

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettu laki. Ehdotetun säännöksen mukaan vuonna 2015 toimitetun vaalin tuloksen perusteella asetetun saamelaiskäräjien toimikausi jatkuisi poikkeuksellisesti vuoden 2021 loppuun. Esityksen taustalla on Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean helmikuussa 2019 antamat kaksi ratkaisua, joiden mukaan Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaisen määritelmä sen varmistamiseksi, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaiden oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti. Vaalien siirrossa olisi kyse kertaluonteisesta toimenpiteestä, jonka tavoitteena on varmistaa edellä mainittujen ratkaisujen johdosta tarvittavien lainmuutosten valmistelu, käsittely ja toimeenpano ennen seuraavien saamelaiskäräjien vaalien toimittamista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Perustuslaki

Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon käsite kytkeytyy perustuslain 17 §:n 3 momentin perusoikeussäännökseen. Sen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp). Kulttuuri ymmärretään säännöksessä laajana käsitteenä. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65).

Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp). Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös velvoittaa julkista valtaa myös turvaamaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Siten perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen vaatii julkiselta vallalta myös aktiivisia toimenpiteitä (HE 309/1993 vp).

Saamelaiskäräjistä annettu laki

Saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) säädetyn mukaisesti saamelaiset valitsevat keskuudestaan saamelaiskäräjät, jonka tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Laki sisältää säännöksiä saamelaiskäräjien vaaleista samoin kuin käräjien kokoonpanosta, tehtävistä ja toimivallasta, saamelaiskäräjien toimikaudesta, toimielimistä ja toiminnasta. Laissa on säännökset myös saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeutetun saamelaisen määritelmästä ja saamelaisten kotiseutualueesta samoin kuin viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa. Lisäksi laissa on erinäisiä säännöksiä esimerkiksi saamelaiskäräjien henkilöstöstä, muutoksenhausta saamelaiskäräjien päätökseen samoin kuin kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta.

Lakia tarkempia säännöksiä sisältyy saamelaiskäräjistä annettuun asetukseen (1727/1995) sekä saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä annettuun oikeusministeriön asetukseen (965/2006). Saamelaiskäräjät on hyväksynyt toimintaansa varten työjärjestyksen 28.2.2006, jota on viimeksi muutettu 19.2.2019.

Saamelaiskäräjälain tarkoittama saamelainen

Laissa tarkoitettuna saamelaisena pidetään henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen, 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään tai 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Henkilön on siten itse pidettävä itseään saamelaisena. Tämän subjektiivisen kriteerin lisäksi ainakin yhden kohdassa luetellun objektiivisen kriteerin tulee täyttyä.

Saamelaiseksi katsotaan 1 kohdan nojalla siten henkilö, joka itse tai jonka vanhemmista tai iso-vanhemmista ainakin yksi on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Ensisijaisena näyttönä kielitaidosta pidetään Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittamaa väestölaskentaa, jonka mukaisesti henkilöt ovat pohjoissaamen-, inarinsaamen- tai koltansaamenkielisiä. Väestölaskennassa laadittu luettelo ei kuitenkaan ole täydellinen. Siksi henkilön voidaan myös muutoin todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään (HE 248/1994 vp).

Pykälän 2 kohdan perusteella saamelaiseksi katsotaan saamenkielisestä syntyperästä riippumatta sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa. Ensimmäiseksi pykälän 2 kohtaa sovellettaessa huomioon otettavaksi viranomaisrekisteriksi kaavailtiin lakia säädettäessä vuoden 1875 luetteloja, joista oli tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella. Jos tätä vanhemmat luettelot tulisi ottaa huomioon, saattaisivat näyttövaikeudet lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan lisääntyä kohtuuttomasti ja hakijan tosiasiallinen yhteys saamen kansaan saattaisi olla kyseenalainen (HE 248/1994 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan laki ei kuitenkaan tavanomaisten tulkintasääntöjen perusteella oikeuttanut esityksen perusteluissa mainittua mahdollisuutta säätää asetuksella vuoden 1875 luettelot laissa tarkoitetuiksi yksinomaisiksi viranomaisrekistereiksi. Valiokunta ei myöskään pitänyt tarkoituksenmukaisena täydentää lakia tässä suhteessa asetuksenantovaltuuksin. (PeVM 17/1994 vp).

Pykälän 3 kohdassa säädettynä edellytyksenä on, että ainakin yksi henkilön vanhemmista on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa. Lakia säädettäessä pidettiin kohtuullisena, että saamelaiseksi lain mukaan katsottavan henkilön lapsella on oikeus samaistua vanhempien identiteettiin (HE 248/1994 vp).

Määritelmäsäännöstä on oikeuskäytännössä tulkittu aluksi kielipainotteisesti (KHO: 1999:55 ja KHO:2003:61). Korkein hallinto-oikeus on sittemmin antanut YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 37/1970) valvontakomitean (rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea) suosituksiin viitaten aiempaa enemmän merkitystä henkilön itseidentifikaatiolle sekä määritelmäsäännöksen objektiivisiin perusteisiin tukeutuvien eri näkökohtien punnintaan palautuvalle kokonaisharkinnalle (KHO:2011:81). Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean kannanottoja ja niiden muuttumista on käsitelty tarkemmin jaksossa 2 Kansainvälinen kehitys. Vuonna 2015 korkein hallinto-oikeus päätti hyväksyä 93 henkilöä vastoin saamelaiskäräjien näkemystä siitä, ettei se tunnista kyseisiä henkilöitä jäsenikseen.

Vuonna 2014 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi saamelaiskäräjälain muuttamisesta (HE 167/2014 vp). Esitys sisälsi ehdotuksen niin sanotun määritelmäsäännöksen muuttamiseksi. Esitystä käsiteltiin eduskunnassa syysistuntokaudella 2014, mukaan lukien perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 12/2014 vp, mutta hallitus veti esityksensä pois maaliskuussa 2015. Syynä tähän oli se, että ehdotettu laki oli muuttumassa eduskunnassa niin, ettei se enää ollut saamelaiskäräjien hyväksyttävissä.

Oikeusministeriö asetti saamelaiskäräjien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen marraskuussa 2017 saamelaiskäräjälakitoimikunnan valmistelemaan esityksen lain muuttamisesta. Toimikunnan jäsenet olivat saamelaiskäräjien ja hallituspuolueiden edustajia. Toimikunnan laatiman esitysluonnoksen mukaan laissa ei olisi jatkossa säädetty siitä, keitä on pidettävä saamelaisina, vaan ainoastaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksistä. Uudistettu kie-

liperusteinen määritelmä olisi tullut voimaan 1.1.2020. Lain uudistamista koskeneella esityksellä ei ollut kuitenkaan edellytyksiä edetä eduskuntaan, koska saamelaiskäräjien kokous hylkäsi esityksen 24.9.2018. Hylkäyksen yksi keskeisistä syistä oli ehdotettu siirtymäaika, eli se että seuraavissa vaaleissa olisi vielä voinut hakeutua vaaliluetteloon voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella ja uusi määritelmä olisi ollut sovellettavana vasta vuoden 2023 vaaleissa.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuskomitea julkisti 1 helmikuuta 2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevista valitusasioissa (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017). Ratkaisuissa todetaan Suomen loukanneen YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) 25 artiklaa (muun muassa oikeus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta sekä äänestää ja tulla valituksi vaaleissa) luettuna erikseen tai yhdessä 27 (vähemmistöjen oikeudet) artiklan kanssa sekä tulkittuna yleissopimuksen 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) valossa. Päätösten sisältöä selostetaan tarkemmin esityksen kansainvälistä kehitystä käsittelevässä luvussa.

Saamelaiskäräjät on keväällä 2019 laatinut purkuhakemuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle ihmisoikeuskomitean ratkaisujen perusteella. Hakemuksessaan saamelaiskäräjät pyytää tuomioistuinta purkamaan päätöksensä vaaliluetteloon merkitsemisestä niiden 97 henkilön osalta, jotka on vuosina 2011 (4 henkeä) ja 2015 (93 henkeä) hyväksytty tuomioistuimen päätöksellä vaaliluetteloon vastoin saamelaiskäräjien vaalilautakunnan ja hallituksen kantaa. Korkein hallinto-oikeus ei ole ennen tämän esityksen valmistumista tehnyt päätöksiä mainituista purkuhakemuksista.

Saamelaiskäräjien vaalit

Saamelaiskäräjien vaalit ovat välittömät henkilövaalit, joissa äänioikeutetut äänestävät suoraan yksittäisiä ehdokkaita. Käräjien jäsenet ja varajäsenet valitaan yleiseen äänioikeuteen perustuvilla vaaleilla saamelaisten keskuudesta. Vaaleja koskevat säännökset sisältyvät lain 4 lukuun (19—40 c §).

Saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi (19 §) ja maa on niissä yhtenä vaalipiirinä (20 §). Saamelaiskäräjät asettaa 14 §:n mukaan vaalilautakunnan saamelaiskäräjävaalien toimeenpanoa varten. Vaalit toimitetaan 28 §:n mukaan syyskuun ensimmäisen täyden viikon maanantaista alkavan neljän viikon aikana. Vaalit toimitetaan postin välityksellä, mutta voidaan vaalilautakunnan niin päättäessä saamelaisten kotiseutualueella lisäksi toimittaa vaalipäivän äänestyksenä. Vaalien toimittamisesta on julkisesti kuulutettava.

Äänioikeutettu saamelaiskäräjien vaaleissa on asuinpaikkaan katsomatta jokainen viimeistään vaalitoimituksen viimeisenä päivänä 18 vuotta täyttävä saamelainen, joka on Suomen kansalainen tai jolla ulkomaan kansalaisena on ollut kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa silloin, kun pyyntö vaaliluetteloon ottamisesta on viimeistään tehtävä (21 §). Vaalien aloittamisesta on julkisesti kuulutettava (22 a §).

Vaalilautakunta laatii äänioikeutetuista vaaliluettelon edellisten vaalien vaaliluettelon ja väestötietojärjestelmän tietojen pohjalta. Vaalilautakunta käsittelee 23 a §:n mukaisesti vaaliluetteloön merkitsemistä ja siitä poistamista koskevat pyynnöt ja ilmoitukset. Vaaliluetteloön on pyynnöstä otettava siitä puuttuva saamelainen. Vaaliluetteloön merkitty henkilö on poistettava vaaliluettelosta hänen ilmoitettuaan, ettei hän enää halua olla merkittynä vaaliluetteloön, tai jos hän on kuollut. Pyyntö ja ilmoitus on tehtävä vaalilautakunnalle viimeistään vaalivuotta edeltävän joulukuun 31 päivänä.

Vaaliluettelon laatimisen yhteydessä vaalilautakunta voi omasta aloitteestaan ottaa huomioon vaaliluetteloon merkityn äänioikeutetun edellisten vaalien jälkeen äänioikeusiän saavuttaneen lapsen ja 21 §:ssä säädettyyn ajankohtaan mennessä äänioikeusiän saavuttavan lapsen. Tällainen henkilö voidaan kuitenkin ottaa vaaliluetteloon vasta sen jälkeen, kun hän on kirjallisesti ilmoittanut vaalilautakunnalle pitävänsä itseään laissa tarkoitettuna saamelaisena.

Vaalilautakunta vahvistaa ja allekirjoittaa vaaliluettelon viimeistään vaalivuoden helmikuun viimeisenä päivänä.

Muutoksenhausta vaaliluettelomerkintää koskevassa asiassa säädetään 26 §:ssä. Sen mukaan se, joka katsoo, että hänet on oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta tai että häntä koskeva merkintä vaaliluettelossa on virheellinen, voi kirjallisesti vaatia oikaisua vaalilautakunnalta. Vaalilautakunnan päätökseen tyytymätön voi saattaa oikaisuvaatimuksen saamelaiskäräjien hallituksen ratkaistavaksi. Hallituksen päätökseen saa 26 b §:n perusteella hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lain 26 a §:ssä säädetään itseoikaisusta. Jos vaalilautakunta katsoo, että henkilö on oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta tai oikeudettomasti otettu siihen taikka että häntä koskeva merkintä vaaliluettelossa on virheellinen, vaalilautakunnalla on pykälän mukaan viran puolesta oikeus lisätä henkilö vaaliluetteloon tai poistaa hänet vaaliluettelosta taikka korjata häntä koskeva virheellinen merkintä. Muutokset on tehtävä viimeistään kaksi kuukautta ennen vaalitoimituksen aloittamista. Vaalilautakunnan päätökseen saa 26 b §:n perusteella hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeistään 14 päivänä siitä, kun asianomainen on saanut päätöksestä tiedon.

2 Kansainvälinen kehitys

Yleistä

Saamelaisten oikeuksien perusta on heidän perustuslaillinen asemansa alkuperäiskansana. Tämän lisäksi saamelaisia koskevat myös vähemmistöoikeudet sekä yleiset, kaikkia kansalaisia koskevat oikeudet. Saamelaisten perustuslaillinen asema maan ainoana alkuperäiskansana ja kansan yhteisölliset oikeudet saavat sisältönsä kansainvälisistä sopimuksista ilmenevistä oikeuksista. Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä. Alkuperäiskansoja koskeva kansainvälisoikeudellinen kehitys on edistynyt huomattavasti saamelaiskäräjälain voimaantulon jälkeen muun muassa kansojen itsemääräämisoikeutta enemmän painottavaksi.

Saamelaisen määritelmä

Kansainväliseen oikeuteen ei sisälly alkuperäiskansan määritelmää. Esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevassa yleissopimuksessa nro 169 määrätään ainoastaan, mihin ryhmiin sopimusta sovelletaan. Kansainvälisellä tasolla siteeratuin alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määritelmä on YK:n ihmisoikeusneuvoston edeltäjän ihmisoikeustoimikunnan syrjinnän estämistä ja vähemmistöjen suojelua käsitelleen alatoimikunnan erityisraportoijan Jose R. Martinez Cobon laatima käsite, jonka mukaan henkilö kuuluu alkuperäisväestöön itseidentifikaation kautta (ryhmätietoisuus), jos hänet tunnustetaan ja hyväksytään alkuperäisväestön taholta jäseneksi (ryhmän hyväksyntä) (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1—4).

Kansainvälisoikeudellinen kehitys painottaa aiempaa enemmän alkuperäiskansojen oikeutta päättää siitä, keitä siihen kuuluu, eli niin sanottua ryhmähyväksyntää itseidentifikaation ohella. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että kansainvälisessä oikeudessa painotetaan alkuperäiskansan jäsenyyttä käsiteltäessä paitsi henkilön itseidentifikaatiota myös sitä, että ryhmän pitää hyväksyä hänet jäsenekseen (PeVM 13/2014 vp).

Yksilön itseidentifikaatioon liittyen YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on antanut yleisen suosituksen n:o 8, jonka mukaan henkilön identifioitumisen ryhmän jäseneksi tulee perustua hänen samaistumiseensa tähän ryhmään, ellei päinvastaista näyttöä ilmene (General Recommendation VIII, Identification with a particular racial or ethnic group (Art. 1, par. 1 & 4), 22.8.1990, A/45/18). Komitea on vuosina 2003 ja 2009 toistanut jo vuonna 1990 ensimmäisen kerran antamansa suosituksen siitä, että Suomen tulisi lain 3 §:ää sovellettaessa antaa enemmän merkitystä henkilön itseidentifikaatiolle.

Vuonna 2012 YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea kuitenkin nosti esiin myös saamelaisten ryhmähyväksynnän merkityksen. Komitea suositteli, että Suomi saamelaiskäräjistä annettua lakia uudistaessaan lisää saamelaiskäräjien päätösvaltaa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä asioissa heidän perinteisesti asuttamillaan alueilla (CERD/C/FIN/CO/20—22, kohta 12). Komitea toisti vuonna 2017 Suomelle antamissa päätelmissään suosituksensa, että määritellesään, kenellä on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa, sopimusvaltion olisi annettava asianmukainen painoarvo saamelaisten itsemääräämisoikeudelle, joka liittyy heidän asemaansa Suomessa, heidän oikeudelleen määrätä omasta jäsenyydestään ja oikeudelleen siihen, ettei heitä pakkosulauteta (CERD/C/FIN/CO/23, kohta 15).

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea lausui vuonna 2001 kantanaan, että määritelmää koskeva asia tulisi priorisoida ja siinä tulisi saamelaisia asiaankuuluvalla tavalla kuullen pyrkiä saamaan aikaan ratkaisu, joka edesauttaisi sitä, että saamelaiset voisivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja säilyttää identiteettinsä olennaiset ainesosat. Vuonna 2006 komitea kehotti jatkamaan asian käsittelyä saamelaiskäräjien kanssa pitäen mielessä, että saamelaiskäräjät on ilmaissut puoltavansa nykyistä enemmän kielellisiin perusteisiin perustuvaa määrittelyä. Tässä tarkastelussa komitea kehotti pohtimaan, onko tyydyttävää, että määritelmän erät avainkysymykset ovat pelkästään tuomioistuinratkaisun varassa. Vuonna 2010 komitea palasi tähän kysymykseen neuvoen pohtimaan sitä, vaarantuiko mahdollisesti oikeusvarmuus pelkästään tuomioistuinratkaisuun perustuvasta määritelmästä.

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen selitysmuistiossa tähdennetään sitä, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön oikeutta vapaasti valita, kohdellaanko häntä vähemmistöön kuuluvana vai ei, ei ole ymmärrettävä siten, että yksilöllä olisi oikeus mielivaltaisesti valita, kuuluuko hän vähemmistöön, vaan hänen subjektiiviseen valintaansa tulee erottamattomasti liittyä yksilön identiteetin kannalta merkityksellisiä objektiivisia kriteereitä (3 artikla).

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksista antaman julistuksen (A/RES/61/295) 8 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus siihen, ettei heitä pakkosulauteta eikä kulttuuria tuhota. Julistuksen 9 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäisyhteisöön tai alkuperäiskansakuntaan kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti. Oikeuden käyttämisestä ei saa seurata minkäänlaista syrjintää. Julistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus

määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. YK:n ihmisoikeuskomitean päätösten valossa ryhmän päätösvaltaa rajoittaa tarve osoittaa yksilön oikeuksien rajoittamiselle objektiivinen ja kohtuullinen oikeutus sekä rajoituksen tarpeellisuus koko ryhmän hyvinvoinnin ja elinkyvyn kannalta.

Pohjoismaisesta saamelais sopimuksesta saavutettiin Norjan, Ruotsin ja Suomen välillä alustava neuvottelutulos joulukuussa 2016 ja valtioiden neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajat parafoivat sopimustekstin 13.1.2017. Kesäkuussa 2018 Saamelainen parlamentaarinen neuvosto teki kolmelle hallitukselle ehdotuksen sopimustekstin muuttamisesta tietyiltä osin.

Pohjoismaisen saamelais sopimuksen äänestysluetteloa koskevassa artiklassa määritellään, kenellä on oikeus tulla otetuksi saamelaiskäräjien äänestysluetteloon, eli kenellä on oikeus äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa. Artiklassa ei siis ole kyse niin sanotusta saamelaismääritelmästä, eikä sillä määritellä henkilöitä, joita sopimus kokonaisuudessaan koskee. Artikla sisältää sekä subjektiivisia että objektiivisia kriteereitä.

Parafoidun pohjoismaisen saamelais sopimuksen 13 artikla sisältää seuraavan määräyksen saamelaiskäräjien äänestysluettelosta: ”Henkilö, joka pitää itseään saamelaisena ja a) jolla on saamen kieli kotikielenä, tai b) jonka jollain vanhemmalla, isovanhemmalla tai isoisovanhemmalla on ollut saamen kieli kotikielenä, tai c) jonka joku vanhemmista on tai on ollut Saamelaiskäräjien äänestysluettelossa, on oikeus, jos muut kuten ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat vaatimukset täyttyvät, tulla otetuksi Saamelaiskäräjien äänestysluetteloon Norjassa, Ruotsissa tai Suomessa. Saamelaiskäräjät voivat tehdä yhteistyötä yllä mainitun määräyksen täytäntöönpanossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti.” Artikla vastaa pitkälti Norjan nykyistä lainsäädäntöä äänestysluetteloottamiseksi. Ruotsin ja Norjan vaaliluetteloa koskevat säännökset ovat kieliperusteisia.

YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisut

YK:n ihmisoikeuskomitea julkisti 1 helmikuuta 2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloottamiseksi hyväksymistä koskevilla valitusasioilla.

Tapauksissa oli kyse korkeimman hallinto-oikeuden 2011 ja 2015 antamista päätöksistä, joilla se hyväksyi saamelaiskäräjien vaaliluetteloottamiseksi 97 sellaista henkilöä, joiden hakemuksen saamelaiskäräjien omat toimielimet olivat hylänneet.

Ihmisoikeuskomitea katsoi, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat vaikuttaneet sekä valittajien että heidän saamelaisyhteisönsä oikeuksiin osallistua vaaleihin sen instituution valitsemiseksi, jonka sopimusvaltio on tarkoittanut turvaamaan saamelaisille tosiasiallisen sisäisen itsemääräämisoikeuden sekä saamelaisten alkuperäiskansan oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin. Komitea katsoi myös, että tuomioistuimien ei ollut perustanut tulkintaansa kohtuullisiin ja objektiivisiin kriteereihin.

Näillä perusteilla komitea katsoi, että sille esitetyt tosiseikat muodostavat valituksen tekijän oikeuksien loukkauksen koskien KP-sopimuksen 25 artiklaa (muun muassa vaalioikeudet), sekä erikseen luettuna että yhdessä 27 artiklan (vähemmistöjen oikeudet) kanssa ja tulkittuna 1 artiklan valossa. Komitea painotti ratkaisuissaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta.

Komitea katsoi, että Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaisen määritelmä sen varmistamiseksi, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovel-

letaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Lisäksi komitea toteaa, että Suomen tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Suomen tulee raportoida komitealle kuuden kuukauden sisällä niistä toimenpiteistä, joihin ratkaisujen johdosta on ryhdytty.

3 Nykytilan arviointi

Saamelaismääritelmä ja saamelaiskäräjien vuoden 2019 vaalien toimittaminen

YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuissa ja kansainvälisen oikeuden viimeaikaisessa kehityksessä yleisemminkin korostetaan voimakkaasti alkuperäiskansan oikeutta itse määritellä ryhmään kuulumisen. Niissä perustellaan tarvetta varmistaa, että 3 §:n määritelmäsäännös on sopuinnossa asiaa koskevan kansainvälisen oikeuden kanssa. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen johdosta on myös perusteltua arvioida mahdolliset muut välttämättömät muutostarpeet saamelaiskäräjien vaaleja koskevaan sääntelyyn yhdessä saamelaiskäräjien kanssa.

Saamelaiskäräjät pyysi YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen johdosta neuvottelua oikeusministeriön ja ulkoministeriön kanssa. Neuvottelu järjestettiin 13.5.2019 oikeusministeriön kanssa, joka vastaa saamelaiskäräjälaista ja siten ratkaisujen johdosta tehtävästä kansallisesta valmistelusta. Saamelaiskäräjien edustajat katsoivat neuvottelussa, että vastaavien oikeudenloukkauksien estäminen edellyttää 3 §:n muuttamista ennen seuraavien vaalien järjestämistä, ja sen vuoksi saamelaiskäräjävaalien siirtämistä. Saamelaiskäräjien esitys perustui sen saamelaisilta yhteisöiltä saamiin aloitteisiin ja viesteihin asiassa. Saamelaiskäräjien edustajien tekemän vaalien siirtoa koskevan esityksen taustalla on myös huoli siitä, että vuoden 2019 vaaleissa hyväksytään voimassa olevan lain nojalla vaaliluetteloon lisää henkilöitä vastoin saamelaiskäräjien kantaa.

Toisen valituksen tekijät esittivät niin ikään vaalien siirtoa vuodella kirjelmässään 25.2.2019 ja asiasta keskusteltiin tapaamisessa oikeusministeriön kanssa 4.4.2019. Lisäksi useat saamelaisyhdistykset (Suomen Saamelaisnuoret ry, Saamelaisneuvosto, Anára Sámišearvi ry, Kulttuuriyhdistys Aanaar sámmiliih ry, Oulu Sámit ry, Vuohču Sámiid searvi ry, Sámi Siida ry) sekä Kolttien kyläkokous ovat 20.5.2019 esittäneet saamelaiskäräjävaalien siirtämistä ja saamelaiskäräjälain uudistamista.

Saamelaiskäräjien vaalit järjestettäisiin saamelaiskäräjälain voimassa olevan sääntelyn perusteella syyskuussa 2019. Vaalimenettely on käynnistynyt kuulutuksilla marraskuussa 2018. Vaaliluettelo kootaan edellisten vaalien vaaliluettelon ja väestötietojärjestelmän pohjalta, ja lisäksi siihen on pyynnöstä merkittävä siitä puuttuva äänioikeutettu saamelainen. Vuoden 2019 vaalien vaaliluetteloon ottamista koskevat pyynnot on pitänyt jättää 31.12.2018 mennessä. Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia hakemuksia tuli tällä kertaa 555 kappaletta. Vaalilautakunta hyväksyi näistä 212 kappaletta ja on helmikuussa 2019 vahvistanut vaaliluettelon, joka on ollut nähtävänä lain tarkoittamalla tavalla.

Vaaliluetteloa koskevasta hylkäävästä päätöksestä tai virheellisestä merkinnästä oli mahdollista jättää oikaisuvaatimus vaalilautakunnalle 12.4.2019 mennessä. Oikaisuvaatimuksia saapui 280 kappaletta. Vaalilautakunnan päätökseen tyytymätön voi saattaa oikaisuvaatimuksen saamelaiskäräjien hallituksen käsiteltäväksi. Asiasta saa edelleen valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Edellä mainituissa YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin on todettu KP-sopimuksen loukkaus. Mikäli vaalit toimitetaan voimassa olevan lainsäädännön nojalla, on merkittävä riski, että loukkaus toistuu. Tämän vuoksi on perusteltua säätää tarvittavista lainmuutoksista ennen saamelaiskäräjävaalien toimittamista.

YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisut julkaistiin 1 helmikuuta 2019, jolloin eduskunnan vaalikausi oli lopullaan. Koska seuraavat saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan syyskuussa 2019 ja vaaleja koskeva menettely käynnistyi jo marraskuussa 2018, äänioikeuden taustalla vaikuttavaa saamelaismääritelmiä koskevaa lainsäädäntöä ei ole mahdollista uudelleen arvioida ja tarpeen mukaan uudistaa ennen seuraavien vaalien toimittamista ilman, että vaalien ajankohtaa muutetaan.

4 Ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on muuttaa saamelaiskäräjien vaalien ajankohtaa sen verran, että YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen johdosta perustelluiksi katsottavien lainmuutosten valmistelu, käsittely ja toimeenpano on mahdollista tehdä ennen seuraavia vaaleja. Vaalien uutta ajankohtaa ja saamelaiskäräjien toimikauden pidennystä mitoitettaessa on pyritty siihen, että ajanjakso olisi mahdollisimman lyhyt.

Vaalien yhden vuoden siirto ei olisi riittävä, koska silloin uuden lainsäädännön tulisi olla voimassa jo marraskuun 2019 puolivälissä vaalimenettelyn alkaessa. Vaalimenettelyn aikataulua ei ole käytännössä mahdollista juurikaan lyhentää. Vuoden 2015 vaaleissa korkeimman hallinto-oikeuden päätökset annettiin vasta vaalien viimeisellä viikolla, eli oikaisuvaatimus- ja valitusmenettely on käytännössä osoittautunut erittäin tiiviiksi.

Mahdollisten lainmuutosten valmistelun ja käsittelyn kannalta vaalit voidaan pitää aikaisintaan puolentoista vuoden päästä. Vaalien uudesta ajankohdasta päätettäessä on kuitenkin otettava huomioon myös se, että mahdollisten lainmuutosten toimeenpanoon tulee jäädä riittävästi aikaa. Jos 3 §:ää muutetaan ennen vaalien toimittamista, vaaliluetteloon hakeutuvat tarvitsevat tavalista enemmän aikaa asiakirjojen keräämiseen. Viivästykset valmistelussa ja lainmuutosten käsittelyssä ovat mahdollisia, ja niihinkin on hyvä varata jonkin verran aikaa.

Vaalien toimittaminen kahden vuoden päästä, eli syyskuussa 2021 mahdollistaisi sen, että saamelaiskäräjien vaalit voitaisiin järjestää niiden tavanomaisena ajankohtana syyskuussa. Syyskausi on arvioitu parhaaksi vaalien ajankohdaksi saamelaiseen elämänmuotoon kuuluvien saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisen kannalta, sillä kevättalvella tai keväällä elinkeinoihin liittyvät työt saattavat heikentää äänestysaktiivisuutta.

Edellä luetelluista syistä saamelaiskäräjien vaalit ehdotetaan pidettäväksi kaksi vuotta tavallista myöhemmin, syyskuussa 2021. Vaalien ajankohdan muuttamisen johdosta nykyisten saamelaiskäräjien jäsenten ja varajäsenten toimikautta ehdotetaan pidennettäväksi vastaavasti kahdella vuodella.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi vaalien ajankohdan muuttumista koskeva 19 a §. Momentin ensimmäisessä virkkeessä ehdotetaan säädettävän, että vuonna 2015 pidettyjä saamelaiskäräjien vaaleja seuraava vaali toimitetaan vuonna 2021. Säännös olisi kertaluonteinen poikkeus 19 §:stä, jonka mukaan saamelaiskäräjien vaali toimitetaan joka neljäs vuosi. Momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan vaalien ajankohdan muuttamisen vuoksi säädettävän, että vuonna 2015 toimitetun vaalin tuloksen perusteella asetetun saamelaiskäräjien toimikausi jatkuu 10 §:n 1 momentissa säädetyistä poiketen vuoden 2021 loppuun. Lain 10 §:n 1 momentissa säädetyin mukaisesti saamelaiskäräjien toimikausi on neljän kalenterivuoden mittainen.

Jos saamelaiskäräjien vaalien ajankohtaa muutetaan tässä esityksessä ehdotetulla tavalla, toimisi vuonna 2021 pidettävien saamelaiskäräjien vaalien vaaliluettelon pohjana saamelaiskäräjälain 23 §:n 1 momentin nojalla edellisten vaalien, toisin sanoen vuonna 2015 toimitettujen vaalien, vaaliluettelo, jollei myöhemmin asiasta toisin säädetä. Tämä merkitsee samalla myös sitä, että pitämättä jäävien vuoden 2019 vaalien vaaliluettelo käy merkityksettömäksi. Esityksellä ei olisi vaikutusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevien, vuosina 2011 ja 2015 tehtyjä päätöksiä koskevien purkuhakemusten käsittelyyn.

5 Esityksen vaikutukset

Vaalien ajankohdan muuttamisen voidaan katsoa turvaavan saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana, sillä vaalien ajankohdan muuttamisen tarkoituksena on pyrkimys varmistaa, että saamelaiskäräjälaki ja sen tulkinta ovat sopusoinnussa Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. On myös otettava huomioon, että aloite vaalien ajankohdan muuttamiseen on tullut saamelaiskäräjien edustajilta, jotka ovat perustelleet esitystä saamelaisyhteisöjen vahvalla näkemyksellä asiasta.

Itsehallintoelimen toimikauden pidentämisellä on vaikutuksia itsehallinnon toteutumisen ja saamelaiskäräjien vaaleissa äänestämään oikeutettujen oikeuksien näkökulmasta. Vaaleilla valitun toimielimen legitimitetti voi jossakin määrin kärsiä tavanomaista merkittävästi pidemmästä toimikaudesta. Toisaalta on huomattava, että saamelaiskäräjien legitimitetti saamelaisten keskuudessa voi kärsiä merkittävästi siitäkin, että vuoden 2019 vaalit toimitettaisiin ja Suomen katsottaisiin mahdollisesti uudemman kerran loukanneen KP-sopimusta. Useat saamelaisjärjestöt ovat vedonneet vaalien siirtämisen puolesta.

Vaalien ajankohdan muuttamisella on vaikutuksia saamelaiskäräjien jäsenten ja varajäsenten kannalta. Vaikutuksia voidaan kuitenkin pitää melko vähäisinä, koska saamelaiskäräjien jäsenillä ja varajäsenillä on oikeus saada pyynnöstä ero tehtävästään. Mikäli eronpyyntöjä tulisi runsaasti, sekin saattaa vaikuttaa toimielimen legitimitettiin.

Vaalien ajankohdan muuttaminen kahdella vuodella lähentäisi Suomen saamelaiskäräjien vaalien aikataulua Ruotsin ja Norjan saamelaiskäräjien vaaliaikatauluihin. Seuraavat saamelaiskäräjävaalit sekä Ruotsissa pidetään vuonna 2021. Tämä vaikuttaisi myönteisesti pyrkimykseen yhtenäistää vaaliaikatauluja ja siten vahvistaa rajat ylittävää yhteistyötä saamelaisten kesken.

Julkisen talouden suunnitelmassa on varattu vuoden 2023 saamelaiskäräjien vaalien toimittamista varten 250 000 euroa vuodelle 2022 ja 550 000 euroa vuodelle 2023, yhteensä 800 000 euroa. Vaalien ajankohdan muuttaminen kahdella vuodella tarkoittaisi, että vastaavat määrärahat tulisi varata jo vuosille 2020 ja 2021. Vaalien peruuntuminen vuodelta 2019 säästäisi jonkin verran vaalien toimittamiseen varattuja kustannuksia. Vaalivalmistelut ovat pitkällä ja suurin osa kuluista on jo ehtinyt syntyä. Vaalien toimittamiseen välittömästi liittyviä kustannuksia (syyskauden kuulutukset, postitukset, tilapäinen henkilökunta, kokouskulut) arvioidaan säästävän noin 165 000 euroa.

6 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä. Saamelaiskäräjien edustajat esittivät vaalien ajankohdan muuttamista tapaamisessa 13.5.2019. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa on linjattu, että selvitetään pikaisella aikataululla saamelaiskäräjävaalien ajankohtaan liittyvä kysymys.

Luonnos hallituksen esitykseksi toimitettiin saamelaiskäräjien käsittelyä varten 4.6.2019. Esityksestä on järjestetty 9 §:n mukainen neuvottelu 5.6.2019, jossa esityksen keskeisestä sisällöstä oltiin yksimielisiä. Saamelaiskäräjien kokous päätti 18.6.2019 esittää valtioneuvostolle, että valtioneuvosto tekisi Suomen eduskunnalle kiireellisenä käsiteltävän lakiehdotuksen, jolla saamelaiskäräjälain vaaleja koskevia säädöksiä muutettaisiin siten, että seuraavia saamelaiskäräjävaaleja lykättäisiin saamelaiskäräjälain 3 §:n muuttamiseksi tarpeellisen ajan. Saamelaiskäräjälaki on perinteisesti valmisteltu yhteistoiminnassa saamelaiskäräjien kanssa ja sen hyväksynnällä.

Asiasta järjestettiin 6.6.2019 kuulemistilaisuus. Kutsu kuulemistilaisuuteen ja sen liitteenä YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisut ja vaalien ajankohtaa käsittelevä muistio lähetettiin 3.6.2019 yhteensä 34 toimijalle (keskeiset viranomaiset, järjestöt, saamelaiskäräjät ja Kolttien kyläkokous). Näistä kuulemistilaisuuteen osallistui 21 toimijaa, ja yksi toimija lähetti kirjallisen lausunnon. Kuulemistilaisuuteen osallistui myös yksi järjestö alun perin kutsuttujen lisäksi ja yksittäisiä henkilöitä, jotka olivat saaneet kutsun saamelaiskäräjien tai jonkun yhdistyksistä kautta.

Kuulemistilaisuuteen osallistuneista Sámi Árvvut ry:n, Suomen saamelaisnuoret ry:n, Johti Sápmelaččat rs:n, Saamelaisten ihmisoikeusjärjestö Alva ry:n, SámiSoster ry:n, Suomen porosaamelaiset ry:n, Oulu Sámit ry:n sekä Saamelaisneuvoston johtokunnan edustajat kannattivat vaalien ajankohdan muuttamista koskevaa esitystä. Kolttien kyläkokous ilmoitti kirjallisesti kannattavansa ehdotusta. Kulttuuriyhdistys Aanaar sámmiliih ry:n edustaja piti ehdotusta hyvänä. Vaalien ajankohdan muuttamista puoltaviksi seikoiksi nähtiin se, että alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta sekä YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuja tulee kunnioittaa. Vastaavien oikeudenloukkauksien estäminen tulevaisuudessa edellyttää saamelaiskäräjälain muuttamista ennen seuraavia vaaleja, mikä on tärkeää myös saamelaiskäräjien legitimitetin kannalta. Vaalien ajankohdan muuttaminen yhdenmukaistaisi saamelaiskäräjävaalien ajankohtaa eri Pohjoismaissa.

Inarinsaamelaiset ry, Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ry ja Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry vastustivat vaalien ajankohdan muuttamista ja totesivat, että vaalien siirtämiselle ei ole tosiasiallisia perusteita, eivätkä ihmisoikeuskomitean ratkaisut ole oikeudellisesti sitovia. Valitukset ihmisoikeuskomitealle eivät heidän mukaansa vastaa kaikkien saamelaisten kantaa. Vaalien ajankohdan muuttaminen loukkaisi demokratian toteutumista. Itsemääräämisoikeutta tulkitaan liian suppeasti ja kaikkia saamelaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden saamelaiskäräjien purkuhakemusta koskeva ratkaisu tulee selkeyttämään tilannetta. Asian käsittelyä YK:n ihmisoikeuskomiteassa, saamelaiskäräjillä ja oikeusministeriössä kritisoiitiin näissä puheenvuoroissa. Peltojärven saamelaiset ry vastusti vaalien siirtoa samankaltaisilla perusteluilla kirjallisesti.

Muut kuulemistilaisuuteen osallistuneet järjestöt ja viranomaiset eivät ottaneet kantaa vaalien ajankohtaan. Kuulemistilaisuudessa ja saman päivän aikana sähköpostitse useat yksittäiset henkilöt kertoivat näkemyksensä asiasta. He pääosin vastustivat vaalien ajankohdan muuttamista.

Asiasta ei sen kiireellisyyden vuoksi järjestetty lausuntokierrosta.

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2019.

Voimassa olevan lain nojalla syyskuussa 2019 järjestettävien saamelaiskäräjävaalien toimittaminen alkaisi kuulutuksilla elokuun puolivälissä. Vaalien ajankohdan muuttamista ajatellen lainmuutoksen tulisi olla voimassa ennen tätä.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65/II; PeVL 32/2010 vp). Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn mukaisesti saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Jälkimmäisellä säännöksellä on pyritty luomaan saamelaisille perustuslaissa turvattu hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista.

Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta säädetään tarkemmin vuonna 1996 voimaan tulleella saamelaiskäräjälailla. Saamelaiset valitsevat itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat.

Saamelaiskäräjien vaalien toimittamisajankohdasta ja sen ajankohdan muuttamisesta voidaan perustuslain 121 §:n sisältämä lakivaraus huomioon ottaen säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, edellyttäen että sääntely ei vaaranna saamelaisten perustuslaissa turvattuja kulttuurisia tai kielellisiä oikeuksia taikka itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta katsoi mainittua lainkohtaa säädettäessä, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon (PeVM 17/1994 vp, s. 1). Saamelaiskäräjien vaaleista ja käräjien toimikaudesta säädetään saamelaiskäräjälaissa.

Käsillä olevan esityksen tavoitteena ei ole rajoittaa saamelaisten kulttuurisia tai kielellisiä oikeuksia taikka oikeutta heille näissä asioissa kuuluvaan itsehallintoon, vaan päinvastoin varmistaa, että saamelaiset pystyvät tosiasiaassa ja aidosti käyttämään heille kuuluvaa itsehallintoa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti KP-sopimuksen ja sitä koskevan tulkintakäytännön, kanssa sopusoinnussa olevalla tavalla. YK:n ihmisoikeuskomitean helmikuussa 2019 antamat kaksi ratkaisua edellyttävät, että Suomi arvioi uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemäärittämis-oikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Niin ikään Suomella on komitean tulkinnan mukaan velvollisuus estää vastaavien loukkausten syntyminen.

Esityksessä ehdotettu vaalien ajankohdan muuttamista koskeva sääntely mahdollistaisi sen, että muutostarpeet saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää koskevaan sääntelyyn ehdittäisiin arvioida, valmistella ja saattaa voimaan ennen seuraavien saamelaiskäräjävaalien toimittamista.

Kuntavaalien siirron yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei silloisten valtuustojen toimikauteen puuttuminen viidellä kuukaudella kertaluonteisena ja vaaliaikataulun pysyvään muutokseen perustuvana muodostunut ongelmalliseksi siitä näkökulmasta, että kunnan asukkaiden perustuslaissa turvattuun itsehallintoon kuuluu vakiintuneesti oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 63/2014 vp). Myös saamelaiskäräjien vaalien lykkäämisessä olisi kyse kerta-

luontoisesta toimenpiteestä, ja sen tavoitteena on nimenomaan turvata saamelaisten itsehallinnon toteutumista mahdollistamalla riittävä aika äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden perusteena toimivan saamelaismääritelmän asianmukaiselle uudelleenarvioinnille. On myös otettava huomioon, että aloite vaalien ajankohdan muuttamiseen on tullut saamelaiskäräjien edustajilta itseltään. Saamelaiskäräjien kokous päätti 18.6.2019 esittää valtioneuvostolle saamelaiskäräjien vaalien lykkäämistä.

Esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjien vaalien toimittamisen lykkäämistä kahdella vuodella, mistä seuraa tarve jatkaa nykyisten saamelaiskäräjien toimikautta vastaavasti. Lykkäys on pituudeltaan varsin merkittävä, ottaen huomioon, että vaalit toimitetaan normaalisti neljän vuoden välein. Ottaen huomioon, että todennäköisesti tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelulle ja voimaansaattamiselle tulee varata riittävästi aikaa, ja että vaalien valmistelutoimenpiteet tulee riittävän muutoksenhakumenettelyynkin kuluvan ajan varmistamiseksi aloittaa noin kymmenen kuukautta ennen vaalien toimittamista, ei vaalien lykkääminen esimerkiksi vuodella olisi riittävää. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainvoimaisten päätösten saamista äänioikeudesta hyväksyttävänä perusteena sille, että vaalien toimittamiseen varataan kaiken kaikkiaan riittävän pitkä aika (PeVM 6/2002 vp). Seuraavat vaalit on saamelaiseen elämänmuotoon kuuluvien saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannalta tarkoituksenmukaisinta pitää nykyiseen tapaan syyskuussa. Edellä mainituista syistä johtuen esityksessä ehdotetaan, että seuraavat saamelaiskäräjien vaalit pidetään vuoden 2021 syyskuussa.

Vaalien ajankohdan mahdollisen muuttamisen merkitystä tulee arvioida myös saamelaiskäräjien jäsenten ja varajäsenten oikeusaseman kannalta, koska nämä ovat lähtökohtaisesti sitoutuneet neljän vuoden mittaiseen vaalikauteen. Perustuslakivaliokunta katsoi kuntavaaleja koskeneessa lausunnossaan, että luottamushenkilöiden oikeusasemaa vaalien siirron yhteydessä turvasi se, että lakiehdotuksessa annettiin luottamushenkilöille oikeus erota toimestaan neljän vuoden kauden täyttyessä (PeVL 63/2014 vp). Tältä kannalta on merkityksellistä, että saamelaiskäräjälain 10 §:ssä on jo nyt säännökset eron myöntämisestä käräjien jäsenelle tai varajäsenelle tämän pyynnöstä.

Saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavat vaaliluettelot ovat vaalikohtaisia. Saamelaiskäräjälain 23 §:n 1 momentin nojalla kutakin luetteloa valmisteltaessa käytetään pohjana edellisten vaalien vaaliluetteloa. Jos saamelaiskäräjien vaalien ajankohtaa muutetaan tässä esityksessä ehdotetulla tavalla, toimisi vuonna 2021 pidettävien saamelaiskäräjien vaalien vaaliluettelon pohjana vuonna 2015 toimitettujen vaalien vaaliluettelo, jollei myöhemmin asiasta toisin säädetä.

Edellä todettu merkitsee samalla myös sitä, että pitämättä jääviä vuoden 2019 vaaleja varten laadittu vaaliluettelo käy merkityksettömäksi. Kyseiseen vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia oikaisu- ja valitusmenettelyitä on esitystä annettaessa vireillä. Oikaisuvaatimuksia käsittelevät elimet samoin kuin valituselimenä toimiva korkein hallinto-oikeus voivat niin harkitessaan katsoa vireillä olevat, pitämättä jäävien 2019 vaalien vaaliluetteloon ottamista koskevat muutoksenhakuasiat rauenneiksi tähän esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

Tällä esityksellä ei ole vaikutusta niin ikään vireillä oleviin, vuoden 2011 ja 2015 vaaliluetteloon ottamista koskeviin purkuhakemuksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden tulevat ratkaisut kyseisissä purkuasioissa pystyttäisiin ottamaan huomioon muodostettaessa vuoden 2021 vaalien vaaliluetteloa, jonka pohjana siis käytettäisiin vuoden 2015 vaaleja varten laadittua luetteloa.

Tilanne, jossa vaalit peruutetaan vaaliluettelon laatimisen jälkeen, on epätavanomainen. Vaaliluettelon laatiminen on voinut synnyttää odotuksia liittyen tulevaan äänioikeuteen saamelaiskäräjien vaaleissa. Odotuksia saattaa liittyä myös kielteisten päätösten valitusmahdollisuuteen. Vaaliluettelon laatiminen on kuitenkin luonteeltaan ennen muuta kyseisiä vaaleja valmisteleva toimenpide. Tämän vuoksi vaaliluettelon muuttumisen merkityksettömäksi ei katsota loukkaavan siihen hakeutuneiden oikeuksia. Vaaliluetteloon on mahdollista hakeutua vastaavalla menettelyllä ennen vuoden 2021 vaaleja.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään saamelaiskäräjistä annettuun lakiin (974/1995) uusi 19 a § seuraavasti:

19 a §

Vaalien ajankohdan muuttaminen

Poiketen siitä, mitä 19 §:ssä säädetään, toimitetaan vuonna 2015 pidettyjä saamelaiskäräjien vaaleja seuraava vaali vuonna 2021. Vuonna 2015 toimitetun vaalin tuloksen perusteella asetetun saamelaiskäräjien toimikausi jatkuu 10 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen vuoden 2021 loppuun.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson