

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
12/2014 vp**

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

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Camilla Busck-Nielsen, oikeusministeriö

- puheenjohtaja Klemetti Näkkäljärvi ja II varapuheenjohtaja Tiina Sanila-Aikio, saamelaiskäräjät
- sosionomi Anu Avaskari
- tutkijatohtori Tanja Joonas
- poromies, varapuheenjohtaja Tuomas Keskitalo
- tarkastaja Jouni Kitti
- tutkija Ari Laakso.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet
- saamelaiskäräjien nuorisoneuvosto ja Suomen saamelaisnuoret ry
- Lapin liitto
- Lapin kauppakamari
- Kaivosteollisuus ry
- professori Pigga Keskitalo.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisiä huomioita lainsäädännön kehittämistarpeista

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettua lakia ja rikoslakia. Saamelaiskäräjälain tarkistamisen tavoitteena on pa-

rantaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä ja tätä kautta vahvistaa saamelaisten oikeuksia alkupe-
räiskansana. Esitys sisältää ehdotuksia muun ohella saamelaiskäräjien toimivallasta ja tehtävistä, saamelaiskäräjien toimielimistä ja toimivallan käytöstä sekä saamelaiskäräjien vaaleista. Edelleen tavoitteena on tarkistaa saamelaisen

määritelmää niin, että saamelaisena itseään pitävää henkilöä ei pidettäisi saamelaisena pelkästään maa-, veronkanto- tai henkikirjamerkintöjen perusteella ja että määritelmässä toisaalta otettaisiin nykyistä paremmin huomioon saamelaisen alkuperäiskansan henkisen ja aineellisen kulttuurin moninaisuus. Samalla korostettaisiin saamelaisten ryhmäidentifikaation merkitystä. Lisäksi muutettaisiin vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhakua siten, että ensi asteessa asiassa tehtäisiin oikaisuvaatimus saamelaiskäräjien kokoukselle.

Valiokunta tukee saamelaisten jo perustuslaissa turvatun kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytysten edelleen kehittämistä ja pitää tärkeänä, että saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaan kielteensä ja kulttuuriaan vahvistetaan. Valiokunta tukee saamelaisen alkuperäiskansan kulttuurisen monimuotoisuuden nykyistä parempaa huomioimista ja toimia, jotka vahvistavat saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen säilymistä elinvoimaisena. Kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti Suomi on sitoutunut aktiivisesti toimeenpanemaan ja valvomaan saamelaisten oikeuksien toteutumista lainsäädännössä, hallinnossa ja käytännön toimissa. Tällaiset toimet omalta osaltaan myötävaikuttavat myös sekä Jyrki Kataisen että Alexander Stubbin hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen ratifioida Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus itenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista (jäljempänä ILO 169 -sopimus), mikä vahvistaisi kansallista sitoutumista alkuperäiskansaoikeuksien edistämiseen ja voisi tuoda paikalliselle tasolle uusia saamelaisten oikeusasemaa vahvistavia tekijöitä.

Ehdotuksen vaikutukset valiokunnan toimialalla

Valiokunta toteaa, että se on käsitellyt asiaa oman toimialansa osalta keskittyen esityksen mahdollisiin yhdenvertaisuus ja tasa-arvovaikutuksiin.

Saamelaisen määritelmä

Saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmäsäännöstä saamelaisesta ehdotetaan tarkistettavaksi. Ehdotettu saamelaisen määritelmä olisi tiukempi kuin nykyisessä laissa oleva määritelmä ja sitä koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ns. itseidentifikaatiota ja kokonaisharkintaa painottava ratkaisukäytäntö (KHO 2011:81).

Jatkossa saamelaisella tarkoitettaisiin ehdotetun 3 §:n mukaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään tai että hän on sukusiteittensä kautta omaksunut saamelaiskulttuurin ja ylläpitänyt yhteyttä siihen ja on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty verotusta tai väestökirjanpitoa varten laadittuun viranomaisasiakirjaan lappalaiseksi, tai että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu nyt ehdotettavan lain mukaan merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi maininta, jonka mukaan saamelaiskäräjät käsittelee hakemukset saamelaisten ottamiseksi vaaliluetteloon ja ilmoitukset vaaliluettelosta poistamiseksi. Maininnan tarkoituksena on tuoda esiin saamelaisen yhteisön ryhmähyväksynnän merkitys saamelaiskäräjien vaalilautakunnan käsitellessä saamelaiseksi itsensä identifioivien henkilöiden hakemuksia vaaliluetteloon merkitsemisestä.

Valiokunta toteaa, että esityksen perustelujen mukaan määritelmäsäännöksen keskeisenä sisältönä on säätää siitä, kuka täysi-ikäinen voidaan merkitä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja voi osallistua saamelaiskäräjävaaleihin ja tätä kautta osallistua saamelaiskulttuurin kehittämiseen ja hallintointiin. Oikeusministeriö on asian valiokuntakuulemisissa täsmentänyt, ettei vaaliluetteloa tule pitää luettelona siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia tai kuinka monta saamelaista Suomessa on. Esitykseen ei myöskään sisälly ehdotuksia, joilla muutettaisiin niitä elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen toimintaedellytyksiä, joita säädellään muun muassa poronhoitolaissa (848/1990), metsästyksessä

(615/1993), kalastuslaissa (286/1982), kaivoslaissa (621/2011) ja metsälaissa (1085/2013) tai joilla puututaan suoraan maa- ja vesialueiden hyödyntämiseen, hallinnointiin ja luonnonvarojen käyttöön.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomiota asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että saamelaisyhteisössä vaaliluettelon ulkopuolella oleminen on vaikeuttanut yksittäisen henkilön tai hänen perheenjäsenensä mahdollisuuksiin nauttia alkuperäiskansan jäsenenä vähemmistölle kuuluvista oikeuksista ja vähemmistöille suunnatuista palveluista ja oikeuksien heikentämiskiellosta ja siitä, että vaaliluetteloon kuulumista on käytännössä pidetty virallisena osoituksena etnisestä saamelaisuudesta. Valiokunta arvioi, että ehdotettu saamelaisen yhteisön ryhmähyväksynnän merkityksen korostaminen käsiteltäessä saamelaiseksi itsensä identifioivan henkilön hakemusta vaaliluetteloon merkitsemisestä voi toimia tätä tulkintavaikutusta vahvistavana tekijänä. Kuulemisissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että ryhmähyväksyntä voi vaarantaa hakijoiden tasapuolista kohtelua, kun on kyse saamelaisen eri kulttuuriryhmiin ja sukuihin kuulumisesta. Lisäksi kuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityt henkilöt ovat myös alkuperäiskansaa ILO 169 -sopimuksen soveltamisalalla ja kuuluvat siten myös sopimuksen suojaamaan henkilöpiiriin. Saamelaiskäräjillä on näin ollen suuri vastuu soveltaa lakia sen tarkoitusta vastaavalla tavalla saamelaiskulttuurin moninaisuus aidosti ja johdonmukaisesti huomioiden.

Valiokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota myös asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin vaalilautakunnan toimivallan käytöstä ja tarpeesta varmistaa vaalilautakunnan toiminnan tosiasiallinen tasapuolisuus, objektiivisuus, johdonmukaisuus ja ennakoitavuus sen laatiessa vaaliluetteloa ja käsitellessä oikaisuvaatimuksia (erityisesti lakiehdotuksen 20 ja 26 §). Valiokunta pitää perusteltuna, että saamelaiskäräjien kokouksen (vaalilautakunnan päätöstä koskevan oikaisuvaatimuk-

sen johdosta) tekemään päätökseen voi esityksen mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (lakiehdotuksen 26 b §) ja saada oikeuttaan koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Keskeisenä oikeusturvan takeena on pidettävä myös sitä, että vaaliluetteloa koskevien päätösten osalta voidaan asianosaiselle esittää riittävän yksityiskohtaiset perustelut.

Valiokunta pitää tärkeänä, että saamelaisen määritelmä nauttii saamelaisen kotiseutualueella asuvan saamelaisväestön ja myös alueen muun väestön mahdollisimman laajaa hyväksyntää ja yhteisymmärrystä. Rajanveto-ongelmia ja vastakkainasettelua eri ryhmien välillä ja sisällä tulisi välttää, erilaisia intressejä ja saamelaiskulttuurin monimuotoisuus tunnistaa ja samalla varmistaa myös toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen kaikessa toiminnassa vaalilautakunnan toiminta mukaan lukien. Myös kaikkien saamelaisryhmien ja saamelaisen kotiseutualueen saamelaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Valiokunta katsoo, että henkilön oikeus nauttia vähemmistölle kuuluvista oikeuksista ja alkuperäiskansan jäsenyydestä tulisi pyrkiä kytkemään mahdollisimman objektiivisiin kriteereihin johdonmukaisesti ja ennustettavasti. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että asiassa huomioidaan esityksen vaikutukset vaaliluettelon ulkopuolella mahdollisesti jäävien nk. statuksettomien saamelaisen asemaan ja mahdollisuuksiin elää ja toimia yhdenvertaisin lähtökohdin etnisenä ryhmänä osana alkuperäisväestöä, vaalia kulttuuriperintöä ja harjoittaa perinteisiä elinkeinoja yhdenvertaisista lähtökohdista.

Valiokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota hallituksen esityksen perusteluihin, joista käyvät ilmi Suomen, Ruotsin ja Norjan toisistaan poikkeavat ratkaisut saamelaisen määritelmästä maiden saamelaiskäräjien toimintaa koskevissa kysymyksissä. Valiokuntakuulemisissa on erityisesti tuotu esille Norjan saamelaislaissa (Same-loven 198706-12 nr 56) omaksuttu lähestymistapa (lain 2 luvun 6 §). Sen mukaan kaikki, jotka antavat ilmoituksen siitä, että he kokevat itsensä saamelaiseksi, ja joilla a) on saame koti-

kielenä, 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. Asiantuntijakuulemisissa on lisäksi tullut esiin, että Norjassa vaaliluetteloon hyväksyminen tapahtuu hakijan omasta ilmoituksesta eikä siellä ole koskaan valitettu päätöksestä ottaa henkilö vaaliluetteloon. Valiokunta toivoo, että perustuslakivaliokunta selvittää mahdollisuuksia omaksua edellä esitetty lähestymistapa.

Yhteistoimintavelvoite

Esityksessä ehdotetaan, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta laajennetaan yhteistoimintavelvoitteeksi. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat tahot neuvottelevat yhteisymmärrykseen pyrkien saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavista ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvista sekä muista erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa ja oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan menettely olisi tavanomaista pidemmälle menevä muoto osallistua viranomaisen päätettävien asioiden valmisteluun.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on, että neuvottelut yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista käydään saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamisen näkökulmasta aidosti ja vilpittömin mielin eikä pelkästään lain vaatimuksen täyttämiseksi. Vaatimus pyrkimisestä yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan merkitse sitä, että saamelaiskäräjillä olisi oikeus omilla päätöksillään tai jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvasta asiasta (s. 33—34).

Valiokunta toteaa, että ehdotetuilla lisäyksillä pyritään vahvistamaan saamelaiskäräjien oikeutta osallistua päätöksentekoon saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon liittyvissä asioissa. Va-

liokunta pitää tärkeänä, että vähemmistöjen edustajien myötämääräämis-oikeutta tuetaan ja että heidän käytössään on paljon erilaisia osallistumisen muotoja. Valiokunta katsoo, että velvoite yhteisymmärrykseen pyrkimisestä vahvistaa mahdollisuuksia saamelaiskäräjien ja muiden toimijoiden väliseen suoraan vuorovaikutukseen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksen suhde muuhun voimassa tai valmisteilla olevaan lainsäädäntöön ja sopimushankkeisiin sekä menettelyn tosiasialliset vaikutukset viranomaisten, tai muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien, muualla lainsäädännössä määriteltyyn päätösvaltaan tulee määritellä ja arvioida selkeästi ja tarvittaessa tarkentaa niitä.

Sukupuolivaikutusten arviointi

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esitys sisällä arvioita ehdotettujen lakimuutosten sukupuolivaikutuksista. Tältä osin valiokunta toteaa, että YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on helmikuussa 2014 hyväksynyt loppupäätelmät kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) täytäntöönpanosta Suomessa. Näissä päätelmissä kiinnitettiin huomiota saamelaisnaisten vähäiseen edustukseen saamelaiskäräjillä ja muissa poliittisissa päätöksentekoyksiköissä.

Valiokunta arvioi, että nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä ei ole suoria myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että esitys kokonaisuutena arvioiden mahdollistaa laajemman joukon osallistumisen päätöksentekoon, jolloin voidaan myös nykyistä paremmin ottaa huomioon ehdokasasettelussa ja valinnoissa alueellinen ja kieli- ja kulttuuriryhmien edustavuus sekä sukupuolinäkökohdat. Valiokunta pitää tällaisia mahdollisia tulevia epäsuoria ja välillisiä tasa-arvovaikutuksia myönteisinä, mutta katsoo, että saamelaisnaisten edustusta poliittisessa ja julkisessa elämässä tulisi lisätä myös käytännön toimenpitein. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että sukupuolinäkökulma val-

tavirtaistetaan kaikkiin saamelaisia koskeviin toimintaperiaatteisiin ja ohjelmiin.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tarja Filatov /sd	Mikael Palola /kok
vpj.	Anne-Mari Virolainen /kok	Terhi Peltokorpi /kesk
jäs.	Anna Kontula /vas	Kristiina Salonen /sd
	Jari Lindström /ps	Arto Satonen /kok
	Eeva-Maria Maijala /kesk	Eero Suutari /kok
	Lea Mäkipää /ps	Katja Taimela /sd.
	Elisabeth Nauchler /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.