

26.2.2024

Dnro: 179/D.a.4/2024

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyoelamaTasa-arvovaliokunta@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntija- / lausuntopyyntö 19.2.2024

Asia: Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä (HE 100/2023) eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Johdanto

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Saamelaiskäräjien lausuntoa Suomen hallituksen esityksestä eduskunnalle saamelaiskäräjistä annetun lain sekä rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamiseksi. Saamelaiskäräjät tukee hallituksen esitystä saamelaiskäräjälaiksi alla olevien perusteluin.

Lain uudistamisen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan ”suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.” Esityksen tarkoituksena on lisäksi toimeenpanna YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluettelon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Ratkaisut liittyvät erityisesti lain 3 §:ään, mutta komitea kehottaa Suomea myös laajemmin toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

Tiivistettynä hallituksen esityksen sisältämät kaikkein merkittävimmät muutokset nykyisin voimassa olevaan lakiin nähden ovat:

-3 §:n Saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutetun määritelmän uudistaminen, sekä vaaliluettelon uudelleen muodostaminen uudistetun kriteeristön mukaisesti

- Vaaliluettelon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhaun uudistaminen siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta.

-Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen uudistaminen ”yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi” ja velvoitteen täydentäminen menettelyä koskevilla ohjeilla (9b §) sekä viranomaisten huolehtimisvelvoitteella (9a §) yhteistoimintavelvoitteen toteuttamiseksi

-Saamelaiskäräjävaaleja koskevan sääntelyn tarkistaminen kokonaisuutena, äänestämisen helpottamiseksi muun muassa lisäämällä äänestyspaikkoja sekä ottamalla käyttöön liikkuva äänestyspaikka ”vaalibussi”

Hallituksen esitys HE100/2023 vastaa pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjausta sekä yhdenvertaisuustiedonannon kirjausta sekä Saamelaiskäräjien kanssa käydyn saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluiden tulosta oikeusministeri Meren kanssa. Sisällöltään esitys pohjautuu Sanna Marinin

hallituksen edellisellä hallituskaudella eduskunnalle antamaan esitykseen HE274/2022, jota Saamelaiskäräjien täyskokous on käsitellyt kokouksessaan 29.11.2022 ja päättänyt hyväksyä esityksen selvällä enemmistöllä, luvuin 15 puolesta, 3 vastaan ja 1 tyhjä). Saamelaiskäräjät päätti lisäksi esittää hallituksen esitykseen pientä Saamelaiskäräjien alueellista edustavuutta koskevan ”kiintiö” järjestelmän sisältöä koskevaa lisäystä. Lisäys on nyttemmin sisällytetty osaksi Petteri Orpon hallituksen antamaa esitystä HE100/2023. Pääministeri Orpon hallituksen edellä viitatusen ehdotuksen merkittävimpana erona edellisellä hallituskaudella eduskunnalle annettuun ehdotukseen ovat lisäksi muutokset saamelaiskäräjistä annetun lain 9a ja 9b §:ien sisältämiin neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta koskeviin säännöksiin. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta koskevat heikennykset ovat valitettavia, mutta Saamelaiskäräjät on valmis hyväksymään joulukuussa 2023 neuvottelut muutokset osana kokonaisneuvottelutulosta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan hallituksen esityksen tavoitteet ovat tästä huolimatta kuitenkin pääasiassa oikean suuntaisia ja hallituksen esityksen sisältämä uudistus myös edistäisi saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomen lainsäädännössä kokonaisuutena ajatellen. Samalla esitys sisältää useita periaatteellisesti ja konkreettisesti merkittävää ja saamelaisten kannalta kannatettavaa edistysaskelta saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen suhteen. Saamelaiskäräjien esityksiä saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamiseksi ei hallituksen esityksessä kaikilta osin ole täysin huomioitu mutta tästä huolimatta esitys on saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kannatettava ja sen sisältämiä uudistuksia voidaan esityksen antamisen hetkellä vallinnut poliittinen tilanne huomioon ottaen pitää hyväksyttävänä.

Hallituksen esitys on muodostettu keskeisiltä osin saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamista valmistelleen ns. ”Timosen toimikunnan” mietinnön sisältämien ehdotusten ja mietintöä seuranneen hallituksen esityksen HE274/2022 mukaisena. Saamelaiskäräjät pitääkin Suomen valtion ja saamelaisten välisen luottamuksen vahvistamisen kannalta, sekä meneillään olevan totuus- ja sovintoprosessin onnistumisen ja uskottavuuden kannalta erittäin tärkeänä, että pääministeri Petteri Orpon hallitus antoi lain muuttamista koskevan esityksensä eduskunnalle heti hallituskauden alussa. Saamelaiskäräjistä annettua lakia on tähän mennessä yritetty uudistaa jo kolmella edellisellä vaalikaudella, siinä onnistumatta, joten Saamelaiskäräjien näkemyksen ja odotusten mukaan uudistuksen hyväksyminen viimein, on erittäin tärkeää saamelaisten kielten ja kulttuurin säilymisen kannalta sekä toisaalta myös niitä koskevan itsehallinnon ylläpidon näkökulmasta.

Saamelaiskäräjien yleiset huomiot esityksen keskeisestä sisällöstä

Saamelaiskäräjät tarkastelee Timosen toimikunnan esityksen ja hallituksen esityksen HE274/2022 pohjalta muodostetun uuden hallituksen esityksen sisältöä lausunnossaan pääasiassa yleispiirteisesti sekä jäljempänä joidenkin keskeisten kysymysten osalta yksityiskohtaisemmin. Yleisarviona Saamelaiskäräjät toteaa, että hallituksen esityksen mukainen muutos saamelaiskäräjistä annettuun lakiin parantaisi toteutuessaan saamelaisten oikeusasemaa eräiltä osin merkittävästi ja Saamelaiskäräjät toivoo esityksen hyväksymistä ehdotetun mukaisena. Saamelaiskäräjät toteaaakin, että hallituksen esityksen mukainen saamelaiskäräjistä annetun lain muutosesitys on uudistusta valmistelleen toimikunnan työn yhteydessä neuvoteltu kompromissi ja saamelaisten pitkään po. lakiin odottamien muutosten minimitaso. Tähän nähden on erittäin valitettavaa, että ns. Timosen toimikunnan ehdotukseen sisältyneestä tasosta on jouduttu edelleen ”tinkimään”. Tästä huolimatta Saamelaiskäräjät hyväksyy neuvottelutuloksen ja toivoo, että esitys myös hyväksytään eduskunnassa siten, että laki astuu voimaan suunnitellun aikataulun mukaisesti 1.7.2024. Tämä on tärkeää muun muassa siksi, että Saamelaiskäräjät ehtii oman vaalikautensa puitteissa tehdä uuden lain edellyttämät muutokset omaan työjärjestykseensä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on kuitenkin selvää, että esitystä ei voi, eikä tule heikentää enää nykyisestä tasostaan.

Saamelaiskäräjien kannalta on myös tärkeää pitää kiinni esityksen käsittelyn aikataulusta, jotta uusi laki saadaan voimaan suunnitellun mukaisesti 1.7.2024.

Saamelaiskäräjälain uudistuksella saataisiin korjattua YK:n vuonna 2019 ihmisoikeuskomitean toteama kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (KP-sopimuksen) loukkaustila ja saatettaisiin näin ollen Suomen lainsäädäntö saamelaisten oikeuksien toteutumisen osalta paremmin vastaamaan myös KP-sopimuksen vaatimuksia. Uudella lailla Suomen lainsäädäntöä saatettaisiin monelta osin vastaamaan myös parafoidun Pohjoismaisen saamelaisopimuksen vaatimuksia ja luotaisiin edellytyksiä sopimuksen ratifiointille tulevaisuudessa. Lisäksi Suomen lainsäädäntö saataisiin paremmin tukemaan myös YK:n alkuperäiskansajulistuksen hengen mukaisesti saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä oikeutta vahvemmin osallistua itseään koskevia asioita koskevaan päätöksentekoon erityisesti 3 §:n äänestysoikeuden kriteeristön suhteen sekä 9 §:n yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoa kehittämisen myötä.

Saamelaiskäräjien huomiot eräistä esityksen sisältämisistä kohdista

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (ja vaaliluettelon uudelleen muodostaminen)

Saamelaiskäräjät yhtyy saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamista valmistelleen toimikunnan mietinnössään toteamaan faktaan, jonka mukaan,

Lain 3 §:n muuttaminen siten, että säännös turvaa saamelaisten ihmisoikeudet YK:n ihmisoikeuskomitean edellyttämällä tavalla seuraa tarpeesta toteuttaa Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tavalla, joka toteuttaa myös perustuslain 22 §:n, 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännöksiä. Siten voimassa olevan säännöksen säilyttämistä ei ole voida pitää perusteltuna vaihtoehtona.

Saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana kuuluu oikeus päättää omasta identiteetistään tai ryhmänsä jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeutta määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Kysymyksessä on selkeästi saamen kansan sisäinen asia, johon valtioilla ei ole vakiintuneen kansainvälisen oikeuden mukaan valtiollisen suvereniteettinsa nojalla oikeutta puuttua. Tämä periaate on selkeästi ilmaistu muun muassa YK:n alkuperäiskansajulistuksessa, jonka toimeenpanoon myös Suomen valtio on antanut vahvan poliittisen sitoumuksensa hyväksyessään itse julistuksen sekä sitoutuessaan mainitun julistuksen täytäntöönpanoon vuoden 2014 alkuperäiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjan hyväksyessään.

Saamelaiskäräjien täyskokous on hyväksynyt vahvalla enemmistöllä¹ esityksen mukaisen 3 §:n otsikon ja sisällön muutoksen, jonka mukaan nykyinen ns. saamelaismääritelmä jatkossa ymmärrettäisiin selkeästi oikeudeksi äänestää ja asettua ehdolle Saamelaiskäräjien vaaleissa. Itse määritelmää tarkennettaisiin siten, että kriteeristö olisi jatkossa nykyistä voimakkaammin kieliperustainen ja nykyisen määritelmän 2-kohdan mukaisesta ns. lappalaisperusteesta luovuttaisiin. Toisaalta hakijan esivanhempien kielitaito kriteerinä muutettaisiin ulottumaan yhtä

¹ Saamelaiskäräjien täyskokous hyväksyi 29.11.2022 hallituksen esityksen lisäyksiin äänin 15-3-1 (äänestys kiintiöjärjestelmää koskevasta muutosehdotuksesta hallituksen esitykseen ja 15-4-0 (äänestys hallituksen esityksen hyväksymisestä)

sukupolvea kauemmas menneisyyteen, isoisovanhempiin saakka, millä laajennuksella pyrittäisiin huomioimaan muun muassa suomalaistamispolitiikan seurauksena kielensä menettäneiden sukujen asemaa. Kyseinen uudistusesitys on saanut runsaasti kritiikkiä erityisesti ns. lappalaisperusteesta luopumisesta johtuen. Ns. lappalaisperuste on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ongelmallinen erityisesti siitä syystä, ettei nykyisen lainkohdan tarkoittama ”lappalaismerkintä” vanhoissa veroluetteloissa perustu kaikissa tapauksissa henkilön etnisiteettiin, vaan veroluetteloon merkityn henkilön elinkeinoon. Näin ollen po. kauan sitten eläneen henkilön elinkeinoa koskevaa merkintää ei voida pitää ratkaisevana perusteena yksittäisen nykyisin elävän henkilön esivanhemman saamelaisuutta arvioitaessa. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan edellä viitatus muutoksen saama kritiikki on suurelta osin aiheetonta tai liioiteltua muun muassa siitä syystä, että tapauksia, joissa vaaliluetteloon pyrkivä hakija on voitu merkitä vaaliluetteloon ainoastaan ns. lappalaiskriteerin perusteella on todellisuudessa paljon vähemmän, kuin esityksen saamat kriittiset näkökannat yleisesti antavat ymmärtää. Useimmin tuomioistuimiin päätyneissä vaaliluetteloon hyväksymistä koskevilla ratkaisuisa on ollut kyse muun muassa siitä, että henkilön saamelaisuutta on arvioitu ns. kokonaisarvioinnin pohjalta siten, että tuomioistuimen perusteluissa ei olla voitu todeta henkilön täyttävän yhtäkään nykyisen lain 3 §:n sisältämistä objektiivisista kriteereistä, vaan tuomioistuin on ratkaissut asian niin kutsutun kokonaisharkinnan pohjalta toisin kuin saamelaiskäräjien vaalilautakunta, joka on soveltanut nykyisen lain voimassa olevaa objektiivista kriteeristöä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan esitetty kielikriteerin laajennus yhdellä sukupolvella, kompensoi myös osaltaan ns. lappalaisperusteesta luopumisen vaikutuksia. Kokonaisuutena arvioituna Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan 3 §:n esitettyä muutosta on pidettävä tasapainoisena ja hyväksyttävänä ehdotuksena, jolla saadaan täsmennettyä tähän asti epäselviä äänioikeuden kriteereitä. Toisaalta esityksen mukaisella pykälän otsikon uudistuksella voidaan poistaa epätietoisuutta sen seikan suhteen, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottaminen tuottaisi vaaleihin liittyvien em. oikeuksien lisäksi joitain muita oikeuksia. Näin ei nykyisen lain voimassa ollessakaan ole ollut² mutta tästä huolimatta uskomuksia, joiden mukaan vaaliluetteloon kuuluminen tuottaisi em. lisäksi myös muita mahdollisia etuja tai oikeuksia, liikkuu edelleen paljon, mikä voi osaltaan selittää sitä, miksi vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia Saamelaiskäräjien vaalilautakunnan päätöksiä on päätenyt usein muutoksenhaun kohteeksi.

Vaaliluettelon uudelleen muodostaminen ja Saamelaiskäräjien legitimizeettiongelma

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon on vuodesta 2011 otettu Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin joukko hakijoita, joita Saamelaiskäräjien vaalilautakunta ei ole hyväksynyt. Tämän kehityksen seurauksena saamelaisyhteisössä on syntynyt arvostelua ja voimakasta kritiikkiä, jonka mukaan mainittu kehitys on vaarantanut Saamelaiskäräjien legitimizeetin edustaa saamelaisia.

² Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 23b §:n mukaan saamelaiskäräjien vaaliluettelon sisältämiä tietoja on voitu käyttää tai niitä luovuttaa ainoastaan saamelaiskäräjävaalien toimittamiseen sekä käräjien hallituksen erikseen näin päättäessä tilastointiin ja tieteelliseen tutkimukseen.

23 b § ([30.12.2002/1279](#))

Vaaliluettelon tietojen tarkoitussidonnaisuus

Vaaliluetteloa ja siihen sisältyviä tietoja ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin saamelaiskäräjien vaalien toimittamiseen.

Saamelaiskäräjien hallituksella on kuitenkin oikeus käyttää ja luovuttaa vaaliluettelon tietoja tilastointitehtäviä ja tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten noudattaen, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:ssä säädetään.

Mainitun kehityksen seurauksena ja Saamelaiskäräjien legitimitetin kyseenalaistamisen lisäksi, on saamelaisyhteisöstä pantu vireille kaksi valitusta Korkeimman hallinto-oikeuden vaaliluetteloon ottamista koskevien ratkaisuiden johdosta YK:n ihmisoikeuskomitealle. Komitea on 1.2.2019 antanut ratkaisunsa valituksiin. Ratkaisuissa on todettu, ettei Suomi ole tältä osin noudattanut YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia käsittelevää yleissopimusta (KP-sopimus), vaaliluettelossa olevien saamelaisten henkilöiden poliittisten oikeuksien osalta, ottaen huomioon erityisesti saamen kansan sisäinen itsemääräämisoikeus. Tältä pohjalta saamelaiskäräjälain uudistamista valmistellut toimikunta on katsonut perustelluksi esittää ratkaisunaan em. ongelmaan vaaliluettelon muodostamista uudelleen. Saamelaiskäräjät yhtyy toimikunnan kantaan tältä osin ja toteaa, ettei YK:n ihmisoikeuskomitean toteamaa KP-sopimuksen loukkaustilaa ole kaikkien vaaliluetteloon kuuluneiden saamelaisten yhdenvertainen asema säilyttäen mahdollista korjata muutoin kuin muodostamalla koko vaaliluettelo uudelleen, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu.

Kaiken kaikkiaan Saamelaiskäräjien toiveena on, että käräjien vaaliluetteloon liittyvää kysymystä koskevat oikeusriidat saadaan päättymään ja tilanne tältä osin selkiytymään, jotta Saamelaiskäräjät voisi jatkossa käyttää resurssinsa tehokkaammin varsinaisten tehtäviensä, Suomessa elävän kolmen saamen kielen ja saamelaista kulttuuria koskevan itsehallinnon hoitamiseen ja kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien edistämiseen. Käräjien näkemyksen mukaan hallituksen esittämä ratkaisu on perusteltu ja välttämätön myös tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

2. luku Saamelaiskäräjien tehtävät ja toimivalta

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan 5 §:n mukaisia tehtäviä ja toimivaltaa koskevat muutokset ovat kannatettavia. Toimivaltaan liittyvien asioiden yhteyteen on nostettu lisäksi kirjaus, joka korostaa Saamelaiskäräjien vastuuta toimia kaikkien perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

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

Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan on itsestään selvää, että Saamelaiskäräjät toimii tämän kirjauksen edellyttämällä tavalla ilman kyseisen kaltaista lain kirjaustakin, mutta kirjaus on tärkeä tasapainottava osa saamelaiskäräjien toimivaltaa koskevaa kirjausta siitä syystä, että ko. kirjauksen myötä Saamelaiskäräjien työn luonne perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavana, toteuttavana ja edistävänä organisaationa näyttäytyy myös ulospäin entistä selkeämmin, ja samalla vastaa osaltaan saamelaiskäräjien toimintaa kohtaan osoitettuun kritiikkiin ja epäilyihin. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi kyseinen lisäys on tärkeä ja kannatettava sekä tasapainottava osa esitystä.

9-9b § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvélvoite sekä saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten toiminnassa

Saamelaiskäräjälain sääntelyä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi. Uusi kokonaisuus muodostuisi yhteistoiminta- ja neuvotteluvélvoitteesta, säännöksestä saame-

laisten oikeuksien huomioimista viranomaisten toiminnasta sekä yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevasta menettelysäännöksestä.

Nykyiseen voimassa olevaan saamelaiskäräjälakiin sisältyvä 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite, on lain voimassa olon aikana kertyneen kokemuksen kautta osoittautunut sisällöltään riittämättömäksi turvaamaan saamelaisten riittävä osallistuminen ja siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen heitä itseään koskevassa päätöksenteossa neuvotteluvelvoitteen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Erityisesti niiden asioiden yhteydessä, joissa Saamelaiskäräjien ja 9 §:n mukaisesti neuvotelleen viranomaistahon kannat ovat olleet merkittävästi toisistaan poikkeavia, ei myöskään neuvotteluvelvoitteen nykyinen sisältö ole pystynyt turvaamaan saamelaisten kannalta tyydyttävää osallistumisoikeuden ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen tasoa. Esityksessä neuvotteluvelvoitetta on laajennettu nykyisestä neuvotteluvelvoitteesta yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi. Yhteistoimintaa koskevaan menettelyyn on lisäksi sisällytetty 9b §:ään eräitä menettelytapaa koskevia ohjeita, jotka on katsottu tärkeiksi ja molempien osapuolten kannalta hyödyllisiksi, sekä 9 a §:ään³ neuvotteluosapuolena toimivan viranomaistahon huolehtimisvastuun piiriin kuuluvia asioita, jotka korostavat prosessin yhteistoiminnallisia piirteitä. Osana uudistuksen yhteistoimintaan tähtäävää yhteistyön tavoitetta on 9 §:n sisältöön kirjattu myös tavoite pyrkiä neuvotteluiden kautta yhteisymmärrykseen tai Saamelaiskäräjien suostumuksen saamiseen neuvotteluiden kohteena olevaan asiaan. Uudistus ilmentää tältä osin kansainvälisen alkuperäisoikeuden kehitystä ja lähentää tältä osin Suomen oikeusjärjestystä muun muassa YK:n alkuperäiskansajulistuksen tavoitteiden sisältämää FPIC (free, prior and informed consent) -periaatteen toteutumista neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyn kohteena olevien asioiden yhteydessä. Tältä osin Saamelaiskäräjät pitää esitystä 9 §:n neuvottelumenettelyn uudistamisen suhteen onnistuneena ja erittäin tervetulleena. Tavoitteestaan huolimatta mainittu esityksen kirjaus ei kuitenkaan miltään osin luo Saamelaiskäräjille veto-oikeuteen rinnastuvaa oikeutta estää menettelyn kohteena olevien asioiden etenemistä viranomaisissa, eikä toisaalta kavenna myöskään esimerkiksi kuntien oikeutta päättää kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvista asioista.

Edellä lausutusta huolimatta 9-9b §:n muodostamaa kokonaisuutta on kritisoitu muun muassa siitä, että esitys muodostaisi käytännössä Saamelaiskäräjille veto-oikeutta lähellä olevan oikeuden estää 9 §:n soveltamisalaan kuuluvien asioiden etenemisen. Tämä ei pidä paikkaansa, mikä on selkeästi todettu myös esityksen 9 § kokonaisuutta koskevassa perusteluosassa.⁴ ja väitteet osoittavatkin

³ 9a § Saamelaisten oikeuksien huomioiminen 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.

⁴ Vaatimus neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei kuitenkaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai esimerkiksi jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse

myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Viranomaisella voi olla hyväksyttävät perusteet toiminnalleen siinäkin tapauksessa, että saamelaiskäräjät toimenpidettä nimenomaisesti vastustaisi. Viranomainen voi olla velvollinen neuvottelemaan sen toimivaltaan kuuluvasta asiasta muidenkin tahojen kanssa tai sen on – kuten esimerkiksi ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa erinäisissä suunnitteluprosesseissa – sovittava yhteen useiden asianosaistahojen erilaisia intressejä. Viranomainen voi tiettyssä asiassa myös joutua punnitsemaan eri perus- ja ihmisoikeuksia toisiaan vastaan ja pyrkiä sovittamaan yhteen eri ihmisten tai ryhmien perus- ja ihmisoikeudet. Neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyin toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen. Neuvotteluvelvoitteen mahdollinen loukkaaminen saattaa itsessään tällöin olla valitusperuste. Saamelaiskäräjillä ei siis ole neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta, vaikka yksimielisyys tai suostumus onkin neuvottelujen tavoitteena.

lähinnä sen, että saamelaisten osallistumisoikeuden sisällöstä ei ole kaikilla viranomaisilla riittävästi tietoa.

Yksi merkittävimmistä yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyn uudistukseen sisältyvistä yksityiskohdista on 9 a §:ään sisältyvä viranomaisten huolehtimisvastuun säätäminen osaksi 9 §:n kokonaisuutta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on valitettavaa, että pääministeri Orpon hallituksen esityksestä jouduttiin jättämään pois lain 9a §:n toisen ja kolmas momentti, joista erityisesti kolmannen momentin vaikutusten arviointia koskeva osa oli olennainen ja merkittävä osa koko 9a §:n sisältöä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan erityisesti kolmannen momentin poisto vaikuttaa koko yhteistoiminta- ja neuvotteluvuorituksen toteuttamiseen kielteisellä tavalla, koska esimerkiksi 9a §:n jäljellä jäänyttä osaa on haasteellista soveltaa ilman, että toimenpiteistä aiheutuvia vaikutuksia on ensin arvioitu. Vaikutusten arviointi on myös yleisesti ottaen osa nykyaikaista viranomaismenettelyä kaiken laatuudessa päätöksenteossa. Hallituksen esitykseen jäljelle jääneen osan perusteella on epäselvää, kenen vastuulla viranomaisen suunnitteleman toimenpiteen vaikutusten arviointi ehdotetun lain mukaan olisi. Mikäli vaikutuksia ei arvioida, eivät myöskään pykälän 1 momentin 1 ja 2 -kohtien velvoitteet toteudu. Timosen toimikunnan mietinnön tarkoitus nimenomaan oli, että huolehtimisvastuun piiriin oli kirjattu pykälän 3-momenttiin käsillä olevaa neuvoteltavaa hanketta koskevan vaikutusten arvioinnin suorittaminen, johon hankkeen suunnittelun ja koko yhteistoiminta- ja neuvotteluvuorituksen toteuttamisen oli tarkoitus pohjautua. Toisaalta ns. Timosen toimikunnan mietinnön pohjalta valmisteltuun hallituksen esitykseen otettiin osaltaan myös saadun viranomaispalautteen perusteella konkreettiset menettelysäädökset osaksi 9-9b §:ien kokonaisuutta nimenomaan siitä syystä, että viranomaisten vastuulle jäävien toimenpiteiden suorittamiseksi olisi olemassa selkeät säännöt. Tähän nähden hallituksen esityksestä HE100/2023 poistettu 9a §:n 3. momentin poistaminen vaikuttaa voimakkaasti tätä tavoitetta vastaan, ja Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lakiesitys olisi ollut selkeämpi, jos se olisi edelleen sisältänyt alla siteeratun vaikutusten arviointia koskeva 9 a §:n 3. momentin;

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.

Yleisesti ottaen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin velvoittavat säädökset ovat nykyisin hajanaisia ja toisistaan poikkeava eri lakien välillä. Vaikutusten arvioinnin oikeusperustan osoittaminen keskitetysti yhteen lakiin olisi parantanut viranomaisten ja muiden asianosaisten tietoisuutta velvoitteen olemassaolosta, sisällöstä ja saamelaisten oikeuksista ylipäänsä ja olisi tullut mitä luultavimmin tehostamaan tähän liittyvää viranomaistyötä pitkällä tähtäimellä merkittävästi. Tältä pohjalta myös hankkeet, joihin 9 §:n menettelyä on sovellettava, olisi mahdollista toteuttaa paremmin suunniteltuina ja asianmukaisen saamelaisten osallistamisen kautta siten, että hankkeen negatiivisia vaikutuksia saamelaisten kielelle ja kulttuurille voitaisiin vähentää ja ehkäistä siten, että jatkossa pienempi osa hankkeista päättyisi tuomioistuinten arvioitavaksi.

Neuvottelut päättyvät joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskustelua jatkamallaakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada. Neuvotteluja jatketaan niin kauan kuin osapuolet arvioivat, että on mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä asiasta. Viranomaisten velvoitteesta huomioida saamelaisten oikeudet säädetään tarkemmin ehdotetussa 9 a §:ssä. Viranomaisten tulee huomioida saamelaisten oikeudet myös

siinä tapauksessa, että tietyistä asioista ei jostakin syystä käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja.

Toisaalta uudistusesityksen kautta tavoitellun laadukkaamman suunnittelun ja tehokkaamman osallistamisen kautta hankkeesta saamelasiyhteisölle koituvia hyötyjä voitaisiin myös tuoda paremmin esille ja sitä kautta mahdollisesti edistää kulloinkin käsillä olevan hankkeen toteutumisen mahdollisuuksia. Laadukkaamman suunnittelun ja tehokkaan, oikea-aikaisen osallistamisen kautta erilaisista hankkeista voi olla mahdollista löytää tai luoda saamen kielille ja kulttuurille myös positiivisia vaikutuksia, joiden esille tuominen edellyttää nykyistä 9 §:n neuvotteluvelvoitetta tehokkaampaa ja perusteellisempaa saamelaisten osallistamista yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Näin ollen käsillä olevan 9 §:n kokonaisuuden merkittävä uudistus yhtenä tärkeänä tavoitteena on edellä mainittujen lisäksi sen ajattelutavan juurruttaminen viranomaisiin ja muihin sidosryhmiin, että saamelaisia erityisesti koskettavien hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen, voitaisiin hankkeen laadukkaalla vaikutusten arvioinnilla ja suunnittelulla sekä saamelaisten oikea-aikaisella ja asianmukaisella osallistamisella saavuttaa nykyistä parempia lopputuloksia ja todennäköisesti vähentää neuvottelumenettelyn kohteina olevista yhteiskunnallisista hankkeista seuraavia oikeusriitoja. Tämän seikan ymmärtäminen onkin erittäin tärkeää kaikille saamelaiskäräjälain 9 §:n kokonaisuutta soveltaville viranomaisille ja muille sidosryhmille, jotka hankkeita suunnittelevat ja toteuttavat mutta myös lainsäätäjälle, joiden päätöksestä uudistuksen tulevaisuus riippuu.

Uusi 5. luku muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevista asioissa

Eräs esityksen sisältyvistä uudistuksista, on Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutumisen yhteydessä noudatettavan muutoksenhaun kehittäminen ja pyrkimykset vähentää pitkällä tähtäimellä muutoksenhaun tarvetta. Muutoksenhaun tarvetta vähentävänä toimenpiteenä lakiin on esitetty vaalilautakunnan toiminnan kehittämistä kasvattamalla vaalilautakunnan resursseja ja jäsenmäärää kuudesta kahdeksaan jäsentä, joiden valinnassa Saamelaiskäräjien on huomioitava yhdenvertaisesti eri saamen kieliryhmät ja alueet. Lisäksi lautakunnan päätöksistä mahdollistettavan varsinaisen muutoksenhaun järjestelmää on esityksessä kehitetty siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhaun asteena on nykyisen Saamelaiskäräjien hallituksen sijasta riippumaton ja itsenäinen muutoksenhakulautakunta. Tällä muutoksella tulee Saamelaiskäräjien arvion mukaan olemaan positiivisia vaikutuksia muutoksenhaun tehokkuuteen, läpinäkyvyyteen ja siten myös uskottavuuteen yksilön oikeusturvaa parantavana uudistuksena. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan uudistus tältä osin voi vähentää vaalilautakunnan päätöksenteon sekä siihen liittyvän muutoksenhaku järjestelmän julkista arvostelua ja jopa tähän liittyvää vihapuhetta. Uudistus on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan siten kannatettava ja tarpeellinen.

Muutoksenhakulautakunta on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Saamelaisten itsemääräämisoikeus toteutuu lautakunnan osalta siten, että lautakunnan nimittäminen tapahtuu Saamelaiskäräjien ehdotuksesta, mitä menettelyä Saamelaiskäräjät on pitänyt minimitasona nimenomaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta.

Ehdotukset vaalilautakunnan kokoonpanon laajentamisesta sekä uuden itsenäisen, riippumattoman ja saamelaiskäräjien ehdotuksesta nimetyn muutoksenhakulautakunnan perustamisesta osaltaan vahvistaisivat saamelaisten itsemääräämisoikeutta, jokaisen yksilön oikeusturva samalla suojaten. Uusi muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloa koskevista asioissa. Lautakunnan päätöksistä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos siihen myönnetään valituslupa.

Saamelaiskäräjien näkemys vaaliluettelon muodostamista koskevan muutoksenhaun osalta on ollut se, että vaaliluetteloon ottamista koskevien ratkaisuiden osalta ylin muutoksenhaku asteen toteuttaminen tulisi järjestää siten, että muutoksenhaku toteutettaisiin esimerkiksi saamelaisten

itsensä keskuuteen muodostettavan erityistuomioistuimen toimesta, jotta saamelaisten itsemääräämisoikeus voisi toteutua myös tässä yhteydessä. Tämän kaltaiselle ratkaisulle ei Timosen toimikunnan työn yhteydessä katsottu olleen edellytyksiä ja on myös todennäköistä, ettei kyseisenkaltaista muutosta olisi ollut mahdollista toteuttaa Suomen voimassa olevaa perustuslakia muuttamatta, tavallisen lain säätämisyhteisönsä. Tästä syystä Timosen toimikunnan esittämä malli, joka on sisällytetty myös hallituksen esitykseen muutoksenhakujärjestelmäksi vaaliluettelo asioissa, on muodostettu kompromissiksi, joka oli sekä toimikunnan Saamelaiskäräjien, että edustettuina olleiden puolueiden edustajien ja myöhemmin, 29.11.2022 päätöksen perusteella myös Saamelaiskäräjien hyväksyttävissä. Osana em. ratkaisua Korkein hallinto-oikeus edelleen säilyy korkeimpana muutoksenhakuelimenä myös Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista koskevien asioiden yhteydessä, mutta muutoksenhaku Korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi luvan varaiseksi, kuten muidenkin KHO:n valitusasioiden yhteydessä nykyisin on pääsääntö. Korkein hallinto-oikeus voisi jatkossa vaaliluetteloon ottamista koskevien valitusten yhteydessä myöntää valitusluvan, mikäli valittaja esittäisi perustellun väitteen siitä, että muutoksenhakulautakunnan päätös perustuu syrjintään tai mielivaltaan.

Saamelaiskäräjävaalien toimittamiseen liittyvät kehittämistoimet

Eräänä saamelaiskäräjistä annetun lain tärkeänä ja akuuttina tavoitteena on jo pitkään ollut tarve uudistaa Saamelaiskäräjien vaaleihin liittyviä menettelyitä siten, että vaaleissa äänestäminen helpottuisi ja toisaalta vaaliluettelon kokoamiseen ja muuhun vaalien toimittamiseen liittyvään työhön jäisi Saamelaiskäräjien yhteydessä itsenäisesti toimivalle vaalilautakunnalle riittävästi aikaa ja että lautakunnan kokoonpanoa voitaisiin vahvistaa ja turvata lautakunnalle riittävät resurssit.

Näihin tavoitteisiin hallituksen esityksessä uudeksi saamelaiskäräjälaiksi on myös saatu aikaan tärkeitä ja osin merkittäviä parannuksia. Nykyinen äänestystapa kirjatulla kirjeellä postin välityksellä on aiheuttanut ongelmia etenkin pitkien välimatkojen saamelaisalueella. Äänestämisen helpottamiseksi vaaleihin liittyviä käytäntöjä on pyritty sujuvoittamaan teknisluonteisin muutoksin, kuten äänestysaikaa pidentämällä. Muita tärkeitä äänestämistä helpottavia parannuksia ovat muun muassa kiertävän äänestyspaikan, ”bussin”, käyttöönotto, vaalipäivän äänestyksen toteuttaminen suoraan lain nojalla, useamman äänestyspaikan per kunta mahdollistaminen, äänestyspaperien saamisen helpottaminen niin, että äänestäjä voisi saada vaaliasiakirjat vielä vaalipäivänä miltä tahansa äänestyspaikalta sekä äänestämisen mahdollistaminen vaalipäivän äänestämisen yhteydessä missä tahansa vaalilautakunnan äänestyspisteessä.

Vaalien toimittamisesta vastaavan vaalilautakunnan työhön hallituksen esitys tuo merkittävää parannusta erityisesti lautakunnan toiminnan muuttuessa jatkuvaksi, koko vaalikauden ajan. Uudistuksella on pyritty vastaamaan vaaliluetteloon hakeutumisen ajoittumisen lyhyelle ajalla aiheuttamaan hakemusten käsittelyruuhkaan ja siten parantamaan ennen kaikkea vaaliluetteloon hakeutujien oikeusturvaa. Edelleen mainittuja tavoitteita tukevat myös vaalilautakunnan jäsenmäärän kasvattaminen neljästä (+pj), kuuteen jäseneseen (puheenjohtajan lisäksi). Vaalien toimittamiseen liittyen uudistukseen sisältyy myös joukko teknisluontoisempia muutoksia vaaleja koskevan 4 -luvun säädöksiin.

Saamelaiskäräjien arvion mukaan hallituksen esityksen mukaisilla uudistuksilla tulee olemaan merkittäviä positiivisia vaikutuksia Saamelaiskäräjien vaalien toimittamiselle ja mahdollisesti myös äänestysaktiivisuudelle, jonka myötä hallituksen esityksellä edistetään myös demokratian toteutumista saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon rakenteissa.

Yhteenveto

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan pääministeri Orpon hallituksen esitys saamelaiskäräjistä annetun lain uudistamiseksi sisältää edellä todetuin tavoin useita sekä periaatteellisesti, että myös käytännön tasolla merkittäviä ja saamelaisten kannalta positiivisia muutoksia ja lisäyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Lakia on myös yritetty uudistaa jo yli vuosikymmenen ajan, mistä syystä saamelaisyhteiskunnan toiveet ja odotukset uudistuksen läpiviemiseksi ovat korkealla.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lain uudistaminen on välttämätöntä saamen kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon turvaamiseksi ja yhteiskuntarauhan vakiinnuttamiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi saamelaisten ja Suomen valtion välille, mistä syystä on tärkeää, että esitys hyväksytään muuttumattomana ja suunnitellun aikataulun mukaisesti siten, että uusi laki voi astua voimaan 1.7.2024. Saamelaiskäräjät tukee hallituksen esityksen hyväksymistä.

Pirita Näkkäläjärvi
puheenjohtaja

Kalle Varis
lakiasihteeri

(Lausunnosta päätti puheenjohtaja kuultuaan hallitusta 26.2.2024)