

Saamelaiskäräjälain uudistus/ OM vastineen esittely

Johanna Suurpää

OM vastine 17.2.23/ Yleistä

- OM toimitti pyydetyn vastineensa perustuslakivaliokunnalle 17.2.23.
- Eduskunnalle on HE 274/2022 vp koskien annettu runsaasti lausuntoja. OM vastineessa keskitytään joidenkin yleisten näkökohtien lisäksi erityisesti valtiosääntöasiantuntijoiden esille nostamiin seikkoihin.
- Lausuntopalautteessa näkemykset hajautuvat, ja sekä esitystä puoltavia että sitä vastustavia lausuntoja esitettiin runsaasti. **Olennaista on kuitenkin, että HE:lla on selkeä saamelaiskäräjien tuki.**
- Saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvataan PL 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa. SaKäL määrittää saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon järjestämistä. HE:n tarkoituksena on myös toteuttaa Suomen kv-oikeudelliset velvoitteet. Myös näistä esitettiin erilaisia, osittain myös OM:n näkemyksen mukaan väärinymmärryksiin perustuvia lausumia (esimerkiksi ILO 169 1 artikla koskee sanamuotonsa mukaan sopimuksen soveltamista, ei sitä ketkä yksilöt kuuluvat alkuperäiskansaan).
- Kuullut valtiosääntöasiantuntijat puolsivat HE:ta laajasti sekä perustuslakiin että kansainväliseen oikeuteen pohjaavien näkemysten pohjalta.

Esityksen lähtökohdat

- Valtiosääntöasiantuntijat ja monet muut lausuntoja antaneet ovat painottaneet että kyse on perustuslaissa määrätyn saamelaisten itsehallinnon toteuttamisesta. Esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen:
- ”Ehdotettua lakia voidaan pitää lähtökohdiltaan perustuslaissa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana tukevana ja saamelaisten perusoikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin edistävänä. Tällä perusteella hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia voidaan pitää tärkeinä ja tarpeellisina saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon kehittämiseksi (vrt. PeVM 12/2014 vp, s. 3). ”

YK:n Ihmisoikeuskomitean ratkaisut

Ihmisoikeuskomitea julkisti 1.2.2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloön hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017). Ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimuksen 25 artiklaa (mm. vaalioikeudet) luettuna erikseen tai yhdessä 27 artiklan (vähemmistöjen oikeudet) kanssa ja tulkittuna kansojen itsemääräämisoikeutta koskevan 1 artiklan valossa. Komitea painotti **ratkaisuisaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta** sekä totesi, että Suomen **tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §** ja että Suomi on velvollinen toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen oikeudenloukkausten jatkumisen.

- Tärkeä lähtökohta HE:n valmistelussa. Saamelaisten itsemääräämisoikeus yhteisön jäsenyyden määrittämisen osalta korostuu. Lain ja erityisesti 3 §:n muutos mahdollistaa, etteivät oikeudenloukkaukset toistu. Muutosten tulee kunnioittaa mainittua itsemääräämisoikeutta ja olla SaKän hyväksyttävissä.

CERDin ratkaisu

- YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea antoi 13.6.2022 ratkaisun saamelaisten vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevassa asiassa (CERD/C/106/D/59/2016). Ratkaisussa Suomen todetaan loukanneen kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 5 artiklan c kohtaa valittajien poliittisista oikeuksista.
- KHO:n ratkaisut ovat loukanneet komitean mukaan valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu.

> CERDin ratkaisu hyvin linjassa IO-komitean ratkaisun kanssa. Myös CERD suosittaa SaKäL 3 §:n muuttamista niin, että se kunnioittaa saamelaisten oikeutta määrätä jäsenyydestään. Ratkaisun lopputulema:

- “The Committee recommends that the State party provides an effective remedy to the petitioners by urgently initiating a **genuine negotiation for the review of section 3 of the Act on the Sami Parliament with a view to ensuring that the criteria for eligibility to vote in Sami Parliament elections are defined in a manner that respects the right of the Sami people to provide its free, prior and informed consent on matters relating to their own membership** and their political participation for the enjoyment and full realization of other rights of indigenous communities”

Kv-ratkaisut

- Olennaista on havaita, että kumpikaan, IO-komitea tai CERD, eivät yksityiskohtaisesti määritä, miten 3 §:ää tulisi muuttaa (ei siis myöskään CERD toisin kuin on väitetty, CERD-sopimuksessa ”descent” viittaa syntyperään).
- Molemmat komiteat kuitenkin kehottavat muuttamaan 3 §:ää saamelaisten itsemääräämisoikeutta vahvistavasti. Ne molemmat myös viittaavat ratkaisuihinsa YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklaan, jonka mukaan:

33 artikla

1. Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Tämä ei heikennä alkuperäiskansoihin kuuluvien yksilöiden oikeutta saada asuinvaltioidensa kansalaisuus.
2. Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.

➤ HE on linjassa tämän periaatteen ja muutoinkin kv-ratkaisujen kanssa.

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, 3 §

- Kyseessä on kohta, josta lausuntopalautteessa on eniten eroavia näkemyksiä. Kyse on kuitenkin saamelaisten itsehallinnon ydinalueesta, jonka tulee olla Saamelaiskäräjien hyväksyttävissä. Vaaliluettelomerkintään ei liitettäisi muita oikeuksia.
- Tuomas Ojanen: ”kansainvälisoikeudellisessa oikeuskehityksessä on painottunut 2000-luvulta alkaen yhä enemmän ns. **ryhmäidentifikaatio**, so. alkuperäiskansojen oikeus itse määrätä siitä, kuka alkuperäiskansaansa kuuluu.”

”Ns. lappalaiskriteerin poistamista ja yleensäkin lakiehdotuksen 3 §:n merkitsemiä muutoksia voimassaolevan lain 3 §:ään verrattuna voidaan pitää **hyväksyttävänä ja välttämättöminä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta**. On korostettava sitä, että lakiehdotuksen 3 §:ssä on kysymys Suomen kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvien velvoitteiden toteuttamisesta ja kv. oikeudenloukkausten estämisestä jatkossa sekä kansainvälisessä oikeuskehityksessä painotetun ryhmäidentifikaation vahvistamisesta uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla sekä laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.”

- Valtiosääntöoikeusasiantuntijoiden näkemykset puoltavat varsin kattavasti esitettyjä muutoksia 3 §:ään.

Vaaliluettelo, 23 §

- Lausuntopalautteessa on joissakin lausumissa asetettu kyseenalaiseksi kirjaus, että vaalilautakunta laatii äänioikeutetuista vaaliluettelon (ilman että edellisten vaalien vaaliluettelo muodostaisi pohjan).

- Valtiosääntöoppineet eivät nähneet HE:ssä tältä osin ongelmaa, vaan ratkaisua pidettiin asianmukaisena. Näin Mikael Hiden:

” Vaikka ns. lappalaiskriteeriin pohjautuva äänioikeus ja vaalikelpoisuus poistettaisiinkin käytännössä muodostuneen virheen korjaamistoimenpiteenä, on esiintuotu mahdollisuus, että tämän kriteerin nojalla äänioikeuden saaneet kuitenkin säilyttäisivät äänioikeutensa ja vaalikelpoisuutensa (Oikeuden säilyminen tulisi tällöin ehkä merkitsemään oikeuden kuulumista myös heidän jälkeläisilleen.) En pidä tällaista järjestelyä tässä aiheellisen ja suositeltavana. Yksi merkittävä syy on se, että hyvään, oikeita viestejä antavaan lainsäädäntöön ei sovi järjestely, jossa tietty asiointila todetaan virheelliseksi ja sen jatkuminen suljetaan pois, mutta samalla kuitenkin jätetään jonkinlainen kapseloitu otos tämän virheen mukaisista järjestelyistä olemaan voimassa toistaiseksi ja siis periaatteessa ilman aikarajaa. ”

- OM toteaa myös että kyse kv-oikeuden vastaisen menettelyn korjaamisesta, joka muuten ei olisi mahdollista. Lisäksi vaaleissa on normaali periaate, että äänioikeusrekisteri laaditaan kulloisenkin tilanteen ja voimassa olevan lain pohjalta.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite, 9, 9a ja 9b §

- Useat lausunnonantajat, niiden joukossa useampi saamelaisalueen kunta, ovat pelänneet uudistetun 9, 9 a ja 9 b §:ien muodostavan veto-oikeuden saamelaiskäräjille.
- Valtiosääntöasiantuntijat eivät nähneet veto-oikeutta muodostuvan. Esim Ojanen:
- ”Väärinkäsitysten välttämiseksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi 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 neuvotteluvelvoitteen alaan kuuluvasta toimenpiteestä säilyisi edelleen asianomaisella viranomaisella siten kuin kulloistakin asiaa koskevassa laissa, kuten ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännössä, säädettäisiin ”
- OM toteaa vielä selkeästi, että **HE ei muodostaisi veto-oikeutta saamelaiskäräjille.** Myöskään esimerkiksi kunnan **toimivaltaan ei tätä kautta tulisi muutoksia.**

9 a § (Saamelaisten oikeuksien huomioiminen...)

- Merkittävänä voinee pitää Tuorin kriittisiä huomioita koskien 9a §:ää (2 momenttiin sisältyvä ns heikentämiskiello). Tuori toteaa seuraavaa:

”Pidän lakiehdotuksen 9 a §:ää ongelmallisena. Se on 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. Pidän myös kyseenalaisena, että tavallisella lailla ylipäätään annetaan viranomaisille ja muille julkisia hallintotehtäviä hoitaville viesti, että ne voivat toimenpiteillään rajoittaa saamelaisten oikeuksia.”

- Veli-Pekka Viljanen pitää toivottavana, että 9 a §:n heikentämiskiellon sisältöä voitaisiin tämentää joko säädöstekstin tasolla tai vähintään mietinnön perusteluissa.
- Toisaalta mm oikeuskansleri ja moni asiantuntijoista pitää ehdotettua 9 a §:ää kannatettavana.

9 a § (jatkoa)

- OM katsoo, että vaikka 9 a § ehdotetussa muodossaan on sinänsä tärkeä ja puolustettavista, sitä koskien on myös esitetty perusteltua kritiikkiä. OM pitää siten mahdollisena saatujen kommenttien johdosta muuttaa ehdotetun 9 a §:n 2 momenttia siten, että poistettaisiin momentin näin kuuluva alkuosa:
 - *”Viranomaiset ja muut julkista hallintotehtävää 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”.*
- OM:n käsityksen mukaan muutos ei ilmeisesti muodostaisi ongelmaa saamelaiskäräjille. Muutos saattaisi helpottaa esimerkiksi saamelaisalueen kuntien tilannetta 9 a §:n yksinkertaistuessaa.
- Lisäksi OM kannattaa 9 a §:n otsikon muuttamista Tuorin esittämällä tavalla (huomioiminen > huomioon ottaminen)

Muuta

- 3 § - ensimmäinen kieli vs kotikieli. OM:n vastineessa selvitetty tarkemmin: ero ei tarkoitettu merkittäväksi, OM ei näe perusteita poiketa Suomen lainsäädännössä käytetystä terminologiasta, jolle jo muodostunut tulkintakäytäntö.
- Eräissä lausunnoissa on ehdotettu joitakin sellaisia pienempiä muutoksia, kuten valtionyhtiöiden liittämistä 9 §:n piiriin ja 4 a §:n viitauksia hallinto-oikeudellisiin säädöksiin, joita OM katsoo mahdollisiksi jatkossa selvittää tarkemmin. OM ei kuitenkaan näe tarpeelliseksi sisällyttää näitä nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen. Vastineessa näiltä osin tarkemmin.
- OM kannattaa saamelaiskäräjien esitystä 10 §:n muuttamiseksi (ns. kuntakiintiöiden hienosäätö).
- OM pitäisi myös perusteltuna lisätä 41 h §:ään maininnan muutoksenhakulautakunnan päätöksen maksuttomuudesta

Kiitos



www.oikeusministerio.fi | www.justitieministeriet.fi