisi selkeästi tuoda esille, että 3 §:n tulkinnassa ei voi soveltaa sen kaltaista kokonaisharkintaa kuin KHO on vuosina 2011 ja 2015 po. asiaa koskien tehnyt. KHO:n tulkinnassa subjektiivinen kriteeri (itseidentifikaatio) on sekoittunut objektiivisiin kriteereihin (kieliperuste ja lappalaisperuste) ja toisinpäin sekä tämän lisäksi niitä on arvioitu yhtenä kokonaisuutena, vastoin saamelaiskäräjälain 3 §:n rakennetta ja sanamuotoja.

Kieliperusteen sukupolvimäärä:

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 1 kohdan kieliperuste laajenisi yhdellä sukupolvella. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että ”kieliperustetta on käytännössä sovellettu neljänteen sukupolveen voimassa olevan säännöksen 1 momentin 1 ja 3 kohdan perusteella”. Tämä pitää paikkaansa ainakin siinä mielessä ,että KHO on tulkinnut voimassaolevan saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 3 kohtaa siten, että sen ”olisi voitu merkitä” sanamuodon perusteella (ks. KHO 1999:55 ja KHO 2015:148) sekä lappalaisperuste että kieliperuste voi ulottua neljänteen sukupolveen. Hallituksen esityksessä (248/1994 vp) ilmenevistä perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että nykyisen saamelaiskäräjälain 3 §:m 1 mom. 3 kohdan sanamuodon ”olisi voitu merkitä” tarkoituksena olisi laajentaa kielikriteeriä vaan sen tarkoituksena on turvata lapsen oikeus vanhempansa identiteettiin. Näinollen mikäli vanhemman itseidentifikaatiosta ei ole varmuutta, niin ko. perustetta ei voi tulkita siten, että kieliperuste ulottuisi lapsen kohdalla neljänteen polveen. Oikeusministeriön asetuksessa saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä (965/2006) ei myöskään ilmene, että hakijan pitäisi toimittaa selvitystä isovanhempia edeltävien sukupolvien saamen kielen taidosta. Vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että säännös on epäselvästi muotoiltu, niin kyseessä olevaa säännöstä ja sen sanamuotoa ”olisi voitu merkitä” pitäisi tulkita lain tarkoituksen mukaisesti siten, että sen tarkoituksena ei ole laajentaa kieliperustetta.

Sukupolvimäärän lisääminen kieliperusteeseen on sinänsä ongelmallista, koska saamen kieli ja kulttuuri harvoin välittyvät isoisovanhemmalta asti, koska on keskimääräisesti harvinaisempaa, että isoisovanhempi ja lapsen lapsi ovat elossa yhtä aikaa. Tässä mielessä sukupolvirajauksen yltämien kolmanteen polveen eli isovanhempaan asti on luonnollisempaa, koska on keskimääräisesti tavallisempaa, että nämä sukupolvet ovat kohdanneet toisensa eli isovanhempi ja lapsenlapsi ovat olleet elossa yhtä aikaa ja saamen kieli ja kulttuuri ovat ainakin jollain tasolla välittyneet sukupolvelta toiselle. Sukupolvimäärän lisäämien tuo myös näyttöongelmia, koska esimerkiksi 80-vuotiaan vaaliluetteloon hakeutuneen isoisovanhempi voi olla syntynyt niinkin varhain kuin 1800-luvun alussa ja tällaisen henkilön kanssa yhtä aikaa eläneitä ei enää ole elossa ja myöskin kieliperustetta koskevia asiakirjamerkintöjä tuolta ajalta ei käytännössä ole. Tämä on ongelmallista varsinkin kun ottaen huomioon, että hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettujen muutoksenhakua koskevien muutosten myötä 3 §:n täyttymisen arviointi on siirtymässä oikaisulautakunnan kokoonpanon ja KHO:n aseman säilymisen myötä yhä etenevässä määrin pois saamelaisyhteisöltä itseltään valtaväestölle

Kieliperustetta koskeva näyttö:

Hallituksen esityksen luonnoksessa olevien pykäläkohtaisten perustelujen mukaan ensisijaisena näyttönä kyseessä olevassa lainkohdassa määritellystä kielitaidosta olisi Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittama väestölaskenta, jonka mukaiset henkilöt ovat pohjoissaamen-, inarinsaamen- tai koltansaamenkielisiä. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tämä luettelo ei ole kuitenkaan täydellinen, joten henkilön voitaisiin myös muutoin todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ilmenevän kieliperusteen näyttöä koskevan perustelun ongelmana on se, että mitä tarkoitetaan sanamuodolla muutoin todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenä, koska sitä ei ole hallituksen esityksen luonnoksessa tarkemmin määritelty. Oikeusministeriön asetuksessa saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä käytetään sananmuotoa luotettava selvitys saamen kielen oppimisesta ensimmäisenä kielenä ja näin ollen tämä edellä mainittu sananmuoto viittaa jonkinasteisen todistusharkinnan olemassaoloon asiaa koskevaa näyttöä arvioitaessa.

KHO on tähän asti arvioinut, että esimerkiksi lehtileike yhdessä yksityishenkilön kirjelmän kanssa on riittävä näyttö osoittamaan, että henkilö on oppinut saamen kielen ensiksi opittuna kielenä (ks. KHO T 2713 26.9.2011). Lisäksi KHO on hyväksynyt kirkonkirjoissa olevan Lappi-äidinkielenä olevan merkinnän riittäväksi osoittamaan, että henkilö on oppinut saamen kielen ensiksi opittuna kielenä (KHO 2015:148), vaikka kyseessä olevassa vuosikirjapäätöksessä kirkkoherranviraston työntekijä oli antanut kahdenlaisia todistuksia henkilön äidinkielestä (toisessa suomi ja toisessa lappi). Kieliperusteeseen liittyvä selvitys on myös osana KHO:n vuodesta 2011 soveltamaa kokonaisharkintaa, jonka lähtökohtana on itseidentifikaatio eli se, että pitääkö henkilö itseään saamelaisena. KHO ei ole kelpuuttanut esim. yksityishenkilön antamaa todistusta saamen kielen taidosta (KHO 2015:147) riittävänä näyttönä siihen, että hakija voitaisiin merkitä vaaliluetteloon 3 §:n 1 mom. 1 kohdan perusteella, mutta KHO on huomioinut sen osana soveltamaansa kokonaisharkintaa, jolloin henkilö on merkitty vaaliluetteloon 3 §:n perusteella, vastoin 3 §:n sanamuotoa.

Kielikriteerin täyttymistä koskeva tulkinnanvaraisuus on huolestuttavaa varsinkin kun ottaa huomioon, että hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettujen muutoksenhakua koskevien muutosten myötä kriteerin täyttymisen arviointi on siirtymässä hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyn oikaisulautakunnan kokoonpanon ja KHO:n aseman säilymisen myötä yhä etenevässä määrin pois saamelaisyhteisöltä itseltään valtaväestölle. Lisäksi kielikriteerin arviointi hankaloituu, jos arvioitava henkilö on elänyt jo kauan aikaa sitten eli 1800-luvun alussa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa oleva 3 §:n 1 mom. 2 kohta:

Nykyisen saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 3 kohta ”ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa” on muutettu hallituksen esityksen luonnoksessa 3 §:n 1 mom. 2 kohdaksi sanamuodoin ”ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa” . Kohdan sanamuodon muuttaminen ”olisi voitu merkitä” -sanamuodosta muotoon ”on ollut merkittynä” voi selkeyttää kohdan tulkintaa kieliperusteen sukupolvirajauksen suhteen, mutta ongelmaksi tulevat tällöin henkilöt jotka on hyväksytty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon vastoin saamelaiskäräjien tahtoa, joiden vaaliluettelossa olemisen tai vaaliluettelossa aiemmin olemisen perusteella jälkeläinen voisi hakeutua vaaliluetteloon. KHO on hyväksynyt vuonna 2011 neljä henkilöä ja vuonna 2015 93 henkilöä vaaliluetteloon vastoin saamelaiskäräjien tahtoa. YK:n ihmisoikeuskomiteoissa on vireillä valituksia koskien KHO:n vuoden 2011 ja 2015 päätöksiä. Mikäli KHO purkaisi edellä mainitut vuosien 2011 ja 2015 päätöksensä ja vaaliluetteloon oikeudettomasti otetut henkilöt poistettaisiin vaaliluettelosta, niin sanamuodon ”on ollut merkittynä” perusteella jälkeläisellä voisi yhä olla oikeus päästä vaaliluetteloon. Mikäli sanamuoto “ olisi voitu merkitä” muutetaan siis muotoon “on ollut merkittynä”, niin on ehdottoman tärkeää, että hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa säilyy siinä oleva selitys: ”Henkilöllä ei olisi kuitenkaan siinä tapauksessa oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon 3 kohdan perusteella, mikäli hänen vanhempansa, jonka vaaliluettelomerkintään henkilö vetoaa 3 kohdan nojalla hakiessaan, on poistettu vaaliluettelosta jonkin muun syyn kuin kuoleman tai oman ilmoituksen johdosta.” (Edellä mainittussa lauseeseessa pitäisi korjata 3. kohta 2. kohdaksi).

Pykälän otsikko:

Hallituksen esityksen luonnoksen 3 §:ää koskevassa otsikossa puhutaan oikeudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon kun nykyisin voimassa olevassa laissa puhutaan saamelaisesta. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielilaissa (1086/2003) on viittaus voimassaolevan saamelaiskäräjälain 3 §:ään. Tämän perusteella saamelaismääritelmä on sidoksissa yksilöoikeuksiin, vaikkakin vaaliluettelo on laissa säädetty salaiseksi ja viranomainen ei pysty käytännössä selvittämään kuka kuuluu vaaliluetteloon. Toisaalta perustuslain 17.3 §:ssä tunnustetut saamelaisten oikeudet jäävät tyhjäksi ellei saamelaista määritellä yksilötasolla lainsäädännössä.

Kansainvälisen oikeuden rooli:

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD) on viimeisimmissä vuosien 2012 ja 2017 Suomelle kohdistamissa suosituksissaan painottanut, että kun sopimusvaltio määrittelee kenellä on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa, se antaa asianmukaisen painoarvon saamelaisten itsemääräämisoikeudelle, joka liittyy heidän asemaansa Suomessa, heidän oikeudelleen määrätä omasta jäsenyydestään ja oikeudelleen siihen, ettei heitä pakkosulauteta. Edellä mainitun lisäksi CERD viittasi vuoden 2017 suosituksessaan po. asiaa koskien CERD:in omaan alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan yleissuositukseensa numero 23 vuodelta 1997. Edellä mainitut suositukset näyttäisivät kuitenkin jäävän tässä hallituksen esityksen luonnoksessa käytännössä vailla merkitystä, vaikka ne onkin mainittu nykytilaa ja kansainvälistä kehitystä koskevassa osiossa. Ryhmäidentifikaation ja saamelaisten itsemääräämisoikeuden merkitystä pitäisi korostaa juuri saamelaiskäräjälain 3 §:n tulkinnassa ja vaaliluetteloon hakeutumiseen liittyvässä muutoksenhaussa ja ryhmäidentifikaation merkitys pitäisi näkyä selkeästi edellä mainittuja seikkoja koskevissa saamelaiskäräjälain pykälissä.

Pykälää koskevaa siirtymäsäännöstä käsittelen tarkemmin osiossa "Muita mahdollisia huomiota".

**2 luku Saamelaiskäräjien yleiset tehtävät**

**9 §**

§ Yhteistoiminta-ja neuvotteluvelvoite

Hallituksen esityksen luonnoksessa on pyritty muokkaamaan 9 §:ää nykyisen lain neuvotteluvelvoitteesta yhteistoimintavelvoitteen suuntaan. Tosiasiallisesti ainoa vahvasti velvoittava elementti ko. pykälässä on edelleen velvoite neuvotella kuten se on voimassaolevassa 9 §:ssä. Sekä 9 §:n 1 mom. että 9 §:n 3 mom. sisältö vesittyvät sanamuotoon pyrkiä. Erityisesti 9 §:n 3 mom. osalta tämä on merkittävä heikennys perustuslain 17.3 §:n kannalta.

Käytännössä viranomaisten velvoitteena on siis pyrkiä saavuttamaan yhteisymmärrys tai suostumus. Tämä voi lähtökohtaisesti vaikuttaa siihen, että neuvotteluista tulee nykyistä pidemmät ja monivaiheisemmat, mutta käytännössä neuvottelujen lopputulokseen ne eivät välttämättä vaikuta.

Ehdotetun 9 §:n 3 mom. sanamuoto on huomattavasti lievempi kuin vesilain (587/2011) 8 §:ssä, ympäristönsuojelulain (527/2014) 49 §:ssä ja kaivoslain (621/2011) 50 §:ssä oleva saamelaiskulttuurin heikennyskielto. Käytännössä 9 §:n 3 mom. sanamuoto ei siinä olevan sanamuodon pyrkiä perusteella velvoita viranomaista käytännössä millään lailla muuten kuin asian käsittelyä koskevan prosessin kannalta.

Pykälää koskevissa perusteluissa todetaan, että pykälässä on huomioitu FPIC-periaate (vapaaseen, ennakoivaan tietoon perustuva ennakkosuostumus). Pykälän 1 momentissa käytetyt sanamuodot ovat kuitenkin lähempänä pohjoismaisen saamelaissopimuksen 17 artiklassa (neuvottelut) olevia sanamuotoja kuin YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 19 artiklan sanamuotoja, josta FPIC-periaate tulee. Pykälässä ei puhuta vapaaseen ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamisesta kuten YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 17 artiklassa vaan pelkästään pyrkimyksestä saada suostumus.

**3 luku Toimikausi, toimielimet ja tehtävät**

0 § Kokoonpano ja toimikausi

Kuntakiintiön alkuperäisenä perusteena ja tarkoituksena on HE 248/1994 vp. mukaan korostaa saamelaisten kotiseutualueen ja sen eri osien merkitystä. Tämä HE:ssa 248/1994 vp. perusteltu ns. kuntakiintiömalli vastaa myös saamelaisvaltuuskunta-asetuksessa ollutta kuntakiintiömallia. HE:ssa 167/2014 pyritään siihen, että kiintiöt vastaisivat nykyistä paremmin saamelaisten kotiseutualueen kunnissa asuvien äänioikeutettujen saamelaisten lukumäärää. HE 167/2014 ei pyritä kuitenkaan siihen, että kuntakiintiöt määräytyisivät yksinomaan kuntakohtaisesti äänioikeutettujen lukumäärän perusteella suhteellisesti laskettuna.

Ottaen huomioon saamelaisten poliittisen järjestäytymisen historian aina saamelaisvaltuuskunnan perustamisesta lähtien, niin kuntakohtaista alueellista edustettavuutta ei voida ainakaan heikentää aluekohtaisesta vähimmäismäärästä eli kahdesta edustajasta/kunta. Ottaen vielä huomioon PeVM 17/1994, niin saamelaisten kotiseutualueen kuntien kiintiömäärien yhteenlaskettu lukumäärä pitäisi olla yli puolet saamelaiskäräjien jäsenten määrästä.

Jos kiintiön lähtökohtaisena perusteena on korostaa saamelaisten kotiseutualueen eri osien merkitystä eli toisin sanoen turvata alueellisesti laajan edustuksen saamelaiskäräjille, niin kiintiön tarve on erityisesti niillä alueilla, joilla asuu vähän saamelaisia sekä lukumäärältään että suhteessa ko. kunnan asukaslukuun (Enontekiö ja Sodankylän Lapin paliskunnan alue). Alueet, joilla asuu paljon saamelaisia, saavat yleensä suuren määrän ehdokkaita läpi ilman kiintiötäkin (esim. Inarista on ollut n. 8-9 jäsentä saamelaiskäräjillä/vaalikausi ja nykyisellä vaalikaudella 10 jäsentä). Ottaen lisäksi huomioon saamelaisten kotiseutualueen eri osien yhdenvertaisuuden niin kiintiöpaikkojen määrän tulisi olla lähtökohtaisesti sama eri alueille.

Hallituksen esityksen luonnoksessa oleva kiintiömalli yhdistää saamelaisten kotiseutualueen eri osien merkityksen lisäksi saamelaisten kotiseutualueella olevien saamelaisten lukumäärän huomioimisen (ns. hybridimalli). Kiintiöiden perustuminen saamelaisten suureen lukumäärään tietyillä alueella heikkoutena on kuitenkin se, että saamelaisten lukumäärään vaikuttaa niin keskeisesti 3 §:ssä säädetty saamelaismääritelmä ja saamelaisten lukumäärään eri alueilla vaikuttavat erilaiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vetovoimatekijät (mm. Inariin keskittyvät monet saamelaisinstituutiot). Tästä johtuen saamelaisten suuri lukumäärä jollakin tietyllä alueella ei toimi kiintiön indikaattorina ja periaatteessa se on jopa kiintiön yleisen tarkoituksen vastainen malli, jos kiintiön tarkoituksena on tukea vähemmistössä olevan (alueellisen) ryhmän asemaa ja edustettavuutta. Kiintiötä ei ole tarkoituksenmukaista muodostaa siten, että kiintiöpaikkojen lukumäärään yhdistetään alueella asuvien saamelaisten lukumäärän suuruuteen. Tästä johtuen nykyinen kiintiömalli eli kolme kiintiöpaikkaa per alue on yhdenvertaisin vaihtoehto. Saamelaisten edustuksellisuus ja kokoontuminen on kautta historian tapahtunut siten, että saamenmaan eli Sápmin eri alueet on huomioitu. Tämä on myös kulttuurillisesti merkittävä seikka. Yhden paikan kiintiö saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolelle olisi siis perusteltua lähinnä sen symbolisen merkityksen takia, jotta saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuvat saamelaiset huomioidaan lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty peruste saamelaiskäräjien jäsenmäärän kasvattamiselle nykyisestä 21 jäsenestä 25 jäseneen on saamelaisten määrän kasvu Suomessa. Edellä mainittu seikka ei kuitenkaan ole sitova peruste sille, että saamelaiskäräjien jäsenmäärää tarvitsi lisätä (vrt. Suomen väkiluku on kasvanut, mutta kansanedustajapaikkojen lukumäärä on pysynyt samana). Lisäksi ehdokasmäärä saamelaiskäräjävaaleissa on laskenut, joka puoltaa myös sitä, ettei nykytilanteessa ole tarvetta jäsenmäärän nostamiselle. Jäsenmäärän nostaminen voisi hankaloittaa myös saamelaiskäräjien järjestäytymistä, koska jo nykyisellä jäsenmäärällä voi ehkä olla joskus vaikea saada saamelaiskäräjien kokous päätösvaltaiseksi. Lisäksi saamelaiskäräjävaaleissa on muutoinkin ollut vähän ehdokkaita ja ehdokasmäärä on itseasiassa laskenut viime vaaleissa, joten jäsenmäärän lisääminen ei ole tältäkään kannalta perusteltua.

14 § Muut toimielimet

Jos vaalilautakunta on asetettava jo vaalikauden alussa, niin vaalilautakunnalle tulisi turvata riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstöresurssit, jotta se voisi toimia jo vaalikauden alusta lähtien.

4 luku Saamelaiskäräjien vaalit

20 § Vaalilautakunta

Hallituksen esityksen luonnoksen 20 §:n Saamen eri kieliryhmien tulee olla vaalilautakunnassa edustettuina. Parempi sanamuoto voisi kuitenkin olla saamen eri kieliryhmien tulee mahdollisuuksien mukaan olla vaalilautakunnassa edustettuina. Vaalilautakunnan jäsenyyden pääkriteerinä pitäisi kuitenkin olla henkilön asiantuntemus eikä pelkästään kuuluminen johonkin kieliryhmään, joskin kieliryhmät on asianmukaista huomioida ko. asiassa. Kieliryhmien huomioonottamisesta vaalilautakunnan kokoonpanosta olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää tarvittaessa saamelaiskäräjien työjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa saamelaiskäräjien vaalilautakunnan kokoonpanon laajentamista perustellaan ryhmäidentifikaation vahvistamisella. Mikäli vaaliluetteloon hakeutumisprosessissa olevien hakemusten käsittelevien henkilöiden määrä katsotaan ryhmäidentifikaation vahvistamisen tunnusmerkiksi, niin periaatteessa näillä premisseillä arvioituna ryhmäidentifikaation merkitys koko muutoksenhakuprosessissa heikkenee, koska muutoksenhakkuelimenä tähän asti toimineen, saamelaisten käsissä olevan seitsenjäsenisen saamelaiskäräjien hallituksen tilalle tulee oikaisulautakunta, jonka jäsenten ei välttämättä tarvitse olla saamelaisia ja jotka tähän tehtävään nimittää oikeusministeriö.

23 § Vaaliluettelo

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan vaalikauden mittaista, ympärivuotista vaaliluetteloon hakeutumisen mahdollisuutta. Mikäli hakeutua voi lähestulkoon koko vaalikauden ajan, niin hakeutumista tulisi rajoittaa siten, ettei sama henkilö voi samoilla hakuperusteilla hakeutua joka vuonna. Muutoin tämä voi kuormittaa kohtuuttomasti vaalilautakunnan työskentelyä sekä ajallisesti että taloudellisesti, ottaen huomioon, että hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että vaalilautakunnan tulisi käsitellä vaaliluetteloon kohdistuneet hakemukset ilman aiheetonta viivytystä. Sama henkilö voi pyrkiä hakeutumaan vaaliluetteloon useampia kertoja, nykyisessä tilanteessa joka vaalikaudella ja hallituksen esityksessä ehdotetulla hakumenettelyllä jopa useamman kerran vaalikauden sisällä.

26 § Oikaisulautakunta vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu oikaisulautakunta on ongelmallinen alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeuden kannalta. Nykyisessä tilanteessa eli voimassa olevan lain mukaan saamelaiskäräjillä on kaksi ensimmäistä muutoksenhakuinstanssia omissa käsissään. Hakemukset vaaliluetteloon käsittelee ensi kädessä saamelaiskäräjien vaalilautakunta. Jos vaalilautakunta hylkää hakemuksen niin siitä voi tehdä oikaisuvaatimuksen vaalilautakunnalle. Mikäli vaalilautakunta hylkää oikaisuvaatimuksen niin oikaisuvaatimus voidaan vielä saattaa saamelaiskäräjien hallituksen käsiteltäväksi. Mikäli hallitus hylkää oikaisuvaatimuksen niin hakija voi vasta tämän jälkeen valittaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ulkopuoliselle taholle eli korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Hallituksen esityksen luonnoksessa olevan ehdotuksen mukaan vaalilautakunnan päätöksestä voisi valittaa erilliselle oikaisulautakunnalle ja oikaisulautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Saamelaiskäräjillä olisi tässä mallissa täysin omissa käsissään vain oikeus esittää kaksi jäsentä oikaisulautakuntaan, jotka oikeusministeriö nimittäisi. Yhden jäsenen esittäisi ja nimittäisi oikeusministeriö ja puheenjohtajan valinnan yhteydessä neuvoteltaisiin saamelaiskäräjien kanssa. Oikeusministeriö siis nimittäisi lopulta kaikki jäsenet oikaisulautakuntaan. Oikaisulautakunnan kokoonpanossa saamelaiskäräjien esittämät jäsenet olisivat käytännössä siis vähemmistöasemassa, koska ehdotetussa neljän jäsenen kokoonpanossa puheenjohtajan ääni on ratkaiseva eli käytännössä puheenjohtajalla on ns. kaksi ääntä. Edellä mainittujen seikkojen perusteella oikaisulautakunta rajoittaa huomattavasi saamelaiskäräjien itsemääräämisoikeutta ko. asiassa verrattuna nykytilanteeseen. Jos toiseksi muutoksenhakuasteeksi tulisi oikaisulautakunta, niin sen jäsenien esittämis- ja nimittämisvalta pitäisi olla täysin saamelaisten käsissä eli saamelaiskäräjillä pitäisi olla valta nimittää oikaisulautakunnan puheenjohtajan ja kaikki muutkin jäsenet.

Nelijäseninen muutoksenhakukokoonpano on myös Suomen oikeusjärjestelmälle vieras, koska tavallisesti muutoksenhakuelimen tai tuomioistuimen kokoonpano koostuu parittomasta määrästä jäseniä (1, 3, 5 tai 7 jäsentä).

Huomionarvoinen seikka on, että vuonna 1996 Lapin kansanedustajat ehdottivat oikeusministeriön yhteyteen perustettavaa erityiselintä, joka käsittelisi nk. lappalaisten jälkeläisten lappalaisperusteeseen perustuvat hakemukset. Erityiselimeen pyrittiin saamaan mm. väestönkirjanpitoa tuntevia asiantuntijoita.

26 b § Valitus oikaisulautakunnan päätöksestä

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutumisen kannalta yksilön valitusoikeus KHO:een vaaliluetteloon hakeutumiseen koskevassa asiassa on ristiriidassa YK:n kansalaisoikeuksien- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen (SopS 8/1976) artiklan 1 (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa, jonka perusteella saamelaisilla kansana pitäisi olla lopullinen päätösvalta kyseessä olevassa asiassa eikä suomalaisella tuomioistuimella. Saamelaiskäräjälain hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp) ehdotettiin alun perin, että saamelaiskäräjillä olisi lopullinen päätösvalta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutumisessa. Kyseessä olevan hallituksen esityksen saamelaiskäräjälain 26 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa vaaliluettelon oikaisuvaatimuksesta kerrotaan seuraavasti:

”Vaalilautakunnan päätökseen tyytymätön voisi saattaa asian saamelaiskäräjien hallituksen ratkaistavaksi. Hallituksen päätös asiasta olisi lopullinen eikä siihen voisi hakea muutosta valittamalla. Valituskielto on tarpeen asian kiireellisyyden vuoksi.”

Perustuslakivaliokunta lausui kuitenkin kyseessä olevasta lainkohdasta seuraavasti (PeVM 17/1994 vp):

”2. lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin loppusäännös sisältää valituskiellon saamelaiskäräjien hallituksen sellaiseen päätökseen, joka on annettu vaaliluettelosta tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta. Valituskielto ei ole oikeusturvasyistä asianmukainen, sillä saamelaiskäsite jää joiltain osin tulkinnanvaraiseksi. Valiokunta onkin poistanut valituskieltosäännöksen.”

On huomattavaa, että perustuslakivaliokunta ei perustellut valituskiellon kumoamista yksilön oikeudella saattaa asiansa tuomioistuimen käsittelyyn, vaan sillä että saamelaiskäsite on tulkinnanvarainen.

Valituskielto on myös muutoinkin sallittu Suomen oikeusjärjestelmässä. Valituskieltoja sisältyy voimassa olevaan lainsäädäntöön useita satoja (ks. Mäenpää: Hallintoprossessioikeus, sähköinen julkaisu). Kiellon perusteena voivat käytännössä olla varsin erilaiset seikat.

**Rikoslain 40 luvun 11 §:**

Rikoslain virkavastuusäännösten asettaminen saamelaiskäräjälakiin on siinä mielessä erikoista, koska saamelaiskäräjät ei ole viranomainen (ks. HE 234/2002 vp, s. 7). ja lisäksi saamelaiskäräjien käyttämä julkinen valta on hyvin vähäistä. Tässä mielessä on ristiriitaista, että laissa on muutoinkin jo entuudestaan säädetty saamelaiskäräjille viranomaiselle kuuluvia vastuita ja velvoitteita, mutta saamelaiskäräjillä ei ole käytännössä juuri lainkaan viranomaiselle kuuluvia oikeuksia. Mikäli rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset kuitenkin säädetään saamelaiskäräjälakiin, niin tällöin tulisi esimerkiksi saamelaiskäräjien vaalilautakunnan asema muuttaa viranomaiseksi, jotta vaalilautakunnalla olisi myös viranomaiselle kuuluvia oikeuksia. Viranomaisasema voisi toki olla jossain määrin ristiriidassa itsehallintoaseman kanssa, mutta käytännössä saamelaiskäräjiä velvoittavat jo nykyisin monet viranomaisille asetetut velvoitteet.

**Muita huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta:**

3 §:n siirtymäsäännös:

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että lain 3 § tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.1.2020. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan työn tavoitteena oli sen asettamispäätöksen mukaan saada uusi saamelaiskäräjälaki voimaan ennen vuoden 2019 saamelaiskäräjävaaleja. Edellä mainittu seikka olisi tarkoittanut myös sitä, että uusi 3 §:n sisältö olisi voimassa jo ennen marraskuun 15. päivää, 2018, jolloin vaaliluetteloon hakeutumista koskeva kuulutus on viimeistään annettava. Mikäli saamelaiskäräjät antaisi suostumuksensa siihen, että em. asiassa voidaan käyttää tämänkaltaisia siirtymäsäännöksiä, niin asia voi olla tulkittavissa siten, että saamelaiskäräjät antaa käytännössä suostumuksensa sille, että vaaliluetteloon on mahdollista päästä myös muitakin kuin saamelaisia ja suostumuksen sille, että KHO käyttää vaaliluetteloon hakeutumisessa ylintä päätösvaltaa. Saamelaiskäräjät ei ole koskaan hyväksynyt nykyistä saamelaiskäräjälakia siinä muodossa kuin se on nyt voimassa.

Ottaen huomioon nykyisen saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuodon ja KHO:n vuosien 2011 ja 2015 vuosikirjapäätökset 3 §:n tulkinnasta, on selvää, että reilun vuoden siirtymäajan sisällä saamelaiskäräjien vaaliluettelo täyttyisi suomalaisista. Tämän mahdollistaisi edellä mainittujen seikkojen lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty vaalilautakunnan velvollisuus käsitellä vaaliluetteloon kohdistuneita hakemuksia muulloinkin kuin vaalivuonna, ilman aiheettomia viivytyksiä, eli käytännössä vaaliluetteloon voi hakeutua useamman kerran vaalikauden sisällä ja valittaa vaalilautakunnan päätöksestä aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, joka todennäköisesti soveltaisi tulkinnassaan ”kokonaisharkintaa”. Koska saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutumisesta annettaisiin siirtymäajan säätämisen myötä sellainen kuva, että ns. lappalaisperusteella hakeutuvien on nyt viimeinen mahdollisuus päästä vaaliluetteloon lappalaisperusteella niin tilanne voisi eskaloitua ennennäkemättömäksi massahakeutumiseksi.

Massahakeutumisen laajuutta on hankala ennustaa etukäteen, mutta esim. vuoden 1999 saamelaiskäräjävaaleissa lappalaisperusteella vaaliluetteloon hakeutui 1128 henkilöä. Tämä on suuri määrä, ottaen huomioon, että saamelaiskäräjien vaaliluettelossa on n. 5500 henkilöä. Massahakeutuminen voisi tarkoittaa sitä, että saamelaiskäräjien sisäinen valta-asema muuttuisi merkittävästi lyhyen ajan eli tässä tapauksessa siirtymäajan sisällä, jos lappalaisperusteella hakeutuneet pääsisivät KHO:n soveltaman kokonaisharkinnan myötä vaaliluetteloon. Myöskin saamelaiskäräjälain tarkoitus vesittyisi, koska silloin saamelaisten asioista päättäisivät saamelaiskäräjien sisällä muut kuin saamelaiset. Dosentti Tapani Matala-Ahon laskelmien mukaan teoriassa n. 512 000 henkilöä voisi täyttää nykypäivänä lappalaisperusteen sananmuodonmukaiset kriteerit. Lappalaisperuste on yhtenä osana KHO:n soveltamaa kokonaisharkintaa, joskaan ei kokonaisharkinnan soveltamisen lähtökohta. Lappalaisperuste on juridisesti kestämätön, koska perusteeseen liittyviä asiakirjamerkintöjä löytyy aina 1500-luvulta lähtien ja henkilö voi vedota polveutuvansa yli kymmenen sukupolven päähän ulottuvaan esi-isäänsä joka on merkitty lappalaisten joukkoon maakirjoissa. Lisäksi lappalainen-merkintä nykyisen saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 2 kohdassa mainituissa asiakirjoissa tarkoittaa sitä, että henkilö on merkitty niihin elinkeinonharjoittamiseen ja kameraalioikeudelliseen asemaan, eikä etnisyyteen liittyvillä perusteilla. Kyseessä oleviin asiakirjoihin on siis merkitty myös etnisesti suomalaisia henkilöitä, jotka ovat harjoittaneet ns. lappalaiselinkeinoja eli kalastusta, metsästystä tai poronhoitoa ja maksaneet siitä lapinveroa.

Mikäli vaaliluettelo täyttyy siirtymäajan aikana suomalaisista, niin silloin 3 §:ään tehdyt uudistukset ja uudet äänioikeuskriteerit menettäisivät käytännössä merkityksensä. Siirtymäaika on hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu 1.1.2020 asti. On myös mahdollista, että eduskuntakäsittelyn jälkeen siirtymäaika pitenisi pelkästään poliittisten syiden takia. Perustuslakivaliokunta on vasta esittänyt siirtymäaikojen pidennystä parhaillaan eduskuntakäsittelyssä olevaan SOTE-uudistukseen. Siirtymäajan pidentäminen tarkoittaisi sitä, että vaaliluetteloon hakeutuvilla olisi pitempi aikaväli hakeutua useampaan kertaan nykyisen saamelaiskäräjälain 3 §:n perusteella.

Johdanto-osiota koskevat huomautukset:

Hallituksen esityksen luonnoksen johdanto-osion alussa todetaan:

*”Esitys ei vaikuta maankäyttöä ja elinkeinojen harjoittamista koskeviin edellytyksiin eikä koske yksityisille säädettyjä tai muutoin kuuluvia maaoikeuksia tai muita oikeuksia.”*

Valtiot eivät voi sopimuksella rajoittaa alkuperäiskansojen maaoikeuksia. Lisäksi alkuperäiskansojen kanssa ei voida tehdä sellaisia sopimuksia, joiden tarkoituksena on heidän perinteisten oikeuksien lakkauttaminen. Saamelaiskäräjälaki koskee myös maankäyttöön liittyviä oikeuksia, koska esim. sen 9 §:ssä säädetyt velvoitteet liittyvät maankäyttöön. Lainsäädäntöteknisesti lakiesitykset eivät sisällä määräyksiä tai velvoitteita asioista joista niissä ei säädetä. Saamelaiskäräjälaissa ei ole suoranaisia säännöksiä saamelaisten maa- ja vesioikeuksista eikä niitä sinne nytkään olla esittämässä. Hallituksen esityksen perusteluissa pitäisi perustella niitä seikkoja, mitä lakiin esitetään, eikä niitä seikkoja, joita sinne ei esitetä.

Lisäksi johdanto-osion lopussa todetaan:

*”Ottaen huomioon tarve varautua äänioikeuden selkeyttämistä sekä vaalilautakuntaa ja oikaisulautakunnan asettamista koskevien uudistusten toteuttamiseen, seuraavat saamelaiskäräjävaalit esitetään pidettäväksi vuonna 2020. Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen.”*

Saamelaiskäräjälain 19 §:n mukaan saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi (vaalikausi). Vaalikauden pidentäminen loukkaa demokratiaa ja äänestäjien poliittisia oikeuksia. Vaalien siirtämiselle ei ole esitetty selkeitä juridisia perusteita. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaalien siirtäminen, ilman selkeitä juridisia perusteita, päinvastoin rajoittaa yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan.

Hallituksen esityksen luonnos on saamelaisten oikeusaseman kannalta selkeästi huonompi, jos sitä vertaa voimassa olevan saamelaiskäräjälain hallituksen esitykseen, jossa saamelaiskäräjillä olisi ollut mm. lopullinen valta päättää vaaliluetteloon ottamisesta. On lisäksi hyvin mahdollista, että hallituksen esityksen luonnoksen sisältö vielä heikkenee eduskuntakäsittelyssä saamelaisten kannalta, kuten on käynyt aiempina kertoina kun saamelaiskäräjälakiehdotus on ollut eduskunnan käsittelyssä eli vuosina 1994-1995 ja 2014-2015.

Yhteenveto:

Edellä mainittujen seikkojen perusteella hallituksen esityksen luonnos sisältää runsaasti epäkohtia ja puutteita. Tässä mielessä saamelaiskäräjälain valmistelu tulisi aloittaa alusta ja uudelta pohjalta jotta laista saataisiin sellainen, että se suojaisi saamelaisia alkuperäiskansana kuten perustuslaki ja kansainvälinen oikeus velvoittavat. Hallituksen esityksen luonnos ei mielestäni ole hyväksyttävissä ja esitystä ei mielestäni voi viedä eduskuntakäsittelyyn tässä muodossa.

Helsingissä

27.07.2018

Oula-Antti Labba

OTM, YTK