

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman

Vastine

17.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriön vastine asiassa HE 274/2022 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin. Oikeusministeriö kommentoi erityisesti valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle antamia lausuntoja. Kyseisissä lausunnoissa esitetään vahvaa tukea hallituksen esitykselle, mutta lausunnot sisältävät joitakin pienempiä huomioita ja ehdotuksia sääntelyn kehittämiseksi, joita käsitellään tässä lausunnossa. Lisäksi oikeusministeriö kommentoi joitakin muita eduskunnan eri valiokunnissa käsiteltyjä teemoja.

Oikeusministeriö toteaa yleisenä huomiona, että eduskunnalle on annettu huomattava määrä lausuntoja ja näkemykset niissä hajautuvat. Keskeistä asian eteenpäin viemiselle on se, että saamelaiskäräjät kannattaa ehdotusta. Ehdotusta kannattavat myös mm. Kolttien kyläkokous, Kulttuuriyhdistys Aanar Sämmlieh ry, Inarinsaamen kielen yhdistys / Anarâškielâ servi, Utsjoen kunta sekä runsas joukko ihmisoikeustoimijoita. Muun muassa Inarinsaamelaiset ry/ Anarâšah rs vastustaa esitystä.

Enontekiön, Inarin ja Sodankylän kunnat eivät kannata ehdotettua yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoa, jonka ne pelkäävät muodostavan veto-oikeuden saamelaiskäräjille. Joissakin lausunnoissa ilmenee joitakin lähinnä väärinymmärryksille pohjautuvia käsityksiä. Oikeusministeriö toistaa tässä yhteydessä, että 9, 9a ja 9b §:ien muodostama kokonaisuus ei muodosta veto-oikeutta saamelaiskäräjille. Se ei myöskään aiheuta muutoksia esimerkiksi kuntien toimivaltaan.

Professori Kaarlo Tuori on tuonut esille, että saamelaisille perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattu itsehallinto suojaa heille 17 §:ssä vakuutettuja oikeuksia. Näiden säännösten keskinäisyhteyden kannalta on Tuorin mukaan selvää, että niissä käytettyä

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

saamelaiskäsitetä on tulkittava yhdenmukaisesti: 121.4 §:ssä tarkoitettu itsehallinto on nimenomaan saamelaisille alkuperäiskansana turvattua, heidän oikeuksien toteutumista palvelevaa itsehallintoa. Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa saamelaisuus ja oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon on erotettu toisistaan. Tuori ei pidä tätä perusteltuna: perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettu itsehallinto on saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvaa itsehallintoa. Jos itsehallintoon osallistuvat muut kuin ne, jotka kuuluvat saamelaisiin alkuperäiskansana, perustuslain 17.3 §:ssä ja KP-sopimuksen 27 artiklassa tarkoitettujen oikeuksien suoja vaarantuu.

Vastine:

Perustuslakivaliokunta on tuonut esille, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen 3 §:n saamelaismääritelmään (PeVM 12/2014 vp). Vaaliluettelo on lähtökohtaisesti salassa pidettävä asiakirja, eikä viranomaisella ole käytännön soveltamistilanteessa mahdollista tarkistaa vaaliluettelon sisältöä. Saamelaiskäräjiltä saatujen tietojen mukaan viranomaiset eivät myöskään ole pyytäneet tietoa vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä muiden saamelaisille kuuluvien oikeuksien myöntämistä varten. Lisäksi tulee huomioida, että kaikki saamelaiset eivät välttämättä halua hakeutua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli vaaliluettelo ei ole täydellinen luettelo saamelaisista ja myös vaaliluettelon ulkopuolella olevilla saamelaisilla on oikeus saada esimerkiksi saamenkielisiä palveluita saamen kielilain mukaan.

Tuori on ehdotetun 9 § kokonaisuuden osalta tuonut esille, ettei hän ole varma, riittääkö pelkkä neuvotteluvelvoite ainakaan kaikissa lakiehdotuksen 9 §:ssä luetelluissa asioissa toteuttamaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, vaikka neuvotteluissa tulisikin, kuten hallitus ehdottaa, pyrkiä yhteisymmärrykseen. Toinen Tuorin huomautuksesta koskee sitä, että neuvotteluvelvoite ei koskisi valtionyhtiöitä, ellei niillä ole julkisia hallintotehtäviä. Tuori nostaa esille, että valtion ns. talousmetsiä hallinnoi nykyisin Metsähallitus Metsätalous Oy:lle, joka ilmeisesti jäisi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee VR-yhtymää. Tuorin mukaan on lähellä katsoa yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely, joka toteuttaa kansainvälisoikeudellisesti ja myös kansallisen perustuslain tasolla velvoittavaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, olisi ulotettava myös valtioneemistöisiin osakeyhtiöihin.

Vastine:

Oikeusministeriö pitää Tuorin esille nostamaa valtionyhtiöitä koskevaa seikkaa huomionarvoisena. Oikeusministeriö voi tarvittaessa selvittää erikseen yhteistoiminta- ja

neuvotteluvuoroon ulottumista myös valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin. Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä välttämättömänä ulottaa sääntely myös valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin nyt esitettyjen muutosten yhteydessä.

Tuori esittää pitävänsä lakiehdotuksen 9 a §:ää ongelmallisena. Säännös on Tuorin mukaan ongelmallinen ensinnäkin siinä suhteessa, että tavallisella lailla ehdotetaan annettavaksi säännöksiä, joilla on tarkoitus ohjata kansallisen perustuslain – perustuslain 17 §:n 3 momentin – ja kansainvälisen oikeuden suojaamien oikeuksien ja niiden rajoitusedellytysten tulkintaa. Tuori pitää myös kyseenalaisena, että tavallisella lailla ylipäätään annetaan viranomaisille ja muille julkisia hallintotehtäviä hoitaville viesti, että ne voivat toimenpiteillään rajoittaa saamelaisten oikeuksia. Viestinä tulisi Tuorin mukaan olla, kuten pykälän 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaankin säädettäväksi, että viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtävien hoitavien tulisi toimenpiteillään edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista.

Lisäksi Tuori toteaa, että on oletettavaa, että 9 a §:llä on pyritty tehostamaan saamelaisten oikeuksien suojaa. Vaikutus voi kuitenkin olla päinvastainen. Kasautuvia vaikutuksia koskeva periaatekaan ei Tuorin mukaan tarvitse vahvistusta tavallisessa laissa, koska se on jo voimassa perustuslain tasolla.

Tämänkin pykälän yhteydessä on Tuorin mukaan kiinnitettävä huomiota valtionyhtiöiden asemaan. Valtionyhtiöiden kohdalla voi olla paikallaan säätää erikseen saamelaisten oikeuksien heikentämisen pidäkkeistä. Valtionyhtiöthän eivät kuulu sen julkisen vallan piiriin, jota perusoikeussäännökset välittömästi velvoittavat.

Lisäksi Tuori nostaa 9 a §:n otsikkoon viitaten esille, että ”huomioida”-sanon tilalle tulisi käyttää ”ottaa huomioon”.

Vastine:

Oikeusministeriö pitää perusteltuna selvittää tarkemmin Tuorin ehdotusta valtionyhtiöitä koskevan heikentämiskiellon lisäämisestä lakiin. Ehdotus ei kuitenkaan oikeusministeriön mukaan edellytä sääntelyn muuttamista nyt tehtävien muutosten yhteydessä.

Oikeusministeriön mukaan 9 a §:n otsikkoa on syytä muuttaa Tuorin ehdottamalla tavalla. Tuorin lausunnosta 9 a §:n osalta ei oikeusministeriön käsityksen mukaan muilta osin seuraa välttämätöntä tarvetta ehdotetun sääntelyn muuttamiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten tulee omassa toiminnassaan oma-aloitteisesti huomioida perustuslain säännökset ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Haasteeksi saattaa kuitenkin muodostua se, etteivät viranomaiset välttämättä ole tietoisia heitä sitovista velvoitteista, kuten velvoitteesta arvioida suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin ml. kumulatiivisia vaikutuksia, ottaen huomioon, ettei tämä käy ilmi suoraan esimerkiksi perustuslain sanamuodosta tai KP-sopimuksesta. Ehdotetun 9 a §:n tavoitteena on selkeyttää tilannetta tältä osin konkretisoimalla sitä, mitä em. velvoitteiden noudattaminen käytännössä tarkoittaa, mikä puolestaan auttaa viranomaisia toimimaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Oikeusministeriö toteaa, että moni jo nyt voimassa oleva laki sisältää tarkempia säännöksiä perusoikeuksien toteuttamisesta. Myös saamelaisten oikeuksia on monessa eri laeissa pyritty turvaamaan esimerkiksi saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja vaikutusten arviointia koskevien säännösten avulla.

Ehdotetun säännöksen 1 momentti rinnastuu pitkälti edistämisvelvoitteisiin, joita on muuallakin lainsäädännössä, esim. yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014).

Ehdotetun säännöksen 2 momentti sisältää saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoja ja ehdotetun säännöksen 3 momentti sisältää yleissäännöksen vaikutusten arvioinnista.

Pohjoismaisen saamelaissopimuksen luonnonvaroihin puuttumista tai niiden muuttunutta käyttöä koskeva 30 artikla sisältää seuraavan kirjauksen: ”Kun valtiot harkitsevat saamelaisalueiden luonnonvaroja koskevia toimenpiteitä tai niiden käyttötarkoituksen muutosta tai lupien myöntämistä näihin, valtiot kiinnittävät erityistä huomiota siihen, etteivät toimenpiteet tai muuttunut käyttötarkoitus aiheuta huomattavaa haittaa saamen kielelle, kulttuurille tai yhteiskuntaelämälle. Kun toimenpiteen tai muutoksen sallimista harkitaan, valtiot huolehtivat sitä silmälläpitäen siitä, että eri toimenpiteiden kokonaisvaikutus saamelaiseen kulttuuriin, kieleen ja yhteiskuntaelämään alueella huomioidaan.”

Muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitean 27 artiklaa koskeva tulkinta sisältää vaikutustenarvioinnin (katso tarkemmin HE:n s. 12). Tuori toteaa, että kasautuvia vaikutuksia koskeva periaate on jo voimassa perustuslain tasolla. Korkein hallinto-oikeus on soveltaessaan voimassa olevaa lainsäädäntöä katsonut (KHO 2021:83), että hankkeen luonteesta ja laajuudesta sekä muiden alueen hankkeiden yhteisvaikutuksista riippuen riittävän tietopohjan varmistaminen yhteistyömenettelyssä saattaa joissakin yksittäistapauksissa edellyttää lupaviranomaisen laatimaa erillistä vaikutusarviointia sen varmistamiseksi, että saamelaisilla alkuperäiskansana on KP-sopimuksen 27 artiklaa

koskevan käytännön mukainen todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus samalla otetaan huomioon asianmukaisella tavalla.

Ehdotetun 9 a §:n säännökset saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta ja vaikutusten arviointia koskevat velvoitteet edistäisivät saamelaisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Edelleen ne edistäisivät Suomen mahdollisuuksia ratifioida pohjoismainen saamelaissopimus. Vaikutusten arviointia koskeva säännös edistäisi sitä, että kaikissa asioissa, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisiin, voidaan tunnistaa ja huomioida suunnitellun toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin. Vaikutusten arvioinnin laiminlyönti voi johtaa siihen, että viranomainen jopa tahtomattaan loukkaa saamelaisten oikeuksia.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua 9 a §:ää edelleen perusteltuna. Joidenkin viranomaisten eduskunnalle antamat lausunnot, joissa ehdotetun 9 a §:n säännöksiä katsotaan menevän liian pitkälle, osoittavat, että tietoisuus perustuslain ja KP-sopimuksen 27 artiklan tämänhetkisestä tulkinnasta ei ole riittävällä tasolla yleisesti jaettua. Muun muassa tämän vuoksi asiantilan selkeyttäminen laissa on tarpeen. Edelleen säännös mahdollistaisi pitkällä tähtäimellä lainsäädännön yhdenmukaistamista. Tällä hetkellä sektorilainsäädäntö sisältää eritasoisia ja eri tavalla muotoiltuja saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoja ja vaikutustenarviointia koskevia velvoitteita.

Muun muassa oikeuskansleri ja moni valtiosääntöoikeuden asiantuntija on esittänyt pitävänsä ehdotettua 9 a §:ää kannatettavana. Myös YK:n alkuperäiskansamekanismi EMRIP kannattaa ehdotettua saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa sekä kumulatiivisten vaikutusten huomioimista.

Kuitenkin mikäli perustuslakivaliokunta tästä huolimatta katsoo, että säännöstä on tarpeen selkeyttää, pitää oikeusministeriö asian valmistelun kiireellisen aikataulun vuoksi mahdollisena yksinkertaistaa säännöksen muotoilua seuraavasti:

9 a § Saamelaisten oikeuksien huomioon ottamistaiminen 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.

~~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.

Professori Olli Mäenpää käsittelee lausunnossaan saamelaiskäräjien oikeusasemaa. Mäenpään mukaan lakiehdotukseen olisi selvyden vuoksi ja viime kädessä perustuslaista johtuvista syistä perusteltua lisätä saamelaiskäräjien oikeusaseman määrittelevä säännös. Säännöksestä olisi Mäenpään mukaan perusteltua käydä ilmi ainakin se, että saamelaiskäräjät on julkisoikeudellinen yhteisö. Siitä voisi myös käydä ilmi, että saamelaiskäräjät hoitaa saamelaista kotiseutualueella saamelaisten itsehallintoon kuuluvia tehtäviä siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Mäenpään mukaan tällainen saamelaiskäräjien oikeusaseman lakiperustainen määrittely olisi myös omiaan selventämään ja vahvistamaan saamelaisten itsehallinnon perusteita.

Vastine:

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen yleisperusteluissa tuodaan esille, että saamelaiskäräjät on lailla säädetty itsehallinnollinen julkisoikeudellinen toimielin.

Oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä lisätä lakiin mainintaa saamelaiskäräjien oikeusasemasta itsehallinnollisena julkisoikeudellisena yhteisönä tai toimielimenä tässä vaiheessa. Mäenpään huomion johdosta oikeusministeriö aikoo selvittää tarvetta tehdä em. lisäys lakiin sekä mahdollisen lisäyksen tarkkaa muotoilua ja siihen mahdollisesti liittyviä riskejä.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena lisätä viittausta siihen, että saamelaiskäräjät hoitaa saamelaista kotiseutualueella saamelaisten itsehallintoon kuuluvia tehtäviä siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Ehdotetussa 1 §:ssä tuodaan esille lähes sama asia: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana on itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään.” Lisäksi ehdotetussa 5 §:n 1 momentissa todetaan seuraavaa: ”Saamelaiskäräjien tehtävänä on päättää saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista ja hoitaa näihin liittyviä tehtäviä. Muissa asioissa saamelaiskäräjät edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista.”

Mäenpää kiinnittää huomiota tarpeeseen täydentää hallinnon yleislakien soveltamista koskevaa 4 a §:ää selvyiden vuoksi ja vastakohtaispäätelmien torjumiseksi.

Vastine:

Oikeusministeriö toteaa, että oikeuskansleri on ennakkotarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida 4 a § kokonaisuutena. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä todetaan, että säännöksen arvioiminen kokonaisuutena on tarkoitus tehdä erikseen mahdollisimman pian. Oikeuskansleri on hyväksynyt tämän ratkaisun palata 4 a §:n muutostarpeisiin erikseen. Oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä muuttaa ehdotettua 4 a §:ää tässä vaiheessa, mutta aikoo arvioida säännöksen kokonaisuutena mahdollisimman pian.

Lopuksi **Mäenpää** kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 40 c §:ään, jonka mukaan oikeusministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä useista saamelaiskäräjien vaalien toteuttamisen kannalta keskeisistä lain säännöksistä. Mäenpään mukaan sääntely on merkittävää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamisen kannalta, joten olisi perusteltua, että toimivalta asetuksen antamiseen määritellään valtioneuvostolle.

Vastine:

Oikeusministeriö ei näe tarpeita muuttaa sääntelyä. Oikeusministeriö huomauttaa, että asiasta on tullut eri suuntaan menevää palautetta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on puolestaan todennut näin: ”Saamelaisten itsehallintoon kuuluvien asioiden alaa olisi nähdäkseni tulkittava pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti, minkä vuoksi katson, että toimivalta antaa säännöksiä myös näistä vaalien toteuttamisen teknisluonteisista kysymyksistä tulisi kuulua saamelaiskäräjille.

Professori Mikael Hidén kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotettuun 41 m §:ään, jonka mukaan vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hidén toteaa, että se, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan saamista, ei sinänsä tietysti ole erikoista. Hidénin mukaan huomionarvoista tässä on se, että muutosta ei haettaisi alemman tuomioistuimen tekemään ratkaisuun vaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen. Muutoksenhakulautakunta on säännöksissä pyritty muodostamaan itsenäiseksi, mutta se ei ole tuomioistuin - sitä ei laissa nimetä tuomioistuimeksi eikä se ole mitenkään osa tuomioistuinjärjestelmää. Sen toimiala on hyvin rajattu – ehdotuksen 41 §:n mukaan se toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

saamelaiskäräjien annetun lain 26 §:n mukaisissa "vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa". Muutoksenhakulautakunnassa on 41 a §:n mukaan puheenjohtajan lisäksi yksi lakimiesjäsen ja kaksi muuta jäsentä.

Jäsenet ovat sivutoimisia ja puheenjohtajastakin todetaan säännöksessä, että hän "voi olla" päätoiminen. Miten jäsenten asiantuntemukseen viitataan, tällaisen elimen päätöksentekoon liittyviä muutoksenhakumahdollisuuden tarpeita ei voida mitata samoilla mitoilla kuin tarvetta päästä hakemaan hallinto-oikeuden päätöksestä muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hidénin mukaan muutoksenhakuoikeus muutoksenhakulautakunnan päätöksestä on tässä perusteltu ja myös PL 21 §:n säännöksen kannalta aiheellinen. Muutoksenhaun ohjaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on myös perusteltua. Sen sijaan on Hidénin mukaan syytä kysyä, onko tässä riittäviä perusteita sille, että muutoksenhaku muutoksenhakulautakunnan kaltaisen elimen päätöksistä tässä sidotaan valitusluvan myöntämiseen.

Vastine:

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Hidénin huomio ei aiheuta tarvetta sääntelyn muuttamiseen. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan nimestä huolimatta perustettava muutoksenhakulautakunta olisi organisaationa itsenäinen ja riippumaton, tuomioistuimiin rinnastettava lainkäyttöelin, joka turvaisi perustuslain 21 §:n 1 momentin toteutumisen. Menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja edellytyksiä. Ehdotettu sääntely turvaa sen, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä pitää tuomioistuimiin rinnastettavana riippumattomana lainkäyttöelimenä. Oikeusministeriö viittaa erityisesti esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sekä muiden valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle esittämiin näkemyksiin kuulemisessa 15.2.2023.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jatkossa saamelaiskäräjien hallituksella, eli poliittisella elimellä ei olisi minkäänlaista roolia vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

Hidénin mukaan olisi ollut paikallaan, että esityksessä olisi asianmukaisesti selvitelty sitä, mitä kaikkea saamelaiskäräjille osoitetun työjärjestyksessä säätelyvallan on katsottu voivan sisältää. Onko kysymys vain perustuslain 80,2 §:n puitteisiin sidotusta säätelyvallasta, vai onko mahdollisesti kysymys jostain laajemmasta, itsehallinnollisen yhteisön sisäiseen autonomiaan perustuvasta säätelyvallasta ja jos on, mihin kaikkeen tällainen säätelyvalta voisi ulottua ja miten tarkkaa lain tasolla tapahtuvaa ohjausta sen katsottaisiin edellyttävän. Ilman asian - ja siinä käytettävän argumentaation.- jonkinlaista selvittämistä vaikuttaisi siltä,

että ainoa osoitettavissa oleva perusta ja puite saamelaiskäräjille annettavalle säätelyvallalle on PL 80 § ja erityisesti sen 2 momentti. Jos tästä lähdetään, joudutaan ilmeisesti myös arvioimaan, ovatko saamelaiskäräjille ehdotetut säätelyvaltuudet PL 80 §:ssä edellytetyllä tavalla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuja.

Vastine:

Voimassa olevan lain 5 §:n 3 momentin mukaan saamelaiskäräjät vahvistaa toimintaansa varten työjärjestyksen. Ehdotetun 5 §:n 6 momentti vastaisi voimassa olevan lain 3 momenttia.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan saamelaiskäräjillä on toimivaltaa päättää työjärjestyksestään ottaen huomioon alkuperäiskansa saamelaisten itsemääräämisoikeus ja saamelaiskäräjien asema itsehallinnollisena edustuksellisena toimielimenä. Saamelaiskäräjien työjärjestyksessä päätetään tarkemmin saamelaiskäräjien sisäisestä organisoinnista, kuten eri viranhaltioden tehtävistä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan työjärjestyksen osalta ei ole kyse itsehallinnollisen yhteisön sisäiseen autonomiaan perustuvasta laajemmasta säätelyvallasta.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa tarkemmin sitä, mitä saamelaisten edustukselliselle elimelle, eli saamelaiskäräjille osoitetun säätelyvallan voidaan katsoa sisältää. Oikeusministeriö yhtyy Hidénin esittämään näkemykseen siitä, että tämä asia ei kuitenkaan estä nyt annetun esityksen hyväksymistä, vaan työjärjestyksestä koskeva selvitys voidaan toteuttaa erikseen.

Professori Veli-Pekka Viljasen mukaan olisi toivottavaa, että 9 a §:n heikentämiskiellon sisältöä voitaisiin vielä täsmentää joko säädöstekstin tasolla tai vähintään perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteluissa, jotta vältettäisiin säännöksen tulkinnanvaraisuudesta johtuvat riidat arvioitaessa viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimenpiteiden laillisuutta 9 a §:n 2 momentin valossa myöhemmin käytännön soveltamistilanteissa.

Vastine:

Oikeusministeriö viittaa vastineen sivuille 3-5, jossa käsitellään ehdotetun 9 a §:n heikentämiskieltoja.

Professori Tuomas Ojanen toteaa lausunnossaan, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä korostaa viranomaisten velvollisuutta tulkita ja soveltaa yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoa koskevia säännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti sekä

varsinkin saamelaisten oikeuksia turvaavalla tavalla. Väärinkäsitysten välttämiseksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi Ojasen mukaan lisäksi syytä huomauttaa nimenomaisesti siitä, ettei 9, 9 a ja 9 b §:n muodostama sääntelykokonaisuus merkitse viranomaiselle oikeudellista velvollisuutta päästä neuvotteluissa yhteisymmärrykseen saamelaiskäräjien kanssa, saati edellytää saamelaiskäräjien suostumusta suunnitellulle toimenpiteelle. Ehdotus ei siis tarkoita ns. veto-oikeutta saamelaiskäräjille. Toimivalta päättää yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoalaan kuuluvasta toimenpiteestä säilyisi edelleen asianomaisella viranomaisella siten kuin kulloistakin asiaa koskevassa laissa, kuten ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännössä, säädettäisiin.

Vastine:

Oikeusministeriö pitää Ojasen ehdotuksia kannatettavina. Oikeusministeriö toistaa ettei 9, 9 a ja 9 b §:ien muodostama kokonaisuus muodosta veto-oikeutta.

Ojasen mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi korostettava painokkaasti tarvetta tarkkaan seurata lain toimivuutta saamelaisten oikeuksien toteutumisen ja lakiehdotuksen 3 §:n sekä yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoalaan ja muutoksenhakusääntelyn osalta. Ojasen mukaan on selvää, että sääntelyä on tarvittaessa kehitettävä soveltamiskokemusten ja varsinkin havaittujen epäkohtien perusteella, etenkin jos kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisut joskus edellyttävät lain muuttamista sopusoinnun saavuttamiseksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Vastine:

Oikeusministeriö yhtyy Ojasen näkemyksiin. Oikeusministeriö toistaa ettei 9, 9 a ja 9 b §:ien muodostama kokonaisuus muodosta veto-oikeutta.

Professori Martin Scheinin kiinnittää lausunnossaan huomiota siirtymäsäännöksen 5 momentin viimeiseen virkkeeseen, joka kuuluu: ”Saamelaiskäräjien vuoden 2023 vaaleihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä (luku 4) ja vaaliluetteloon merkitsemistä koskevaan hakemukseen, joka on tehty vaalilautakunnalle viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2022, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 3 §:ää.”

Scheinin mukaan ei ole asianmukaista, että lainsäätäjät tässä tilanteessa lähtisi ottamaan kantaa siihen, miten KHO:n tulee ratkaista omien aiempien päätöstensä välille syntyneet laintulkinnalliset ristiriidat. Sen sijaan olisi hänen mukaansa hyväksyttävää ja valiokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta jopa tarpeellista, että perustuslakivaliokunta yleisessä muodossa ilmaisisi tiedostavansa, että KHO:n vuosina 2019 ja 2021 antamat ratkaisut saamelaiskäräjälain nykyisen 3 §:n soveltamisesta ilmentävät

KHO:n pyrkimystä omalta osaltaan tulkintateitse huolehtia KP-sopimuksen sisältämien velvoitteiden kunnioittamisesta. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvä siirtymäsäännös ei itsessään tarkoita, että vuoden 2015 saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloa koskevien KHO:n ratkaisujen kautta tapahtunut saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden loukkaus välttämättä toistuisi vuoden 2023 saamelaiskäräjävaaleissa. Tällä perusteella valiokunta voisi Scheininin mukaan puoltaa myös vuoden 2023 saamelaiskäräjävaaleja koskevaa siirtymäsäännöstä hallituksen esityksessä.

Vastine:

Oikeusministeriö pitää Scheininin ehdotusta kannatettavana.

Oikeusministeriö toteaa, että tavoitteena oli antaa saamelaiskäräjälakia koskeva esitys eduskunnalle alkusyksyllä 2021 hyvissä ajoin ennen saamelaiskäräjien seuraavia vaaleja, jolloin laki olisi kokonaisuutena voinut tulla voimaan kesällä 2022. Tämä ei neuvottelujen jatkuessa kuitenkaan onnistunut. Koska seuraavien vaalien menettelyt ovat jo alkaneet, esimerkiksi hakeutuminen vaaliluetteloon syksyn 2023 vaaleja varten on päättynyt joulukuussa 2022, oikeusministeriö ei nähnyt muuta vaihtoehtoa, kuin siirtymäsäännöksen lisääminen tältä osin.

Muita huomioita

9 § kokonaisuuden vaikutukset mukaan lukien veto-oikeutta koskevat väitteet

Eduskunnassa ja lain valmistelun aiemmissa vaiheissa on esitetty väitteitä siitä, että ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite tarkoittaisi käytännössä veto-oikeutta saamelaiskäräjille. Oikeusministeriö toteaa, että tämä ei pidä paikkansa.

Ehdotetun 9 §:n mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Toisin sanoen säännöksessä ei sanota, että viranomaisten tulee saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus. Suoraan säännöksen sanamuodosta käy siis ilmi, että saamelaiskäräjillä ei olisi veto-oikeutta.

Muotoilu vastaa pitkälti pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräystä (artikla 17: "Valtio neuvottelee saamelaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut

käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys Saamelaiskäräjien kanssa tai saada Saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtiot ilmoittavat Saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa.”). Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön on viimeisen parin vuoden aikana hyväksytty vastaavanlaista sääntelyä. Myös Norjan ja Ruotsin lainsäädännön esitöistä käy ilmi, että kyseessä ei ole veto-oikeus.

Se, että kyseessä ei ole saamelaiskäräjille annettavasta veto-oikeudesta, sanotaan suoraan esityksen perusteluissa useassa kohdassa. Ehdotetun 9 §:n perusteluissa todetaan muun muassa, että 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. Lisäksi todetaan, että pyrkimys saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus ei merkitse myöskään sitä, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa. Todetaan myös, että neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää neuvottelujen jälkeen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla, mistä päätöksestä useimmiten on mahdollista valittaa tuomioistuimeen.

Yhteistoiminta- ja neuvottelovelvoite on menettelyä koskeva säännös. Ehdotetun 9 §:n perusteluissa tuodaan myös esille, että saamelaiskäräjillä ei olisi neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta, vaikka yksimielisyys tai suostumus onkin neuvottelujen tavoitteena. Neuvottelut päättyvät joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskustelua jatkamallakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada. Neuvottelua jatketaan niin kauan kuin osapuolet arvioivat, että on mahdollista saavuttaa yksimielisyys asiasta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että saamelaisten kotiseutualueen viranomaisten ja kuntien osalta ehdotettu muutos ei aiheuttaisi merkittäviä muutoksia ottaen huomioon, että kotiseutualueen viranomaisilla on jo voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla velvoite neuvotella saamelaiskäräjien kanssa laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Esimerkiksi maankäyttö saamelaisten kotiseutualueella voidaan pitää tällaisena merkittävänä ja laajakantoisena asiana, josta tulee neuvotella jo voimassa olevan säännöksen perusteella. Edelleen tulee voimassa olevan neuvotteluelvoitteen tulkinnassa huomioida kansainvälisessä oikeudessa kehittynyt vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, tulisi neuvottelua jo tällä hetkellä käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että

neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp). Myös kuntien ja muiden itsehallinnollista asemaa omaavien toimijoiden on niiden omasta itsehallinnollisesta asemastaan huolimatta otettava huomioon saamelaisten perustuslakiin perustuva itsehallinto. Kyse on siten itsehallinnollista asemaa nauttivien toimijoiden toiminnan ja oikeuksien yhteensovittamisesta sekä yhteistoiminnasta. Ehdotettu yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite ei muuta esimerkiksi kuntien toimivaltaa tehdä päätöksiä niiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Tietyn toimijan lakiin perustuva itsehallinto ei kuitenkaan oikeuta jättämään huomioon ottamatta saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite ei ole ongelmallinen myöskään yhdenvertaisuusnäkökulmasta –julkisen vallan, eli muun muassa kaikkien viranomaisten, on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeudet, mukaan lukien saamelaisten oikeudet. Se, että saamelaisten kotiseutualueen kuntien toiminnalla useammin kuin muiden kuntien toiminnalla on vaikutusta saamelaisten oikeuksien toteutumiseen, ei sisällä yhdenvertaisuusongelmaa. Sen sijaan kotiseutualueen kunnilla ja muilla viranomaisilla on erityisen suuri vastuu ja tärkeä rooli saamelaisten oikeuksien turvaamisessa käytännön tasolla. Mikäli saamelaisten kotiseutualueen kunta ei omassa toiminnassaan tunnista roolia saamelaisten oikeuksien turvaamisessa, ja esimerkiksi laiminlyö neuvotteluelvoitteensa saamelaiskäräjien kanssa, voi tämä YK:n rotusyrjintää käsittelevän komitean tulkintakäytännön mukaan olla saamelaisia syrjivä.

Parhaassa tapauksessa uusi neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite voi parantaa saamelaiskäräjien ja viranomaisten yhteistyötä sekä ymmärrystä saamelaisten oloista ja tarpeesta huolehtia saamelaisten oikeuksista. Neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen ja erityisesti 9 a §:n mukaisen viranomaisten huolehtimisvelvoitteen toteuttamisen arvioidaan ohjaavan neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen soveltamisalaan kuuluvien asioiden suunnittelua ja valmistelua siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana huomioidaan aiempaa paremmin jo ennen yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen toteuttamista, millä kehityksellä voidaan vähentää yksittäisessä tapauksessa neuvoteltavien asioiden lukumäärää sekä helpottavan neuvottelujen käymistä ja parantavan lopputulosta. Hyvänä esimerkkinä viranomaisen ja saamelaiskäräjien yhteistyön kehittämisen mahdollisuuksista toimii Metsähallituksen Lapin aluetoimisto, jossa yhteistyön muodoista ja käytännöistä on sovittu saamelaiskäräjien kanssa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 9 § kokonaisuuden osalta on kyse menettelysäännöksistä. Menettelysäännösten perusteella ei ole mahdollista arvioida,

minkälaisia vaikutuksia sillä tulee olemaan esimerkiksi eri elinkeinojen harjoittamismahdollisuuksiin tai yrityksiin. Vaikutukset riippuvat siitä, minkälaisia päätöksiä viranomaiset jatkossa tekevät ja minkälaisia hankkeita tulee vireille viranomaisessa. Menettelysäännös ei kerro, minkälaisia päätöksiä viranomaisen tulisi tehdä, vaan se säätelee nimenomaan menettelyä. Myöskään ehdotettu 9 a § ei muuta tätä tilannetta, koska viranomaisia sitoo jo nyt velvoite huomioida perus- ja ihmisoikeudet omassa toiminnassaan mukaan lukien velvoite edistää ja turvata oikeuksien toteutumista. Muutoksia viranomaisten toimivaltasäännöksiin tai muutoksenhakumahdollisuuksiin ei esitetä.

3 §: ensimmäinen kieli vs. kotikieli

Eduskunnan valiokunnissa on esitetty kysymyksiä 3 §:ssä käytetystä käsitteestä ”ensimmäinen kieli” verrattuna Ruotsissa, Norjassa ja pohjoismaisessa saamelaissovimuksessa käytettyyn käsitteeseen ”kotikieli”.

Hallituksen esityksessä (s. 63) tuodaan esille mm. seuraavaa:

”Esityksessä on kuitenkin päädytty säilyttämään voimassa olevaan lakiin sisältyvä termi ensimmäinen kieli, joka on ollut käytössä Suomessa vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä jo saamelaisvaltuuskunnan aikana. Molemmilla termeillä viitataan suvussa ja perheessä käytettyyn kieleen, jonka lapsi oppii kotona vanhemmaltaan. Termin ensimmäinen kieli käyttämisellä on haluttu korostaa sitä, että kyseessä on vanhemman pääasiallisesti lapsensa kanssa käyttämä kieli, jonka ihminen yleensä parhaiten taitaa. Ehdotuksen arvioidaan mahdollistavan pohjoismaisen saamelaissovimuksen ratifioinnin.”

Hallituksen esitys sisältää tarkempaa tietoa Ruotsin lainsäädännöstä ja sen esitoista (HE:n s. 66):

”Säännöksen esitoissa (Prop. 1992/93:32) todetaan, että pykälän muotoilussa on otettu mallia Norjan sääntelystä. Kieltä koskevan muotoilun katsotaan vastaavan lähestulkoon Suomen sääntelyä, mutta esitoissa todetaan, että kotikielen käsite on hieman laajempi, koska merkitystä ei anneta sille, onko ensin opittu kieli saame vai ruotsi. Pääasia on, että kieltä on käytetty kodissa. Ruotsissa otettiin käyttöön kotikielikäsite lähinnä sen takia, että kieliedellytys sisältyi Norjan ja Suomen lainsäädäntöön. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloa ei Norjassa ja Ruotsissa nähdä etnisenä luettelona saamelaisista.

Ottaen huomioon, että vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerit, eli oikeus määrätä omasta jäsenyydestään on saamelaiden itsemääräämisoikeuden ytimeen kuuluva asia, ainoastaan saamelaiskäräjien hyväksymä muotoilu on mahdollinen...”

Norjan lainsäädännön esitöistä kerrotaan seuraavaa (HE, s. 68):

”Edelleen Norjan saamelaislain esitöiden mukaan kotikielellä tarkoitetaan kieltä, jota henkilö on käyttänyt kotona lapsuudessaan. Usein tässä yhteydessä käytetään myös sanaa ”äidinkieli”. Jos henkilö on käyttänyt useita kieliä kotona lapsuudessaan, riittää esitöiden mukaan, että saame on ollut yksi näistä, ellei saamea ole käytetty vain hyvin vähän. Lisäksi käsitteestä kotikieli todetaan, että se opitaan kotona vanhemmilta, lähisuvulta tai muilta läheisiltä. Esitöiden mukaan vanhempaan rinnastetaan b-kohdan tulkinnassa adoptiovanhempi, mutta ei sijaisvanhempia.”

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (ILO 169 – sopimus); 1 artikla

Juha Joona on eduskunnalle antamassa lausunnossaan esittänyt harhaanjohtavaa tietoa ILO 169 -sopimuksen 1 artiklasta. Tämän johdosta oikeusministeriö toteaa seuraavaa:

ILO 169 –sopimuksen 1 artiklan sisältö:

1. Tätä yleissopimusta sovelletaan

- a) niihin itsenäisissä maissa eläviin heimokansoihin, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olot erottavat ne muusta kansallisesta yhteisöstä ja joiden asemaa säännellään kokonaan tai osittain niiden omilla tavoilla tai perinteillä tai erityissääädöksillä tai –määräyksillä;
 - b) niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu, ja jotka oikeudellisesta asemastaan riippumatta ovat säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa.
2. Alkuperäiskansa- tai heimoidentiteetin omaksuminen itsemäärittelyssä on katsottava perusedellytykseksi määritettäessä tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia ryhmiä.
3. Ilmauksen "kansat" käytön tässä yleissopimuksessa ei voida tulkita vaikuttavan mitenkään niihin oikeuksiin, joita tähän ilmaukseen voi liittyä kansainvälisessä oikeudessa.

Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2009 oppaan (ILO, Indigenous & Tribal Peoples' Rights In Practice 2009) mukaan yleissopimus ei sisällä alkuperäis- tai heimokansan määritelmää vaan artiklan tarkoituksena on määrittää ne kansat, joita yleissopimuksella suojellaan. Myöskään perustuslaki tai muu kansainvälinen oikeus ei sisällä alkuperäiskansaa koskevaa määritelmää.

ILO 169 -sopimus ei niin ikään sisällä alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmää. ILO-oppaan ja vuoden 2003 käsikirjan (ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 – A Manual) mukaan objektiivisiin kriteereihin kuuluu tästä huolimatta se, että kansa tunnustaa ja hyväksyy henkilön kuuluvaksi kansaan. Lisäksi ILO-oppaan mukaan itseidentifikaation kriteeriin kuuluu se, että vain itsensä alkuperäis- tai heimokansaan identifioiva henkilö voi kuulua tällaiseen kansaan.

Myöskään muu kansainvälinen oikeus ei sisällä määräystä siitä, millä kriteereillä alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä tulee määrittää. YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Lisäksi alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.

Kansainvälisellä tasolla siteeratuin alkuperäiskansaan kuuluvan henkilön määrittely on Jose R. Martinez Cobon laatima käsite, jonka mukaan alkuperäiskansahenkilö kuuluu alkuperäisväestöön yhdessä yksilön itseidentifikaation (ryhmätietoisuus) ja ryhmän taholta tulevan tunnustamisen ja hyväksymisen (ryhmän hyväksyntä) kautta (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1–4).

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

Viitaten **eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen** lausuntoon oikeusministeriö toteaa, että 3 §:n otsikon muuttaminen on periaatteellisesti tärkeä muutos, mutta käytännön vaikutuksia muutoksella ei juuri tule olemaan. Saamelaiskäräjiltä saadun tiedon mukaan viranomaiset eivät ole heihin koskaan yhteydessä tarkistaakseen, onko tietty henkilö saamelainen. Saamelaiskäräjillä ei myöskään olisi oikeutta antaa ko. tietoa, koska vaaliluettelo on salassa

pidettävä asiakirja. Lisäksi kaikki saamelaiset eivät halua hakeutua vaaliluetteloon ja myös näillä saamelaisilla on oikeus saada saamelaisille muutoin kuuluvia oikeuksia. Kysymys siitä, kuka on oikeutettu saamaan tiettyä saamelaisille kuuluvia oikeutta pitää ratkaista muilla tavoin. Tämä ei aina ole kovin helppoa, mutta se välttämätöntä myös huomioiden perustuslakivaliokunnan linjaus siitä, ettei vaaliluetteloon saa kytkeä muita saamelaisille kuuluvia oikeuksia (PeVM 12/2014 vp). Asiaa on käytännössä kuitenkin pystytty ratkaisemaan eri tavoin, esimerkiksi, kun on kyse saamelaislasten oikeudesta saamenkieliseen varhaiskasvatukseen.

Vaaliluettelon uusiminen

Esityksen mukaan vaaliluettelo laadittaisiin uusittujen vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden pohjalta. Ehdotus vaaliluettelon kokoamisesta uudelleen on tehty sen vuoksi, että YK:n ihmisoikeuskomitea on kehottanut Suomea toteuttamaan tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

Saamelaiskäräjien vaaliluettelon laatiminen periaatteessa uudestaan jokaista vaalia ajatellen ja uusien vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden pohjalta estäisi sitä, että todetut oikeudenloukkaukset jatkuvat. Mikäli vaaliluettelon pohjana säilytettäisiin edellisten vaalien vaaliluettelo ja kaikki aiemmin vaaliluetteloon merkityt ja heidän jälkeläisensä merkittäisiin jatkossakin vaaliluetteloon, tämän voidaan katsoa tarkoittavan oikeudenloukkauksen jatkamista.

Esimerkiksi professori Mikael **Hidén** toteaa asiasta seuraavaa:

”Perustuslain säännöksiin liittyvien arviointien osalta on ehkä syytä lähtökohdaksi todeta, että kansainvälisen velvoitteen kansallinen toteuttamistapa on paljolti kansallinen ratkaisu ja ettei lain tarkoitus toteuttaa kansainvälisoikeudellista velvoitetta siten mitenkään vapautta esim. perusoikeussäännösten huomioon ottamisesta. Tässä kohden mielenkiintoinen on koko lakiehdotuksen ehkä eniten huomiota saanut kohta eli ns. lappalaiskriteerin poistaminen lain 3 §:stä, joka koskee oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Säännöksen 1 momentin 1) kohdassa tarkoitetun kielikriteerin laskemistavan ulottaminen yhtä sukupolvea kauemmaksi kuin nykyisin tulee nähtävästi jonkin verran vaikuttamaan mahdollisuuksiin tulla merkityksi vaaliluetteloon. Tästä huolimatta on ilmeistä, että jotkut henkilöt, jotka nyt ovat tämän ns. lappalaiskriteerin nojalla merkityt vaaliluetteloon, eivät lain muutoksen jälkeen enää voisi tulla merkityksi vaaliluetteloon. Tässä joukossa on ehkä myös henkilöitä, jotka nyt ovat jäsenenä

saamelaiskäräjissä. Voidaan kysyä, mitä tällainen henkilöllä nyt olevan äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettäminen merkitsee perustuslain kannalta.

Pidän selvänä, että tässä ei voi ainakaan missään valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä mielessä olla kysymys ns. saavutettujen oikeuksien tai perustettujen odotusten suojasta. Kumpikin käsite - saavutetut oikeudet jo vanhentuneena - kytkeytyy selvästi vain omaisuuden suojaan. Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettämisellä ei tässä ole huomioon otettavaa vaikutusta elinkeinovapauteen. Ainoa perusoikeus, jolla tässä voisi olla merkitystä, on nähtävästi yhdenvertaisuus. - ei ihmisten yleisenä yhdenvertaisuutena, vaan vaatimuksena samassa asemassa olevien yhdenvertaisesta kohtelusta. Jos olisi ongelmatonta, että ns. lappalaiskriteerin nojalla äänioikeutetuiksi ja vaalikelpoisiksi katsotut kuuluvat saamelaisiin alkuperäiskansana, olisi PL 6 §:n säännöksen kannalta vähintäänkin ongelmallista, jos heiltä lainmuutoksella oltaisiin viemässä niin merkittävä oikeus kuin äänioikeus ja vaalikelpoisuus saamelaiskäräjien vaalissa. Jos taas katsotaan, että ne, joiden äänioikeus ja vaalikelpoisuus on perustunut ja ollut perustettavissa pelkästään tähän ns. lappalaiskriteeriin, on virheellisin perustein luettu kuuluviksi saamelaisiin alkuperäiskansana ja että nyt on kysymys tämän virheen korjaamisesta, ei muutoksessa, (jolla siis tämä kriteeri poistetaan vaaliluetteloon ottamisen edellytyksistä, uudet luettelot laaditaan näin muutetulta pohjalta ja tällä kriteerillä vaaliluetteloon tulleet voivat menettää äänioikeutensa ja vaalikelpoisuutensa) välttämättä ole mitään yhdenvertaisuusongelmaa.

Siitä, onko em. muutoksessa kysymys järjestelmään tulleen virheen korjaamisesta vai saamelaisiin alkuperäiskansana kuuluvien ihmisten yhdenvertaisuuteen puuttumisesta, on eri käsityksiä. Käsitysten erilaisuuteen on osaltaan voinut vaikuttaa alkuperäiskansojen asemaa koskevien oikeuskäsitysten muuttuminen niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla. Minusta on ainakin kohtuullisen perusteltua pitää muutosehdotusta tässä lähinnä järjestelmässä olleen virheen korjaamiseen tähtäävänä toimenpiteenä. Tätä käsitystä tukee yhtäältä se, että kansainväliset valvontaelimet ovat tuoreissa ratkaisuissaan katsoneet korjaamistoimenpiteet aiheellisiksi. Käsitystä tukee toisaalta myös se, että alkuperäiskansan tulisi itse voida päättää miten sen asioita hoidetaan ja tässä tapauksessa saamelaiskäräjät, joka kuitenkin on edustavin saamelaiselin, tietääkseni puoltaa tehtyä ehdotusta.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että niin sanotun lappalaiskriteerin pohjalta kokonaan tai osittain tai tällaisten henkilöiden jälkeläisinä vaaliluetteloon merkityt henkilöt (karkean arvion mukaan noin 100-200 henkilöä) eivät muodosta mitään yhtenäistä etnistä tai muuta vähemmistöryhmää. Lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetuissa rekistereissä on muitakin kuin saamelaisia, minkä vuoksi kyseiset rekisteri eivät toimi osoituksena henkilön

saamelaisuudesta. Tämän vuoksi 3 §:ää on tarpeen korjata. Oletettavaa on, että osa em. henkilöistä saattaa täyttää laajennetun kielikriteerin.

Edellä mainitun menettelyn ei arvioida loukkaavan yksilöiden oikeusturvaa, sillä prosessissa arvioidaan yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti jokaisen vaaliluetteloon merkittävän henkilön osalta, täyttävätkö he ehdotetun lain mukaiset kriteerit. Kysymys ei ole varallisuusarvoista niin sanotuista saavutetuista oikeuksista vaan osallistumisesta saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan sisäisen itsemääräämisoikeuden käyttöön siten että samalla Suomi valtiona kunnioittaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan suhteessa saamelaiseen alkuperäiskansaan. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon ja asiassa on otettava huomioon, että alkuperäiskansan jäsenen määrittelyssä ei riitä pelkkä itseidentifikaatio, vaan siihen liittyy olennaisena osana myös niin sanottu ryhmähyväksyntä.

Oikeusministeriö viittaa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden perustuslakivaliokunnalle 15.2.2023 antamiin lausuntoihin, joista käy ilmi, että vaaliluettelon laatimista uudestaan ei pidetä ongelmallisena perustuslain 6 §:n, eli yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Myös esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt ehdotusta perusteltuna.

9 §:stä johtuvat saamelaiskäräjien resurssitarpeet

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt pitävänsä valitettavana, että vaikutuksia neuvottelumenettelyjen lukumääriin tai neuvottelumenettelyjen ajalliseen kestoon nykytilaan verrattuna ei ole hallituksen esityksessä arvioitu. Näillä vaikutuksilla on merkitystä paitsi saamelaiskäräjien toiminnan resursoinnin myös saamelaiskäräjien asiantuntemukseen nojaavien viranomaisten toiminnan ennakoitavuuden ja viranomaisprosessien sujuvuuden näkökulmista.

Vastine:

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tuodaan esille seuraavaa:

”Esityksen mukainen ehdotus yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuudesta saattaa lisätä saamelaiskäräjien kustannuksia. Uuden säännöksen myötä neuvotteluiden määrä todennäköisesti kasvaa ja neuvottelut edellyttävät aiempaa syvällisempää perehtymistä ja parempaa reagointikykyä saamelaiskäräjiltä. Ehdotettu tavoite yhteisymmärryksen tai suostumuksen saavuttamisesta saattaa edellyttää aiempaa useammin myös sitä, että saman asian ääreen kokoonnutaan useammin kuin kerran. Neuvotteluiden piiriin tulevien asioiden määrän laajeneminen edellyttää osaamista erilaisissa kysymyksissä. Vuonna 2020

saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluista käytiin 36 kappaletta, mikä määrä on jo ollut korkea saamelaiskäräjien resursseihin nähden.

Lainmuutoksen yhteydessä on aiheellista varautua kolmen esittelijätasoisien viran perustamiseen uusien tehtävien (5 §, 7 §, 9 §) asianmukaiseen hoitamiseen (240 000 euroa). Erityisesti uusi neuvottelu- ja yhteistoimintamenettely edellyttää lisähenkilöstöä, jotta neuvottelutilanne muodostuu mahdollisimman tasavertaiseksi. Lisäksi lainmuutosten asianmukaiseksi toteuttamiseksi saamelaiskäräjien hallinnollia resursseja tulee vahvistaa kolmen henkilötyövuoden verran, jotka katetaan valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.”

Vuonna 2020 saamelaiskäräjät on yhden lakisihteerin voimin käynyt neuvotteluja 36 kertaa. Vuodesta 2021 alkaen saamelaiskäräjille myönnettiin resursseja toisen lakisihteerin palkkausta varten. Saamelaiskäräjät osallistui vuonna 2021 saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisiin neuvotteluihin eri viranomaisten kanssa 42 kertaa sekä piti viisi jatkoneuvottelua. Neuvottelujen määrä lisääntyi 16,7 %:lla edellisvuoteen verrattuna. Saamelaiskäräjät painotti käymissään neuvotteluissa Saamelaiskäräjien ja oikeusministeriön yhdessä laatiman ohjeen asianmukaista toteuttamista. Vuonna 2022 neuvottelujen määrä on hiukan pienentynyt. Edellä mainitut tiedot antavat osviittaa siitä, minkä verran neuvotteluja on mahdollista käydä suunniteltujen lisäresurssien avulla (3 htv:tä 9 §:n sekä 5 ja 7 §:n muutosten johdosta). Karkean arvion mukaan neuvottelujen määrä voi lähes tuplaantua vuoden 2021 tasoon verrattuna. Neuvottelujen laadussa tapahtuu arviolta jossain määrin kehitystä –kuitenkin em. muistion perusteella neuvotteluissa pitää jo tällä hetkellä noudattaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.

Oikeusministeriö seuraa saamelaiskäräjien resurssien riittävyyttä ja tarvittaessa ryhtyy lisätoimiin saamelaiskäräjien asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi oikeusministeriö suunnittelee seuraavansa jatkossa osana perusoikeusindikaattoreita mm. 9 §:n mukaisten neuvottelujen määrää.

Oikeusministeriön aiemmin esille tuomat tarpeet tehdä lisäyksiä tai muutoksia ehdotettuihin säännöksiin:

Saamelaiskäräjien kokoonpano, ns. kuntakiintiöt (10 §)

Saamelaiskäräjien kokous on 29.11.2022 päättänyt esittää, että saamelaiskäräjälain 10 §:n 1 momenttia muutetaan seuraavasti: ”Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljän vuoden toimikaudeksi, joka

alkaa vaalivuoden joulukuun 1 päivänä. 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.”

Saamelaiskäräjien kokoonpanoa koskevan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjien enemmistö valitaan saamelaisten kotiseutualueelta ja että turvataan kaikkien alueiden edustus. Perustuslakivaliokunnan (PeVM 17/1994 vp) mukaan saamelaiskäräjien jäsenistä yli puolet on valittava saamelaisten kotiseutualueen kunnista. Saamelaiskäräjien kokouksen ehdottamassa muotoilussa nämä peruseriaatteen säilyvät ja saamelaiskäräjien esitystä voidaan pitää säännöksen tarkennuksena ja päivityksenä. Oikeusministeriö kannattaa saamelaiskäräjien esitystä.

Lisäys 5 luvun 41 h §:ään: ”Muutoksenhakulautakunnan antama päätös on maksuton.”

Oikeusministeriö on lausunnoissaan eduskunnalle ehdottanut em. lisäystä asian selkeyttämiseksi.

Virheen korjaaminen rikoslain muutoslaissa, jossa viitataan johtolauseessa lakiin 604/2022. Kyseisessä kohdassa tulisi viitata lakiin 641/2021.

Lopuksi

Oikeusministeriö tuo vielä kerran esille sen, että tässä asiassa ei ole mahdollista löytää sellaista ratkaisua, johon kaikki asiasta kiinnostuneet tahot olisivat tyytyväisiä. Tämä käy selkeästi ilmi esimerkiksi lausuntoyhteenvedosta ja myös eduskunnan saamasta lausuntopalautteesta. Tästä huolimatta on ensiarvoisen tärkeää saada ratkaisu aikaiseksi. Asiassa tulee kunnioittaa saamelaiskäräjien asemaa saamelaisten edustuksellisenä elimenä ja saamen kansan laillisenä edustajana. Erityisesti vaaliluetteloa koskeva sääntely vaatii kiireellisiä toimia, koska Suomi on oikeudenloukkaus-tilassa ja lain valmisteluprosessi on kestänyt kohtuuttoman kauan. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen antamisesta on jo kulunut neljä vuotta ja Suomi on ratkaisuihin johtuen ihmisoikeuskomitean seurannassa. Suomeen kohdistuu tästä tilanteesta johtuen merkittävää kansainvälistä painetta ja Suomelta oikeusvaltiona edellytetään, että ihmisoikeusvelvoitteet otetaan vakavasti.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden sääntelyn toimivuutta on tärkeää seurata tarkkaan ja mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että saamelaiskäräjälakia kehitetään jatkossakin.

Asiassa on kyse saamen kansan edustuksellisen itsehallintoelimen legitimitetistä, saamelaisten luottamuksesta Suomen valtioon sekä ennen kaikkea saamelaisen kulttuurin ja kaikkien Suomessa puhuttujen saamenkielten säilyttämisestä elinvoimaisina.