

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2014 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti maa- ja metsätalousvaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (MmVL 40/2014 vp ja TyVL 12/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen ja neuvotteleva virkamies Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet
- puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi, II varapuheenjohtaja Heikki Paltto ja saamen kieliturvasihteeri Siiri Jomppanen, saamelaiskäräjät

- kunnanjohtaja Mikko Kärnä, Enontekiön kunta
- kunnanvaltuuston puheenjohtaja Anu Avaskari, Inarin kunta
- kunnanhallituksen jäsen Arja Mäkitalo, Sodankylän kunta
- varatuomari Aimo Guttorm, Utsjoen kunta
- yhdistyksen puheenjohtaja Anu Avaskari, Anarasah sr/ Inarinsaamelaiset ry
- kolttien luottamusmies Veikko Feodoroff, Kolttien kyläkokous
- puheenjohtaja Erika Sarivaara, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry
- oikeustieteen kandidaatti Heikki J. Hyväriinen, SámiSoster ry
- oikeustieteen kandidaatti Heikki J. Hyväriinen, Suomen saamelaisten keskusjärjestö ry
- professori Mikael Hidén
- tutkija Juha Joonas
- tutkijatohtori Tanja Joonas
- tarkastaja Jouni Kitti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- oikeudellinen asiantuntija Pertti Eilavaara
- professori Olli Mäenpää
- professori Markku Suksi
- professori Kaarlo Tuori.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettua lakia ja rikoslakia. Saamelaiskäräjälain tarkistamisen tavoitteena on parantaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Saamelaiskäräjien toimielinrakenteita muutetaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisen kannalta toimivammiksi sekä toimielinten valta- ja vastuusuhteita selkeytetään.

Saamelaiskäräjien itsehallinnollista asemaa korostetaan. Saamelaiskäräjien kertomus annetaan suoraan eduskunnalle. Saamelaiskäräjien tehtäviä, organisaatiota ja toimintaa koskeva sääntely toteutetaan lailla ja saamelaiskäräjien työjärjestyksellä. Säännöstä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista laajakantoisista ja merkittävästä toimenpiteistä tarkistetaan yhteistyötä painottavaksi.

Saamelaiskäräjien vaalijärjestelmää kehitetään suhteellisen vaalitan suuntaan sekä äänioikeutettujen alueellista jakautumista paremmin huomioon ottavaksi muuttamalla saamelaiskäräjien kuntakiintiöitä. Viisikymmentä äänioikeutettua saamelaista voi jatkossa tehdä aloitteen

saamelaiskäräjille sen tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Esityksessä ehdotetaan saamelaisen määritelmää tarkistettavaksi niin, että henkilöä ei pidettäisi saamelaisena pelkästään maa-, veronkanto- tai henkikirjamerkintöjen perusteella. Määritelmässä otetaan nykyistä paremmin huomioon saamelaisen alkuperäiskansan henkisen ja aineellisen kulttuurin moninaisuus. Saamelaisen oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli niin sanottua ryhmäidentifikaatiota, vahvistetaan laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa ja muuttamalla muutoksenhakua siten, että vaaliluetteloon merkitsemistä koskevasta asiasta tehdään oikaisuvaatimus saamelaiskäräjien kokoukselle.

Saamelaiskäräjät ehdotetaan lisättäväksi rikoslain virkarikoksia koskevaan sääntelyyn. Siten saamelaiskäräjien toimielinten jäsenet ovat jatkossa rikosoikeudellisessa virkavastuussa toimimaan.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan siten, että kaikki saamelaiskäräjien vaaleihin vaikuttavat säännökset ovat sovellettavissa seuraavia vaaleja toimeenpantaessa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon perustan muodostavat säännökset ovat perustuslaissa. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuu-

lut saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ja tarjoaa valtiosääntöisen perustan heidän elinolosuhteidensa kehittämiseksi heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksellä on pyritty luomaan saamelaisille perustuslaissa turvattu hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat aiempaa enemmän vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista. Tarkoitus on ollut edistää saamelaisten

mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan (HE 248/1994 vp).

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään tarkemmin vuonna 1996 voimaan tulleella lailla saamelaiskäräjistä (jäljempänä saamelaiskäräjälaki). Esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjälakiin tehtäväksi muutoksia, jotka parantavat saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tärkeinä ja tarpeellisina saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon kehittämiseksi. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomauksin ja muutosehdotuksin.

#### *Saamelainen*

Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi lain 3 §:ään sisältyvää määritelmä, jonka pohjalta määräytyy, onko henkilöllä oikeus tulla otetuksi saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavaan vaaliluetteloon. Ehdotettu säännös sisältää voimassa olevan lain tapaan subjektiivisen kriteerin, jonka mukaan henkilön on itse pidettävä itseään saamelaisena (ns. itseidentifikaatio). Lisäksi hänen tulee täyttää jokin 1-3 kohdan objektiivisista kriteereistä.

Momentin 2 kohta ehdotetaan muutettavaksi näin kuuluvaksi: "hän on omaksunut sukusiteitensä kautta saamelaiskulttuurin ja ylläpitänyt yhteyttä siihen ja on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty verotusta tai väestökirjanpitoa varten laadittuun viranomaisasiakirjaan lappalaiseksi". Voimassa olevassa laissa säännös kuuluu seuraavasti: "hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa".

Esityksen perusteluissa (s. 6—7) kuvataan nykyisen säännöksen syntyhistoriaa ja todetaan, että saamelaisena pidetään 2 kohdan perusteella saamenkielisestä syntyperästä riippumatta sellaisen henkilön jälkeläistä, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa. Ensimmäiseksi

säännöstä sovellettaessa huomioon otettavaksi viranomaisrekisteriksi kaavailtiin lakia säädetäessä 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).

Esityksen perusteluissa kuvataan myös määritelmäsäännöksen soveltamiskäytäntöä (s. 7) ja todetaan, että määritelmäsäännöstä tulkittiin oikeuskäytännössä aluksi kielipainotteisesti (KHO: 1999:55 ja KHO:2003:61). Korkein hallinto-oikeus (KHO) on katsonut, että saamen kieleen liittyvä peruste on äänioikeuden pääperuste. Tähän nähden ja kun saamelaisuus voidaan kielellisellä perusteella ulottaa vain neljään sukupolveen, ei ajankohtaa, jolloin vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön esivanhemmat on merkitty lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin rekistereihin lappalaisena, voida KHO:n mukaan ulottaa kuinka kauaksi tahansa eikä ainkaan pidemmälle kuin saamelaismäärittelyn pääperusteena oleva kieliperuste ulottuu. Muutoin perustuslaissa ja saamelaiskäräjälaisissa saamelaisille alkuperäiskansana turvatun kulttuuri-itsehallinnon toteutuminen saattaisi vaarantua. Näin ollen henkilön, jonka esivanhempi oli viimeksi merkitty lappalaisten joukkoon maakirjaan vuonna 1762, ei pelkästään tällä perusteella voitu katsoa olevan saamelainen (KHO:1999:55). Toisaalta hakija, jonka isoäidin isä oli merkitty lappalaiseksi vuoden 1870 henkikirjassa, oli tällä perusteella saamelainen (ks. KHO 22.9.1999 taltio 3181).

KHO on sittemmin antanut YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen valvontakomitean (rotusyrjintäkomitea) suosittamalla tavalla aiempaa enemmän merkitystä henkilön itseidentifikaatiolle sekä määritelmäsäännöksen objektiivisiin perusteisiin tukeutuvien eri näkökohtien punnintaan palautuvalle kokonaisharkinnalle (KHO:2011:81). KHO on ratkaisussaan KHO:2011:81 katsonut, ettei saamelaisuuteen sinänsä aidosti samaistunut henkilö ollut laissa tarkoitettu saamelainen pelkästään sillä perusteella, että hän oli arkistoviranomaisen antaman todistuksen mukaan vuoden 1825 maa- ja veronkantokirjaan tunturilappalaisiksi merkityn henkilön jälkeläinen ja että hän oli esittänyt selvitystä isovanhempansa saamen kielen oppimisesta kotikielensä. Mutta kun lisäksi otettiin huomioon saamelaisten kotiseutualueella Inarissa asuvan valittajan saamelaisuuteen ja saamelaiseen elämäntapaan samastuminen kokonaisuutena, häntä oli kuitenkin pidettävä saamelaisena, ja hänet näin ollen oli pyyntönsä mukaisesti merkittävä tulevien vaalien vaaliluetteloon. KHO kiinnitti siten tässä ratkaisussaan huomiota erityisesti valittajan itseidentifikaation ja asian kokonaisharkintaan.

Valiokunta pitää korkeimman hallinto-oikeuden tapaan muun ohella itseidentifikaatiota ja asian kokonaisharkintaa sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tärkeinä. Valiokunta korostaa oikeusvarmuuden merkitystä ja pitää tärkeänä, että saamelaismääritelmään liittynyt epävarmuus poistuu. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen mukainen 1 momentin 2 kohdan määritelmä, jossa edellytetään henkilön omaksuneen saamelaiskulttuurin sukusiteidensä kautta ja pitäneen siihen yhteyttä, olisi liian tulkinnanvarainen, kun otetaan huomioon myös saamelaiskulttuurin käsitteen epämääräisyys. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu uusi muotoilu voisi johtaa epävarmuuteen ja pykälän 2 momentti korostaisi liikaa ryhmäidentifikaatiota. Näistä syistä valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 3 §:ää ei muuteta, vaan pykälä säilyy nykyisessä muodossaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että saamelaismääritelmää sovellettaessa saamelaiskulttuurin mo-

ninaisuus otetaan aidosti huomioon ja huolehditaan kaikkiin saamelaisryhmiin kuuluvien oikeuksista.

#### *Vaalilautakunta*

Vaalilautakuntaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että vaalilautakuntaan kuuluu puheenjohtajan lisäksi kuusi jäsentä nykyisen neljän asemesta ja eri saamen kielten ja kulttuurimuotojen tulee olla vaalilautakunnassa edustettuina. Valiokunta pitää vaalilautakunnan laajentamista ja eri saamen kielten ja kulttuurien edustusta vaalilautakunnassa hyvin tärkeänä. Valiokunta korostaa, että vaalilautakunnalla ja saamelaiskäräjillä on suuri vastuu soveltaa lain 3 §:n mukaista saamelaismääritelmää saamelaiskulttuurin moninaisuus aidosti huomioon ottaen siten, että myös pienempiin saamelaisryhmiin kuuluvien oikeus tulla merkityiksi vaaliluetteloon toteutuu laissa tarkoitettulla tavalla.

Valiokunta pitää asian suuren merkityksen vuoksi perusteltuna, että vaaliluetteloon merkisemistä koskevasta päätöksestä haetaan jatkossa oikaisua saamelaiskäräjien kokoukselta saamelaiskäräjien hallituksen sijasta. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä vahvistaa kansalaisten luottamusta vaalilautakunnan ja saamelaiskäräjien kokouksen päätöksenteon puolueettomuuteen ja läpinäkyvyyteen siten, että vaalilautakunnan jäsen ei ole saamelaiskäräjien kokouksessa käsittelemässä oikaisuvaatimusta vaalilautakunnan päätöksestä, jota hän on ollut vaalilautakunnassa tekemässä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa vaalilautakuntaa koskevaan sääntelyyn lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan vaalilautakuntaan ei voi kuulua saamelaiskäräjien jäseniä eikä varajäseniä. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että vaalilautakunnan työhön ei voi osallistua henkilö, joka on ehdolla saamelaiskäräjävaaleissa. Valiokunta ehdottaa näitä muutoksia tarkoittavan momentin lisäämistä lakiehdotuksen 20 §:ään. Saamelaiskäräjiin sovelletaan 4 a §:n mukaan hallintolakia, joten vaalilautakunnan työskentelyssä on lisäksi otettava huomioon hallintolain 27 ja 28 §:n yleiset esteellisyyssäännökset.

Nykyisin vaalilautakunta käsittelee hakemuksia vaaliluetteloon ottamiseksi vain vaalivuosi-  
na. Saamelaiskäräjälain muutosehdotuksen  
23 §:n 2 momentin mukaan vaalilautakunnan on  
käsiteltävä hakemukset vaaliluetteloon ottami-  
seksi ilman aiheetonta viivytystä, mikä tarkoittaa  
pykälän perustelujen mukaan, että vaalilau-  
takunnan tulee jatkossa kokoontua käsittele-  
mään hakemuksia muutamia kertoja vuodessa.  
Valiokunta pitää muutosta tärkeänä ja korostaa,  
että vaalilautakunta tulee jatkossa valita heti  
uusien saamelaiskäräjien kokoonnuttua, kuten  
muutkin toimielimet, ja lautakunnan kokous-  
määrien lisääntyminen tulee ottaa asianmukai-  
sella tavalla huomioon myös saamelaiskäräjien  
määrärahoista päätettäessä.

#### *Saamelaiskäräjien kokoonpano*

Saamelaiskäräjien jäsenmäärää ehdotetaan nos-  
tettavaksi 21:stä 25:een saamelaisten kokonais-  
määrän kasvun vuoksi. Samalla ehdotetaan muu-  
toksia ns. kuntakiintiöihin, jotka määrittävät  
saamelaisalueen eri kunnista valittavien jäsen-  
ten vähimmäismäärän. Inarin kunnasta ehdote-  
taan valittavaksi vähintään viisi jäsentä, Utsjoen  
kunnasta neljä, Enontekiön kunnasta kolme ja  
Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueelta  
kaksi jäsentä sekä yksi varajäsen kustakin mai-  
nitusta kunnasta. Lisäksi ehdotetaan, että koti-  
seutualueen ulkopuolelta valitaan vähintään yksi  
jäsen ja varajäsen. Nykyisen lain mukaan kaikis-  
ta kotiseutualueen kunnista valitaan vähintään  
kolme jäsentä ja yksi varajäsen.

Ehdotetuissa säännöksissä otetaan nykyistä  
paremmin huomioon saamelaisten alueellinen  
jakautuminen ja lisätään siten saamelaiskäräjien  
alueellista edustavuutta. Valiokunta puoltaa  
muutosehdotusten hyväksymistä ja pitää tärkeä-  
nä, että saamelaiskäräjien alueellinen edusta-  
vuus turvataan ottamalla kiintiösäännöksissä  
aiempaa paremmin huomioon saamelaisten ja-  
kautuminen kotiseutualueen kuntien kesken. Sa-  
malla valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen  
selvittää, voitaisiinko saamelaiskäräjien ko-  
kouksen ja käräjien hallituksen suhdetta kehit-  
tää kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen väli-  
sen suhteen suuntaan.

#### *Eduskunnalle annettava kertomus*

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan saamelaiskäräjät  
laatii vuosittain eduskunnalle kertomuksen saa-  
melaisia koskevien asioiden kehityksestä. Ny-  
kyisin saamelaiskäräjät toimittaa kertomuksen-  
sa oikeusministeriölle, joka liittää sen sellaise-  
naan hallituksen vuosikertomukseen. Perustelu-  
jen mukaan (s. 20/I) nykyinen menettely ei ole  
omiaan lisäämään saamelaisia koskevien asioi-  
den saamaa huomiota eduskunnassa.

Perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan edus-  
kunnalle annettavista kertomuksista voidaan  
säättää lailla, joten ehdotus ei ole ongelmallinen  
perustuslain kannalta. Valiokunnan käsityksen  
mukaan suoraan eduskunnalle annettava kerto-  
mus tarjoaa nykyistä paremmat mahdollisuudet  
eduskunnalle seurata ja arvioida keskitetysti  
saamelaisia koskevien asioiden tilaa ja kehitys-  
tä.

#### *Kielelliset oikeudet*

Valiokunta kiinnittää huomiota saamen kielilain  
(1086/2003) säännöksiin, joilla saamelaiskäräjä-  
lain saamelaismääritelmä voi kytkeytyä henki-  
lön oikeuksiin saada palveluja saamen kielellä.  
Saamen kielilain 3 §:n 2 kohdan mukaan saa-  
men kielilaissa tarkoitetaan saamelaisella saa-  
melaiskäräjälain 3 §:ssä tarkoitettua saamelais-  
ta. Lain 7 §:n mukaan saamelaisella, jolla on ko-  
tikunta Suomessa, on oikeus ilmoittaa väestötie-  
tojärjestelmään tallennettavaksi äidinkielekseen  
saame. Lain 4 ja 12 §:ssä säädetään saamelaisen  
oikeudesta käyttää saamea asioidessaan viran-  
omaisten kanssa.

Päivähoitolain (36/1973) 11 §:n 2 momentin  
mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että las-  
ten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkiele-  
nä olevalla suomen-, ruotsintai saamen kielellä.  
Lapsen huoltajat päättävät, minkäkielistä päivä-  
hoitopaikkaa he lapselleen hakevat. Yleensä lap-  
selle haetaan senkielistä palvelua, joka vastaa  
väestötietojärjestelmään ilmoitettua äidinkieltä.  
Saadun selvityksen mukaan päivähoitoviran-  
omaiset luottavat yleensä vanhempien ilmoituk-  
seen lapsen äidinkielestä. Koska kunta on vel-  
vollinen järjestämään päivähoitoa saamen kie-  
lellä vain niille lapsille, joiden äidinkieli on saa-

me, kunta voi viime kädessä nojautua järjestämisvelvollisuudessaan väestötietojärjestelmään merkittyyn äidinkieleen.

Saamenkielisillä kielipesillä pyritään elvyttämään saamen kieltä (koltan-, pohjois- ja inarinsaame). Kielipesällä tarkoitetaan kielelliselle vähemmistölle tai alkuperäiskansalle tarkoitettua toimintaa, jossa kaikki toiminta tapahtuu pelkästään kyseisellä kielellä, vaikka osallistujat eivät osaisi sitä lainkaan. Kielipesät on suunnattu lapsille, joiden äidinkieli ei ole saame ja jotka eivät osaa saamen kieltä lainkaan tai osaa- vat sitä hyvin vähän. Kielipesätoimintaa järjestetään erilaisin toimintamuodoin esim. kerhotoimintana. Jos kielipesämenetelmää käytetään päivähoitossa, siinä noudatetaan lasten päivähoitoa koskevia säännöksiä.

Saamen kielilakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 46/2003 vp) perusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että saamenkielisiä on saamelaiskäräjien tekemien selvitysten mukaan enemmän kuin väestötietojärjestelmän perusteella laaditut viralliset tilastot osoittavat. Mahdollisina syinä tähän mainitaan menneiden vuosikymmenten viranomaiskäytäntö ja se, että tuolloin kielivähemmistöihin kuuluvat henkilöt saattoivat ilmoittaa äidinkielekseen suomen, vaikka todellisuudessa näin ei ehkä ollut. Kielitilastojen virheellisyyteen voi vaikuttaa myös se, että äidinkieleksi voi rekisteröidä ainoastaan yhden kielen, mikä voi aiheuttaa ongelmia kaksikielisille. Jos saamen kielen ensimmäisenä kielenään oppineen henkilön äidinkieleksi on väestötietojärjestelmässä tallennettu suomen kieli, voi tämä perustelujen mukaan aiheuttaa hänen alenevaa polvea olevien sukulaistensa kohdalla sen, että heitä ei katsota saamelaisiksi, vaikka he todellisuudessa täyttäisivätkin kieliperusteisen saamelaismäärittelyn kriteerit.

Valiokunta ei pidä perusteltuna, että lapsen oikeuksia saada päivähoitoa saamen kielellä rajoitetaan saamen kielilaissa olevilla säännöksillä, jotka kytkevät yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismäärittelyn ja oikeuden ilmoittaa saame äidinkieleksi väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista anne-

tun lain (661/2009) 13 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli. Valiokunta katsoo, että myös saamelaisten kohdalla pitää riittää henkilön oma ilmoitus äidinkielestä tai huoltajien ilmoitus lapsensa äidinkielestä. Vastaavasti valiokunta katsoo, että myöskään oikeutta asioida saamen kielellä viranomaisissa ei tule liittää saamelaiskäräjälain saamelaismäärittelmään.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus selvittää pikaisesti tarpeen muuttaa saamen kielilakia edellä esitetyllä tavalla.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

*Johtolause.* Edellä yleisperusteluissa esitetyistä syistä valiokunta katsoo, että 3 § on perusteltua säilyttää siinä muodossa, jossa se on voimassa olevassa laissa. Näin ollen valiokunta ehdottaa pykälän poistamista lakiehdotuksesta.

*9 §. Yhteistoimintavelvoite.* Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momenttia täydennetään lisäämällä siihen nykyiseen lakiin sisältyvä esimerkkiluettelo yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista. Muutoksella on tarkoitus konkretisoida yhteistoimintavelvoitteen kattamia asiaryhmiä. Valiokunta korostaa, että muutoksella ei miltään osin rajoiteta säännöksessä tarkoitettua neuvotteluelvoitteen soveltamisalaa, vaan säännöstä tulee soveltaa esityksen perusteluissa esitetyllä tavalla kaikkiin laajakantoisiin ja merkittäviin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan saamelaisten kotiseutualueella tai joiden vaikutukset ulottuvat sinne taikka jotka vaikuttavat erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana.

Valiokunta korostaa, että saamelaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on tärkeää, että saamelaiset otetaan mukaan heidän asemaansa ja oikeuksiinsa merkittävästi vaikuttavien asioiden valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valiokunta korostaa erityisesti yhteistoimintavelvoitteen huomioon ottamista ministeriöissä valmisteltaessa lainsä-

däntöä ja viittaa valiokunnan lausuntoon (PeVL 40/2009 vp), jossa kiinnitetään huomiota saamelaiskäräjien edustuksen varmistamiseen lainvalmistelun alusta lähtien asioissa, jotka liittyvät kiinteästi saamelaisten omaan kieleen ja kulttuuriin.

Säännöksen mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien. Pykälän perustelujen mukaan tällä viitataan kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (ns. free, prior and informed consent -käsite). Neuvotteluilla on tarkoitus voida aidosti vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Pykälän säännökset eivät kuitenkaan edellytä, että neuvotteluissa on päästävä yhteisymmärrykseen tai neuvottelutulokseen, vaan neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää viime kädessä edelleen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla. Saamelaiskäräjillä ei siis ole neuvotteluissa ns. veto-oikeutta.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa on nostettu esiin kysymys pykälän säännösten ja erityislaeissa (kuten poronhoitolaissa, metsälaissa, luonnonsojeluissa, ympäristönsojeluissa, kaivoslaissa tai vesilaissa) jo olevien yhteistoimintaa saamelaiskäräjien kanssa koskevien säännösten suhteesta sekä mahdollisesta tarpeesta tarkistaa näitä erityislakeja. Lisäksi maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että hankkeiden eteneminen ei saisi viivästyä saamelaiskäräjien rajallisten voimavarojen vuoksi. Perustuslakivaliokunta yhtyy maa- ja metsätalousvaliokunnan edellä mainittuihin näkemyksiin ja pitää tärkeänä, että hallitus selvittää erityislakien tarkistamistarpeet ja huolehtii saamelaiskäräjien resursien riittävydestä.

20 §. *Vaalilautakunta.* Viitaten edellä yleisperusteluissa esittämäänsä valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden 3 momentin. Säännöksen mukaan saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen ei voi olla vaalilautakunnan jäsenenä tai va-

rajsenenä. Jäsenyys tai varajäsenyys vaalilautakunnassa lakkaisi suoraan lain nojalla henkilön tultua 10 §:n nojalla määräytyksi saamelaiskäräjien jäseneksi tai varajäseneksi. Saamelaiskäräjien jäsentä tai varajäsentä ei voitaisi myöskään valita vaalilautakunnan jäseneksi tai varajäseneksi vaalilautakuntaa asettaessa.

Lisäksi valiokunta ehdottaa lakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan ehdokkaaksi saamelaiskäräjien vaaleissa asetettu vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen ei voi osallistua vaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa. Vaalilautakunnan jäsenen tultua asetetuksi ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa, hän ei voisi osallistua vaalilautakunnan työhön siitä lukien, kun hänen nimensä on otettu vaalilautakunnan laatimaan ehdokasluetteloon. Tällöin hänen tilallaan toimisi varajäsen. Jos ehdokas tulee valituksi, lakkaa hänen jäsenyytensä vaalilautakunnassa, kun vaalilautakunta on vahvistanut vaalien lopputuloksen. Jos henkilö ei tule valituksi saamelaiskäräjien jäseneksi tai varajäseneksi, hän voi jälleen osallistua vaalilautakunnan työhön sen jälkeen, kun vaalilautakunta on vahvistanut vaalien tuloksen.

41 §. *Muutoksenhaku.* Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että saamelaiskäräjien hallitukselta voi vaatia oikaisua lautakuntien ja saamelaiskäräjien asettamien muiden toimielinten päätöksistä. Täsmennyksen tarkoituksena on selventää, että käräjien hallitukselta ei haeta oikaisua käräjien kokouksen tai käräjien hallituksen päätöksistä.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että hallinto-oikeuteen voi valittaa saamelaiskäräjien kokouksen hallintoasioissa tekemistä päätöksistä. Muutoksella pyritään täsmentämään, mitkä päätökset tulevat muutoksenhaun piiriin. Valitusoikeutta ei ole esimerkiksi saamelaiskäräjien kokouksen päätöksestä, joka koskee puhemiesten ja hallituksen sekä toimielinten valintaa. Kyseinen valitusmahdollisuus on tarkoitettu asianosaisen käytettävissä olevaksi oikeussuojakeinoksi hallintolainkäyttölaissa tarkoitetuissa asioissa.

*Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.* Saamelaiskäräjien vaalit tulee toimittaa vuoden 2015 aikana, koska nykyisten saamelaiskäräjien toimikausi päättyy vuoden 2015 lopussa. Jotta vaalit saadaan toimitettua uuden lain mukaisesti vuoden 2015 loppuun mennessä, lakiin ehdotetaan lisättäväksi tätä koskevat siirtymäsäännökset.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).*

### **Valiokunnan muutosehdotukset**

## **1.**

### **Laki**

#### **saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 18 e—18 i, 23 a ja 27 a §, 6 luvun otsikko ja 43 §, sellaisina kuin niistä ovat 18 e—18 i § laissa 1725/1995 sekä 23 a ja 27 a § laissa 1279/2002, *muutetaan (poist.)* 4 a, 5—7, 9—16, 18, 18 a, 18 c, 18 d, 19, 20, 23, 25, 25 a, 26, 26 b, 27, 29—31, 31 c, 31 h, 32, 38, 40 ja 40 a §, 5 luvun otsikko ja 41 §,

sellaisina kuin niistä ovat 4 a § laissa 1026/2003, 5, 13, 15, 20 ja 30 § osaksi laissa 1279/2002, 9 § osaksi laissa 626/2011, 16, 18 a, 18 c ja 18 d § laissa 1725/1995, 18 § osaksi laissa 1026/2003 sekä 23, 25, 25 a, 26, 26 b, 27, 31, 31 c, 31 h, 40 ja 40 a § laissa 1279/2002,

*lisätään* lakiin uusi 3 a, 17 a ja 17 b § seuraavasti:

3 §  
(*Poist.*)

3 a—7 §  
(Kuten HE)

9 §

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat yhteisymmärrykseen pyrkien saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavista tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvista sekä muista erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, *jotka koskevat*

1) yhdyskuntasuunnittelua;  
2) valtion maa- ja vesialueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;

3) kaivoslain (621/2011) mukaista malminetsintälupaa, kaivoslupaa tai kullanhuuhdontalupaa;

4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;

5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä;

6) muuta saamelaisten oikeuksiin tai asemaan alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.

(2 mom. kuten HE)



10—19 §  
(Kuten HE)

20 §

*Vaalilautakunta*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

*Saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen ei voi olla vaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä. Ehdokkaaksi saamelaiskäräjien vaaleissa asetettu vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen ei voi osallistua vaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa. (Uusi)*

23—40 a §  
(Kuten HE)

5 luku

**Erinäiset säännökset**

41 §

*Muutoksenhaku*

Saamelaiskäräjien hallituksen päätökseen saa vaatia oikaisua saamelaiskäräjien kokoukselta ja lautakunnan sekä käräjien *asettaman* muun toimielimen päätökseen saamelaiskäräjien hallitukselta siten kuin hallintolaissa säädetään, jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä.

Saamelaiskäräjien kokouksen ja hallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Saamelaiskäräjien kokouksen *hallintoasiassa* tekemään muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

*Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

*Tämän lain voimaantultua toimitettavat ensimmäiset saamelaiskäräjien vaalit toimitetaan saamelaiskäräjien päättämän neljän viikon aikana viimeistään joulukuussa 2015. (Uusi)*

*Tämän lain voimaantultua toimitettavien ensimmäisten saamelaiskäräjien vaalien aloittamisesta, vaalitoimituksen ajankohdasta, vaaliluettelon hakeutumisesta ja vaaliluettelosta poistamisesta sekä vaalilautakunnan osoitteesta on kuulutettava vaalilautakunnan päättämissä saamelaisten kotiseutualueella ilmestyvissä sanomalehdissä ja ainakin yhdessä valtakunnallisesti leviävässä sanomalehdessä julkaistavalla ilmoituksella seitsemän vuorokauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. (Uusi)*

*Hakemus vaaliluettelon merkitsemiseksi ja pyyntö vaaliluettelosta poistamiseksi tämän lain voimaantultua toimitettavia ensimmäisiä saamelaiskäräjävaaleja varten on tehtävä vaalilautakunnalle viimeistään tämän lain voimaantuloa seuraavan kuukauden viimeisenä päivänä. Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat hakemukset ja pyynnöt käsitellään tämän lain mukaisesti. (Uusi)*

*Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn vaalilautakunnan päätökseen vaaliluettelon merkitsemisestä tämän lain voimaantultua toimitettavia ensimmäisiä saamelaiskäräjävaaleja varten haetaan muutosta tämän lain mukaisesti. Oikaisuvaatimus ja valitus käsitellään ja ratkaistaan tämän lain säännöksiä soveltaen. (Uusi)*

*Vaalilautakunta vahvistaa ja allekirjoittaa vaaliluettelon tämän lain voimaantultua toimitettavia ensimmäisiä saamelaiskäräjävaaleja varten kahden kuukauden kuluessa vaaliluettelon merkitsemistä koskevien hakemusten tekemiselle 5 momentissa säädetyn määräajan päätymisestä. (Uusi)*

*Vaalilautakunta asettaa vaaliluettelon tai siinä olevat tiedot henkilötunnuksia lukuun ottamatta nähtäville tämän lain voimaantultua toimitettavia ensimmäisiä saamelaiskäräjävaaleja varten siten, että nähtävänä pitämistä koskevan*

**PeVM 12/2014 vp — HE 167/2014 vp**

*ajan päättymisestä on aikaa vaalien toimittamiseen vähintään neljä kuukautta. (Uusi)*

---

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Anu Urpalainen /kok (osittain)	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd (osittain)	Tom Packalén /ps (osittain)
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk (osittain)
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Mikaela Nylander /r (osittain)
	Anna Kontula /vas	Simo Rundgren /kesk (osittain).
	Elina Lepomäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

## VASTALAUSE

**Perustelut**

Ehdotamme hallituksen esitykseen sisältyvän saamelaiskäräjälain 3 §:n hyväksymistä eräiltä osin täsmennettynä.

Valiokunnan mietinnössä on valiokunnan enemmistön kannan mukaisesti päädytty hylkäämään 3 §:n muutosehdotukset ja säilyttämään 3 §:n nykylaissa olevassa muodossa. Säännös on kuitenkin koko olemassaolonsa ajan synnyttänyt ristiriitoja ja soveltamisongelmia. Käytännössä sitä ei ole voitu lainkaan soveltaa sen sanamuodon mukaisesti, vaan soveltaminen on perustunut korkeimman hallinto-oikeuden linjauksiin. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomelle useita suosituksia säännöksen muuttamisesta siten, että käytäntö ei olisi enää pelkän oikeuskäytännön varassa. Katsomme, että vastuullinen lainsäätäjä ei voi ummistaa silmiään nykyisen säännöksen ongelmilta. Nykyinen säännös ja sen soveltamisongelmat ovat ylläpitäneet ristiriitoja vuosikaudet. Sen säilyttäminen vain jatkaisi riitoja eikä ratkaisisi niitä.

Hallituksen esityksessä olevaa 3 §:n muutos ehdotusta on valmisteltu huolellisesti yhteistyössä saamelaisten kanssa. Pykäläehdotus noudattelee pitkälti korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaista tulkintakäytäntöä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on hyvin avattu sitä, miten uutta säännöstä on tarkoitus tulkita pe-

rus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja ottaen huomioon saamelaiskulttuurin moninaisuus ja myös pienten saamelaisryhmien oikeudet. Korostamme erityisesti, että säännöstä yhteydenpidosta saamelaiskulttuuriin tulee tulkita niin, että siinä ei edellytetä yhteydenpidon katkeamattomuutta. Ehdotamme pykälään tätä tarkoittavaa täsmennystä.

Ehdotamme lisäksi pykälän 1 momentin 3 kohdasta poistettavaksi sanat "tämän lain mukaan". Koska 2 kohdan muotoilu vastaa pitkälti sitä, miten nykyistä säännöstä on viimeaikaisessa oikeuskäytännössä tulkittu, emme pidä tarpeellisena rajausta, jolla harkinta sidotaan nyt käsiteltävänä olevan lain mukaisiin perusteisiin. Korostamme, että muutos ei tarkoita sitä, että pitäisi samanaikaisesti soveltaa sekä vanhaa että uutta lakia.

Lisäksi ehdotamme, että pykälän otsikko muutetaan vastaamaan paremmin pykälän sisältöä. Pykälässä ei säädetä siitä, kuka on saamelainen, vaan ainoastaan siitä, ketkä voidaan hyväksyä saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavaan vaaliluetteloon.

**Ehdotus**

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus).*

**Vastalauseen muutosehdotus****1.****Laki****saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 18 e—18 i, 23 a ja 27 a §, 6 luvun otsikko ja 43 §, sellaisina kuin niistä ovat 18 e—18 i § laissa 1725/1995 sekä 23 a ja 27 a § laissa 1279/2002, *muutetaan* 3, 4 a, 5—7, 9—16, 18, 18 a, 18 c, 18 d, 19, 20, 23, 25, 25 a, 26, 26 b, 27, 29—31, 31 c, 31 h, 32, 38, 40 ja 40 a §, 5 luvun otsikko ja 41 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 a § laissa 1026/2003, 5, 13, 15, 20 ja 30 § osaksi laissa 1279/2002, 9 § osaksi laissa 626/2011, 16, 18 a, 18 c ja 18 d § laissa 1725/1995, 18 § osaksi laissa 1026/2003 sekä 23, 25, 25 a, 26, 26 b, 27, 31, 31 c, 31 h, 40 ja 40 a § laissa 1279/2002, *lisätään* lakiin uusi 3 a, 17 a ja 17 b § seuraavasti:

3 §

**Saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeutettu saamelainen**

Saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen:  
(1 kohta kuten HE)

2) että hän on omaksunut sukusiteittensä kautta saamelaiskulttuurin ja *ylläpitää* yhteyttä siihen ja on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty verotusta tai väestökirjanpitoa varten laadittuun viranomaisasiakirjaan lappalaiseksi; tai

3) että ainakin toinen hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi (*poist.*) voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

(2 mom. kuten HE)

3 a—41 §

(Kuten mietintö)

*Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset*

(Kuten mietintö)

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Johannes Koskinen /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Eeva-Johanna Eloranta /sd

Tuija Brax /vihr  
Elisabeth Naclér /r  
Mikaela Nylander /r