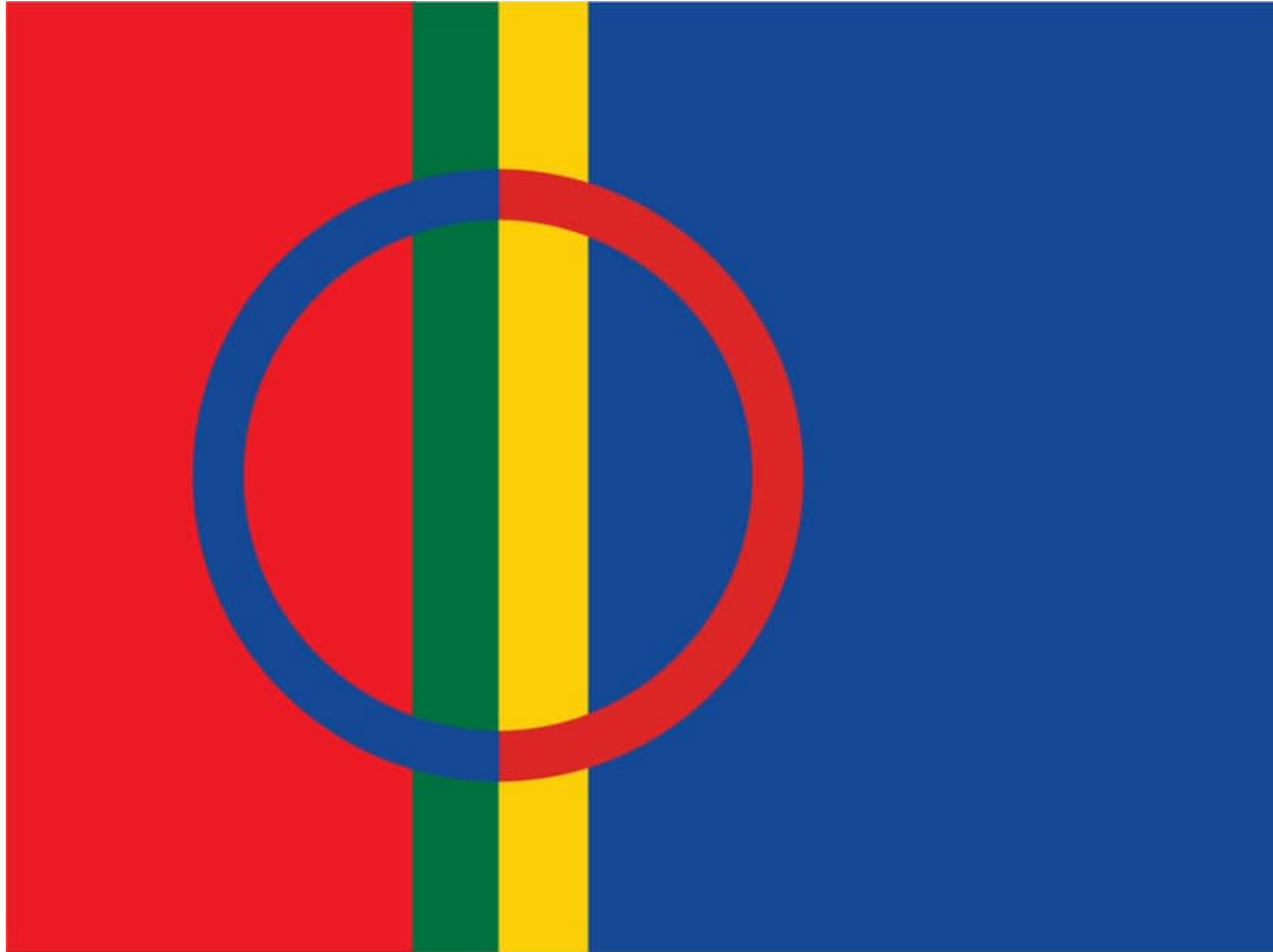




Saamelaiskäräjälain uudistus



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET



VUOIGATVUOĐAMINISTERIJA
RIEHTIMINISTERIÖ
VUÕIGGÁDVUÕTTMINISTERIA

- Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan hallituksen esitys saamelaiskäräjälaista annetaan vuoden 2023 loppuun mennessä kansliapäällikkö Pekka Timosen toimikunnan työn pohjalta yhteistoiminnassa Saamelaiskäräjien kanssa.
 - Myös PeV on edellyttänyt, että esitys annetaan eduskunnalle välittömästi vaalikauden alussa.
 - Esityksen perusratkaisut ovat ennallaan.
 - Saamelaiskäräjien kokous hyväksyi viime hallituskaudella annetun HE:n. Muokatusta HE:sta on neuvoteltu SaKä:n kanssa, yhteisymmärrys saavutettu.
 - SaKä edustaa lain mukaan saamelaisia. Saamelaiskäräjälailla toteutetaan saamelaisten perustuslakiin pohjaavaa kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.
- > esityksellä tulee olla saamelaiskäräjien hyväksyntä.

- Esityksen tavoitteena on turvata
 - saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen
 - ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.
- Nykyinen laki on monin paikoin vanhentunut ja toimimaton, minkä vuoksi se tulee uudistaa.
- Kiireellisintä korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta,
 - koska YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut Suomen loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita
 - ja YK:n rotusyrjintäsopimusta valvova komitea (CERD) on todennut Suomen loukanneen CERD-sopimusta.

Keskeiset ehdotukset

- Saamelaiskäräjälain 3 §:n vaaliluetteloon merkitsemisen edellytysten uudistaminen ja vaaliluettelon kokoaminen uudelleen.
- Uuden itsenäisen ja riippumattoman muutoksenhakulautakunnan perustaminen vaaliluetteloja koskevia asioita varten.
- Vaalien kehittäminen
- Viranomaisten neuvotteluvelvoitteen vahvistaminen ja uusi säännös saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten toiminnassa.
- Muita saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä parantavia ehdotuksia.

Muutokset verrattuna viime hallituskaudella annettuun esitykseen:

(Yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoa koskevaan 9 §:ään ei ole tehty muutoksia.)

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

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.

9 a § muutokset, momentit 2-3 (ns. heikentämiskiellot ja vaikutustenarviointi) **poistettu**:

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.

9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa, lisäykset

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. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat ilmoittavat saamelaiskäräjille, mihin määräpäivään mennessä saamelaiskäräjien tulee ilmoittaa halukkuudesta neuvotella asiasta. Määräajan tulee olla kohtuullinen ja siinä voidaan huomioida asian kiireellisyys.

Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista tai julkista hallintotehtävää hoitavaa jatkamasta asian käsittelyä.

Saamelaiskäräjillä on oikeus saada kirjallinen selvitys asiasta mukaan lukien 9 a §:ssä tarkoitetuista seikoista ja niihin liittyvistä suunnitelmista ennen neuvotteluja. Saamelaiskäräjille tulee varata kohtuullinen aika valmistautua neuvotteluihin. Yhteistoiminta tulee käynnistää ja neuvottelut käydä vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista.

Käydyistä neuvotteluista on laadittava pöytäkirja. Pöytäkirjaan kirjataan osapuolten näkemykset asiasta sekä neuvottelujen lopputulos.

-em. mainituista muutoksista neuvoteltu TEM:n ja MMM:n kanssa: yhteisymmärrys löydetty.

Esitykseen on lisätty SaKä:n ehdottama muutos 10 §:ään koskien saamelaiskäräjien kokoonpanoa:

”Saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kaksi jäsentä ja yksi varajäsen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnasta sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueelta. Loput 13 jäsentä valitaan äänimäärän perusteella, kuitenkin siten, että vähintään viiden jäsenen on oltava saamelaisten kotiseutualueelta.”

- Esityksen perusteluja täydennetty, erityisesti vaikutustenarviointi TEM:n ja MMM:n hallinnonalojen osalta.
- Joitakin korjauksia ja tarkennuksia on tehty.

Ehdotetut muutokset lain 3 §:ään

- Vaaliluetteloon ottamisen kriteerejä laajennettaisiin ulottamalla lain niin sanottu kielikriteeri yhtä sukupolvea kauemmas menneisyyteen (parantaa kieltä menettäneiden asemaa)
- Pykälästä poistettaisiin niin sanottu lappalaiskriteeri. Käytännön vaikutus rajallinen: KHO:n oikeuskäytännön muutos. Rekistereissä olevat henkilöt eivät muodosta mitään etnistä tai muuta yhtenäistä ryhmää, vaan kyse on elinkeinoa kuvaavista rekistereistä. Saamen kieleen liittyvä peruste on alusta lähtien ollut äänioikeuden pääperuste.
- Jatkossa kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli vain oikeudesta äänestää ja oikeudesta asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa. Ei vaikutuksia muihin oikeuksiin, kuten kalastukseen. Saamelaisuutta ei määriteltäisi (vrt. PeVM 12/2014 vp)

Ehdotus

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että:

- 1) henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai
- 2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa.

Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.

Vertailun vuoksi: Ruotsi ja Norja

Sekä Ruotsissa että Norjassa on kielikriteeri ja jälkeläiskriteeri – Ruotsissa isovanhempiin ja Norjassa isoisovanhempiin ulottuen. Ns. lappalaiskriteeriä vastaavaa ei ole kummassakaan.

RUOTSI:

Saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena ja

- 1) osoittaa todennäköiseksi sen, että hänellä on tai on ollut saame kotikielenä,
- 2) osoittaa todennäköiseksi että jollakulla hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on tai on ollut saame kotikielenä, tai
- 3) jolla on vanhempi joka on tai on ollut saamelaiskäräjien vaaliluettelossa.

NORJA:

Kaikki, jotka antavat ilmoituksen siitä, että he kokevat itsensä saamelaiseksi ja joilla

- a) on saame kotikielenä ("samisk som hjemmespråk"), tai
- b) on tai on ollut vanhempi, isovanhempi tai isoisovanhempi, jolla on kotikielenä saame, tai
- c) on sellaisen henkilön lapsi, joka on tai on ollut merkitty vaaliluetteloon, voi vaatia itsensä merkittäväksi vaaliluetteloon.

YK:n rotusyrjintää käsittelevä komitean ratkaisu 06/2022, CERD/C/106/D/59/2016

- Komitea suosittelee, että Suomi tarjoaa valittajille tehokkaan oikeussuojakeinon käynnistämällä kiireellisesti aidon neuvottelun saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tarkistamiseksi sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutta koskevat kriteerit määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakosuostumus heidän omaan jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa muiden taattujen oikeuksien nauttimiseksi ja täysimääräiseksi toteuttamiseksi.

Keskustelu PeV:ssä 2023: valtiosääntöoikeuden asiantuntijat pitivät ehdotusta perusteltuna.

Esim. prof. Tuori:

”...Saamelaiskäräjät on puolestaan toistuvasti ilmaissut kantanaan, että henkilön itseidentifikaatiota täydentävä niin sanottu lappalaiskriteeri mahdollistaa muidenkin kuin saamelaisten merkitsemisen vaaliluetteloon ja on poistettava laista. Kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten, ennen kaikkea YK:n ihmisoikeuskomitean, kannanotot huomioon ottaen pidän riidattomana, että tämä on Suomen kansainvälisoikeudellinen velvollisuus ja että myös perustuslain 17 §:n 3 ja 121 §:n 4 momentti, joita on tulkittava ihmisoikeusvelvoitteitamme vastaavasti, edellyttää tätä.”

3 §, jatkuu

- Prof. Olli Mäenpää PeV:lle: ”Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida perustellusti ja riittävällä täsmällisyydellä vastaavan tältä osin Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Samalla se toteuttaisi perustuslain 22 §:n, 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännöksiin perustuvia oikeuksia ja velvoitteita. Sillä myös selkeytettäisiin voimassa olevaa oikeustilaa, joka on ollut perusteena Suomeen kohdistuville kansainvälisten ihmisoikeustoimielinten kriittisille arvioille.”
- Yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon noudattamista valvova yhdenvertaisuusvaltuutettu on kannattanut esitystä.

- Kolttien kyläkokous on pitänyt nykytilaa 3 §:n osalta kolttasaamelaisia syrjivänä, koska kolttasaamelaisilla ei historiallisista syistä ole mahdollista tulla otetuksi vaaliluetteloon ns. lappalaiskriteerillä.
- OKV:n ennakkotarkastuksessa todetaan mm. seuraavaa:
”Totean samalla, että viimeaikaisten kansainvälisten ihmisoikeuksia valvovien elinten ratkaisukäytännön valossa lainsäätäjällä on harkintavallassaan mahdollisuus ja perusteltuakin tehdä ehdotettu muutos ja antaa enemmän painoarvoa saamelaisyhteisön hyväksynnällä jäsenekseen.”

- > esitys ei ole ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta
- Lappalaiskriteeri ei toimi näyttönä saamelaisuudesta, koska kyseessä olevissa rekistereissä on myös muita kuin saamelaisia.
 - Nykyisen lain valmistelussa tapahtui virhe, tarkoituksena oli liittää lappalaiskriteeriin vuosiluku 1875 (vrt. kielikriteeri) -> Säännöstä ei ole koskaan voitu soveltaa sen sananmuodon mukaisesti, tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä ja ongelmia.
 - Nykytilanne on johtanut myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin (IO-komitean ratkaisusta seurannut KHO:n tiukentunut linja).
 - Tarve aloittaa puhtaalta pöydältä, huomioiden em. ratkaisut sekä YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artikla:
”Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti.”

Vaaliluettelon laatiminen

- Vaaliluettelo laadittaisiin uusittujen vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden pohjalta. Tavoitteena estää oikeudenloukkauksia jatkossa IO-komitean edellyttämällä tavalla.
- Myös muissa vaaleissa äänioikeusrekisteri perustetaan uudestaan jokaista vaalia varten tuolloin vallitsevien olosuhteiden perusteella.
- Karkean arvion mukaan n. 100-200 henkilöä on merkitty vaaliluetteloon kokonaan tai osittain lappalaiskriteerin pohjalta tai tällaisen henkilön jälkeläisenä. Tietoa ei ole siitä, kuinka moni näistä henkilöistä täyttäisi laajennetun kielikriteerin. Kielikriteeri on aina ollut pääkriteeri.
- Vaalilautakunnan kokoonpanoa laajennettaisiin, huomioon kuntien lisäksi eri saamen kielten asiantuntemus. Laaja asiantuntemus mm. arvioida näyttöä.

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kuulemiset PeV:ssä vuonna 2023:

Prof. Hiden kannatti ehdotusta seuraavilla perusteilla:

”Yksi merkittävä syy on se, että hyvään, oikeita viestejä antavaan lainsäädäntöön ei sovi järjestely, jossa tietty asiaintila todetaan virheelliseksi ja sen jatkuminen suljetaan pois, mutta samalla kuitenkin jätetään jonkinlainen kapseloitu otos tämän virheen mukaisista järjestelyistä olemaan voimassa toistaiseksi ja siis periaatteessa ilman aikarajaa.”

- Prof. Olli Mäenpää: "Äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskeva sääntely on vakiintuneesti katsottu voitavan toteuttaa ja sitä on muutettu tavallisella lailla. Myöskään saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien edellytysten määrittelyllä voimassa olevassa laissa ei voida katsoa olevan sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti suojattuja oikeutettuja odotuksia perustavia oikeusvaikutuksia, jotka estäisivät tai rajoittaisivat näiden edellytysten muuttamista säädettäväksi ehdotetulla lailla. Voidaan myös todeta, että ehdotetulle lain muutokselle on esitetty hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet eikä muutosehdotusta myöskään voida pitää mielivaltaisena tai kohtuuttomana. Lisäksi edellytysten soveltamista koskevan päätöksenteon lainmukaisuus on saatettavissa riippumattoman lainkäyttöelimen ja valitusluvan perusteella korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Ehdotettu sääntely ei myöskään tältä kannalta muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisut ja YK:n rotusyrjintää käsittelevän komitean ratkaisut, katso tiedotteen liitteet:

<https://oikeusministerio.fi/-/saamelaisten-itsemaaramisoikeus-ja-itsehallinto-vahvistuvat>.

YK:n alkuperäiskansamekanismi EMRIP:n suositukset:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/882f6dd3-0a2a-4308-b1b9-198b14cd5374/LAUSUNTO_20210810063322.PDF

Oikeuskanslerin ennakkotarkastus kesällä 2022, katso

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/374663f3-4b21-4774-8fd3-818af2878155/5eddb3cf-c231-45ab-b3c9-2cd1b4e9319c/MUISTIO_20221108105158.pdf

Mm. valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden lausunnot PeV:lle vuonna 2022:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_274+2022_asiantuntijalausunnot.aspx

Metsälappalaiset –teema nousi esille eduskuntakäsittelyssä v. -23

- Metsälappalainen kulttuuri ja sen edistäminen, VN teas hanke, selvitys vuodelta 2019:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161677/VNTEAS_2019_43_Metsalappalainen_kulttuuri.pdf
- Selvityksestä käy ilmi, että metsälappalaiset eivät nykyisellään muodosta yhtä täysin yhtenäistä ryhmää, ja tämä myös näkyy selvityksen tuloksissa ja tulosten käsittelyssä. Osa metsälappalaisista kokee metsälappalaisuuden olevan yksi saamelaisryhmistä ja osa taas näkee metsälappalaisuuden olevan saamelaisuudesta erillinen ryhmä.
- Selvityksestä käy ilmi, että monelle saamelaiseksi identifioituvalle metsälappalaiselle suuri kysymys on se, ettei heitä hyväksytä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Suurin osa metsälappalaisiksi identifioituneista henkilöistä ei siis ole tähänkään mennessä merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon lappalaiskriteerillä edes aikana, jolloin KHO sovelsi ns. kokonaisharkintaa. Nyt esitetty muutos ei muuta tilannetta näiden henkilöiden osalta.

Lopuksi

- SaKä edustaa lain mukaan saamelaisia (kielestä riippumatta), saamelaisten itsehallintoelimen kantaa ei voi itsehallintoelintä koskevan lain valmistelussa ohittaa. Esim. jäsenyyden määrittely kuuluu itsemääräämisoikeuden ytimeen.
- Kolttien kyläkokous kannattaa esitystä. Osa inarinsaamelaisista järjestöistä tukee esitystä, osa vastustaa sitä.
- Laki on vanhentunut, paikoin epäselvä ja avoin ristiriitoja aiheuttaneille tulkinnoille. Useita todettuja ihmisoikeusloukkauksia.
- Auki oleva tilanne aiheuttaa repivää keskustelua, tilanne kärjistyy.
- Nykytilanne vaikuttaa myös Suomen kansainväliseen maineeseen ihmisoikeuksia kunnioittavana maana.

KIITOS!

LsN Yrsa Nyman

Yrsa.Nyman@gov.fi

OIKEUSMINISTERIÖ

www.oikeusministerio.fi

Twitter: twitter.com/oikeusmin @oikeusmin

Käyntiosoite: Eteläesplanadi 10, Helsinki

Postiosoite: PL 25, 00023 Valtioneuvosto

Vaihde: 029 516 001