**1 luku Yleiset säännökset**

Saamelaiskäräjälain 1 §:ssä säädetään saamelaiskäräjälain tarkoituksesta. Saamelaiskäräjälain tarkoituksena oli lakia säädettäessä ja on edelleen luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollis-poliittinen asema etno-poliittisen ratkaisun ja siihen liittyvien erityisten oikeuksien perustalta, niin, että saamelaiset alkuperäiskansana voivat aikaisempaa enemmän vaikuttaa saamen kieltä ja kulttuuria ja muita saamelaisia erityisesti koskevien asioiden päätöksenteossa (HE 248/1994 vp. erit. s.16). Saamelaiskäräjät saamelaiskäräjälain kautta toteuttaa tätä itsehallintomallia perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin nojalla ja kansainvälisten alkuperäiskansoja koskevien ihmisoikeussopimusten turvaamana.

Saamelaiskäräjälakitoimikunnan asettamispäätöksessä (OM077:00/2017) toimikunnanedellytetään tarkistavan saamelaiskäräjälakia siltä osin, kuin säännökset ovat vanhentuneita ja niiden toimivuudessa on havaittu olevan ongelmia. Luonnoksen perusteella toimikunta on käsittänyt tehtävänsä väärin. Luonnoksen keskeisimmät muutosehdotukset tulisivat toteutettuina vesittämään ja rapauttamaan etnisille saamelaisille tarkoitetun itsehallinnon perusrakenteet siirtämällä keskeisiä oikeuksia suomalaisille ja suomalaiselle virkamies- ja oikeushallinnolle: pelkkä vaarakin sotii hyvän lainvalmistelun periaatteita vastaan. Muutokset tulisivat toteutettuina ja ajan mittaan toimimaan vahvasti pakkosulauttavaan suuntaan vastoin ILO-sopimusta (preamble) sekä alkuperäiskansajulistuksen keskeisiä artikloita (art. 3, 5, 8, 33). Luonnokset keskeisimmät tätä tarkoittavat ehdotukset, yhdessä tarkasteltuina, liittyvät saamelaismääritelmän näennäiseen muuttamiseen sen voimaantuloa siirtämällä, vaalilautakunnan ja saamelaiskäräjien hallituksen aseman poistamiseen muutoksenhaussa, saamelaiskäräjiin nähden riippumattoman oikaisulautakunnan perustamiseen sekä neuvotteluvelvoitteen asialliseen heikentämiseen. - Näiden rakenteellisten epäkohtien vuoksi luonnoksella ei korjauksienkaan jälkeen ole edellytyksiä edetä hallituksen esityksenmuotoon, saati laiksi saamelaiskäräjälain muuttamisesta.

Myös itse luonnoksen valmisteluun liittyy rakenteellisia epäselvyyksiä. Saamelaiskäräjien hallitus on kokouksessaan 8..5.2018 päättänyt, ettei edellytyksiä valmistelun jatkamiseen ole. Kokouksessaan 28.5.2018 sama hallitus on kuitenkin katsonut, että valmistelua voidaan jatkaa elokuun 2018 loppuun. Toimikunnan jäsenten jatkoajasta hallitus on päättänyt 1.6.2018, mutta asiantuntija-esittelijää ei tiettävästi vieläkään ole nimitetty. Luonnos on lähetetty lausunnolle jo 18.6.2018. Luonnoksen sisältö on pääosin sama kuin siinä ns. kompromissiehdotuksessa, josta saamelaiskäräjien hallitus muodosti kantansa ennen päätöstään 8.5.2018, ja jossa siis edellytyksiä neuvottelujen jatkamiselle ei katsottu olevan.

Luonnokseen sisältyy lain 1 §:n ilmaisemaan lain tarkoitukseen nähden eräitä toisteltuja viitelausumia, jotka ovat lain tarkoituksen kannalta mahdottomia. Näitä ovat erityisesti se, että saamelaiskäräjälaissa ei enää määriteltäisi saamelaista, ja se, ettei laki koskisi maankäyttöä ja elinkeinoja (vaan ainoastaan hallintoa). Saamelaiskäräjälain 1 §:n mukaan juuri saamelaisilla on alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, johon kuuluvia tehtäviä varten juuri saamelaiset valitsevat keskuudestaan saamelaiskäräjät. Pelkästään jo tämän lain tarkoituspykälä vaatii sen määrittämistä, ja juuri saamelaiskäräjälaissa, ketä pidetään saamelaisena, kenelle/keille itsehallinto on turvattu sekä ketkä keskuudestaan valitsevat saamelaiskäräjät: tietenkin juuri saamelaiset eivätkä vain "vaaliluetteloon merkityt henkilöt." - Perustuslain 17 §:n 3 momenttia säädettäessä (HE 309/1993 vp.) ja sen jälkeen taas on moneen kertaan vahvistettu, että siihen kulttuuriin, jonka itsehallintoa perustuslaki suojaa ja jonka itsehallintoa saamelaiskäräjät hoitaa, kuuluu myös kulttuurin materiaalinen puoli, elinkeinot: maankäyttöä elinkeinoja ei voi harjoittaa ilman niihin kuuluvia oikeuksia.

Täysin mahdoton on julkisuudessa propagoitu väite, jonka mukaan saamelaiskäräjät, hyväksymällä lausunnolla olevan esityksen, käytännössä luopuu maanomistus- ja hallintaoikeuksien tavoittelusta (näin Mikko Kärnä, Enontekiön sanomat 28.6.2018; Kärnä on toimikunnan varajäsen).

Lisäksi myös kansainvälisten valvontaelinten moitteissa ja suosituksissa on lukuisia kertoa ja eri elinten taholta todettu, että saamelaisten maaoikeusasia on yhä ratkaisematta. Myös luonnoksen valmistelussa viitatun YK:n rotusyrjintäkomiteankannanotossa vuodelta 2012 todetaan, että saamelaisilla yhä on rajalliset oikeudet kulttuuri-itsehallintoaan koskevassa päätöksenteossa, mukaan lukien juuri oikeudet maahan ja luonnonvaroihin. Komitea suosittelee, että saamelaiskäräjälain muutoksia valmisteltaessa valtio vahvistaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta, johon kuuluvat myös oikeudet maahan ja luonnonvaroihin saamelaisten kotiseutualueella (CERD/C/FIN/CO/20-22, 31.8.2012, kohta 11). Komitea suosittelee valtio-osapuolta saamaan aikaan neuvottelutuloksen tässä asiassa lainsäädäntöä uudistettaessa ILO-sopimuksen n:o 169 tarkoittamalla tavalla (kohta 13). Kaiken tämän komitea on uudistanut suosituksessaan vuodelta 2017 (CERD/C/FIN/CO/23, 12.5.2017, kohta 13).

Luonnoksessa ja sen tiivistelmässä (erit. s. 33, 4) esitetään tarkoituksena olleen perustuslain 121 §:n 4 momentin pohjalta keskittyä saamelaisten itsehallinnon "kehittämiseen." Tosiasiassa ja toteutuessaan ehdotukset, etnisten saamelaisten näkökulmasta, päinvastoin heikentäisivät vakavasti itsehallinnon perusrakenteita. Heikennykset on siroteltu luonnokseen taitavasti ja johdonmukaisesti niin, että ne lopulta vain yhdessä tarkasteltuina paljastavat sen karun lopputuloksen, johon muutokset toteutettuina johtaisivat. Luonnoksen lopputuloksen hahmottamista vaikeuttaa myös se, että perusteluihin on siroteltu viittauksia eri selvityksiin ja suosituksiin, joissa kyllä korostuvat saamelaisten itsemääräämisoikeuden heikkoudet, nykytilassakin, ilman, että ilmenneitä epäkohtia olisi mitenkään otettu huomioon muutosehdotusten sisällössä.

SAAMELAISEN MÄÄRITELMÄ (3 §)

Saamelaiskäräjälain 3 §:ää, joka sisältää saamelaisen määritelmän, esitetään muutettavaksi kieliperusteiseksi, kuitenkin niin, että kieliedellytys ulotettaisiin nykyisestä kolmannesta sukupolvesta neljänteen: isoisovanhempiin. Säännöksen otsikkoa on muutettu niin, että kysymys olisi korostetusti VAIN oikeudesta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon (erit. s. 33).

Otsikon muutos ei tietenkään ja edellä todetuin tavoin muuta sitä tosiasiaa, jonka mukaan säännöksellä ainakin tulisi tarkoittaa määrätä se, kenellä tulisi olemaan saamelaiskäräjälain (tai muun lain) tarkoittamat saamelaisen oikeudet. Ehdotuksen 3 §:n otsikko ja sanamuoto ovat ristiriidassa pelkästään jo lain 1§:ssä ilmaistun lain tarkoituksen kanssa. Muotoilulla on (luonnoksessakin todetuin tavoin) tarkoitusta viedä huomiota pois keskeisistä saamelaisille ja vain saamelaisille kuuluvista oikeuksista (ks. myös tiivistelmä s. 4).

Säännöksen tarkistaminen itsessään vastaisi pohjoismaista tilannetta ja pohjoismaisen saamelaissopimuksen sisältöä. Säännös tulisi perustelujensa mukaan kuitenkin vasta 1.1.202, noin puolentoista vuoden päästä lain oletettujen muutosten voimaantulosta. Seuraavat saamelaiskäräjävaalit toimitettaisiin luonnoksen mukaan vasta vuonna 2020 (mm. s. 1-2). - Merkittävin, mutta vasta siis vuonna 2020 voimaan tuleva muutos merkitsisi saamelaiskäräjälain 3 §:n2 kohdan tarkoittaman asiakirjanäyttöön perustuvan ns. lappalaisperusteen poistamista saamelaiskäräjälaista.

Sanotun lainkohdan sanamuodon mukaan saamelaisena pidetään sellaisen henkilön jälkeläistä, joka on merkitty tunturi-, kalastaja- tai metsälappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa. Oikeusministeriön asetuksessa saamelaiskäräjävaaleissa noudatettavasta menettelystä (965/2006, 2 §:n 1 momentti) säädetään hakemukseen liitettävistä asiakirjoista. Tältä osin hakemukseen on liitettävä arkistoviranomaisen selvitys siitä, että tietty henkilö on merkitty maa-, veronkanto- tai henkikirjaan tunturi-, kalastaja- tai metsälappalaiseksi, sekä arkistoviranomaisen todistus siitä, että hakija on kyseisen henkilön jälkeläinen.

Itse ehdotettua myöhempää muutosta on perusteltu nykyisen säännöksen tulkinnanvaraisuudella mutta myös sillä, että saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohdan tarkoittamiin asiakirjoihin on aikanaan merkitty...muitakin kuin etnisiä saamelaisia, jolloin "asiakirjamerkintä ei välttämättä osoita henkilön polveutuvan saamelaisesta suvusta" (s. 27-28).

Tätä taustaa vasten on mahdoton käsittää ja vielä vähemmän puolustaa ehdotettua ratkaisua, jossa varsinkin lainkohdan tarjoama mahdollisuus muiden kuin saamelaista syntyperää olevien henkilöiden merkitseminen vaaliluetteloon halutaan, vaikka vain teoreettisesti, säilyttää tulevaisuuteen monimutkaisilla säännöksen voimaantulon siirtymäaikaa, saamelaiskäräjävaalien siirtämistä vaalilautakunnan työn sääntelyä ja muutoksenhakua koskevien periaatteiden muutoksilla. Tarkalla lukemisella luonnos antaa kuvan, että pohjimmiltaan säännöskokonaisuudella tavoitellaan nimenomaan lain 3 §:n 2 kohdan voimaantulon jatkumiseen siirtymäkaudella, sillä:

Saamelaiskäräjävaalien siirtäminen on itse luonnoksessakin liitetty juuri saamelaismääritelmän muuttamisen viivästyttämiseen, tavoitteella "äänioikeuden selkiyttäminen." (Syinä mainitaan myös vaali- ja oikaisulautakuntien asettamiseen liittyvät uudistukset, mutta lautakuntien asettamiselle ei ole asetettu mitään siirtymäaikaa, jolloin nämä tulisivat voimaan heti lain voimaantullessa ennen vuoden 2018 loppua; vaalien siirtämisen ainoaksi syyksi jää näin mainittu "äänioikeuden selkiyttäminen"). - Selkiyttäminen taas liittyy jo itse luonnoksen mutta myös muiden julkisuudessa esitettyjen tietojen mukaan riittävän ajan varaamiseen voimaan ehdotetuksi jäävän lain 3 §:n 2 kohdan eli siis lappalaisperusteen nojalla vaaliluetteloon hakeutuville hakemusten jättämistä varten. Luonnoksen mukaan (s. 41) siirtymäkaudella vuosina 2019-2020 täytyykin varautua aiempaa suurempaan vaaliluetteloon ottamista koskevien hakemusten määrään ("vaaliluetteloon ottamista koskevia hakemuksia on odotettavissa siirtymäkaudella merkittävä määrä"), ja kasvanutta hakemusten määrää esitetään ennakoidusti perusteeksi (oletetun) vaalivuoden 2020 määrärahatarpeeseen. Samaan aikaan tiedossa on, että juuri (ja oikeastaan vain) lappalaisperusteiset hakemukset ovat ruuhkauttaneet sekä vaalilautakunnan että korkeimman hallinto-oikeuden työtä jo vuoden 1999 ja 2011 mutta erityisesti 2015 vaalien yhteydessä: vuonna 1999 jo kaikkiaan 1128 hakemusta saamelaiskäräjien vaalilautakuntaan.

Samaan aikaan julkisuudessa on toimikunnan syöhän sidoksissa olleelta taholta propagoitu, että "kaikkien lappalaisperusteella vaaliluetteloon hakeutuvien on nyt tehtävä se" (Mikko Kärnä Enontekiön sanomat 28.6.2018).

Vaalilautakunnan työnkuvaa on edelleen muutettu niin, että lautakunta nimitettäisiin ja vaalikauden alussa ja lautakunta ratkaisisi hakemuksia jatkuvaluonteisesti. Muutoksenhakua koskevia säännöksiä on edelleen muutettu niin, että oikaisuvaatimuksia ei enää tehtäisi saamelaisten itsensä valitsemiin elimiin, vaalitautakuntaan ja saamelaiskäräjien hallitukseen. Ne korvattaisiin oikeusministeriön nimittämällä erillisellä oikaisulautakunnalla, josta valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilyisi edelleen.

Luonnoksen tarkoittamana siirtymäkauden aikana lain tulkintaa 3 §:n 2 kohdan osalta ohjaisi tietenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vakiintunut ja kehittynyt käytäntö, jossa jopa 1700-luvun alkupuolelta peräisin ollut asiakirjamerkintä on riittänyt perustaksi henkilön merkitsemiselle saamelaisena saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, täydennettynä KHO:n käyttöönottaman ns. kokonaisharkinnan osatekijöillä - tilanteessa, jossa tarkemmat selvitykset osoittavat, että tällainen henkilö ei omana aikanaan ole ollut edes lappalainen, saati saamelainen, vaan suomalainen talonpoika.

Vuoden 2015 vaalien yhteydessä KHO hyväksyi vaaliluetteloon merkittäviksi kaikkiaan 93 henkilöä vastoin vaalilautakunnan/saamelaiskäräjien kantaa eli sitä, ettei hakijaa tällaisella näytöllä tunnistettu saamelaiseen kansanryhmään kuuluvaksi (KHO:n vuosikertomus 2015, luonnos s. 8). Määrä on huomattava, eikä sen merkitystä voida vähätellä. - Kaiken kaikkiaan luonnoksessa on kokonaan jätetty tarkemmin pohtimatta KHO:n asema ja rooli saamelaisuuden viimesijaisena rajaajana, siitä huolimatta, että lain soveltamiskäytännön todetaan luonnoksessa olevan epäjohdonmukaista, ja ns. kokonaisharkinnan ongelmallista. KHO ei päätöksenteossaan ole ollut halukas soveltamaan ryhmähyväksyntää koskevia vaatimuksia, vaikka sitä siitä on moitittu YK:n rotusyrjintäkomitean taholta vuonna 2012 (ja uudemman kerran vuonna 2017). KHO on päätöksissään vain maininnut vuoden 2012 suosituksen, mutta antanut, sen ohi, ratkaisevan merkityksen saamelaiskäräjälain 3 §:n johtolauseessa mainitulle henkilön itseidentifikaatiolle. Tulkintaa on pidetty vahvasti valikoivana ja suostuttelevana. Myös Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen asiantuntijakomitea on jo vuonna 2001 esittänyt pohdittavaksi, onko tyydyttävää, että saamelaismääritelmän avainkysymykset jäävät ratkaisevasti tuomioistuinratkaisun varaan (verr. myös luonnos s. 21).

KHO:n vuosikertomus vuodelta 2015 on kirkas osoitus asiantutijakomiteankin tarkoittamasta ja juuri lain 3 §:n 2 kohtaan liittyvästä ongelmasta. KHO toteaa. että se vuonna 2015 on noudattanut samaa tulkintalinjaa kuin vuonna 2011: saamelaiskäräjien vaalilautakunnan ja hallituksen päätöksissään korostama ryhmähyväksyntä ei tarkoita vaalilautakunnan oikeutta ilman oikeudellista kontrollia päättää, ketkä hyväksytään, vaan valitukset on ratkaistava lain 3 §:ää tulkitsemalla (vuosikertomus s. 9). Luonnoksessa lain 3 §:n 2 kohdan voimaan jääväksi ehdotettu sanamuoto tarkoittaa, että saamelaiseksi on vaaliluetteloon edelleenkin merkittävä henkilö, jonka esi-isä muinoin, vaikkapa yhdeksän sukupolven takaa, on merkitty lainkohdan tarkoittamaan asiakirjaan lappalaiseksi. Kirjaimellista laintulkintaa noudattamalla näin on tehtävä, vaikka tiedossa olisi, ettei tuo esi-isä ole ollut edes lappalainen saati saamelainen, aikanaan,

JOHTOPÄÄTÖKSET

Luonnoksen tarkoittaman siirtymäkauden aikana erityisesti (oikaisulautakunnan ja) korkeimman hallinto-oikeuden tulisi soveltaa lain 3 §:n 2 kohtaa kirjaimellisesti kuten tähänkin asti. Lopputulos on kestämätön lainvalmistelun tarkoitusperien näkökulmasta. Vaikka, kuten luonnoksessa todetaan, maa-, veronkanto- ja henkikirjoihin on aikanaan merkitty muitakin kuin etnisiä saamelaisia, eivätkä asiakirjat välttämättä osoita polveutumista saamelaisesta suvusta, tällaisen mahdollisesti virheellisen käytännön jatkuminen on haluttu luonnoksessa vahvistaa ainakin 1.1.2020 asti. Säännöksen poistamista laista vaatii jo yleisten oikeusperiaatteiden mukaan se, että se tarjoaa, vaikka vain teoriassa, mahdollisuuden muden kuin saamelaisten ottamiselle vaaliluetteloon. Nyt säännöksen kumoamista halutaan pitkittää hamaan tulevaisuuteen. Siirtymäsäännösten aikamäärien siirtely on lisäksi käytännön osoittamalla tavalla helppo toteuttaa liki huomaamatta, eikä mikään takaa, että jokin hallitus toteuttaa muutoksen tarkoitettuna ajankohtana.

Sanomattakin on selvää, että tarkastellut säännökset ja niiden tulkinta heikentävät alkuperäiskansan oikeutta itse määrätä identiteetistään eli kuulumisesta ryhmäänsä, verr. ILO-sopimuksen 1 artiklan 2 kappale, alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan 1 kohta sekä rotusyrjintäkomitean kannanotot Suomelle 2012 ja 2017. Yhtä selvää on, että säännökset ja niiden tulkinta ovat Suomen perustuslain vastaisia, kun lähtökohtana pitäisi olla henkilön saamelainen syntyperä saamelaismääritelmän perustana sekä etno-poliittisen itsehallinnon vahvistaminen saamelaisten etniselle kansanryhmälle (HE 248/1994 vp.)

**2 luku Saamelaiskäräjien tehtävät**

Saamelaiskäräjien tehtävien yhteydessä lain 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi, että tehtäviin kuuluisi edistää saamelaisten alkuperäiskansa-aseman ja oikeuksien toteutumista Suomessa. Lisäyksellä ei tässä yhteydessä ole todellista lisäarvoa. Nykyisen sanamuodon mukaiseen alkuperäiskansa-asemaa koskevien asioiden hoitamiseen sisältyy käsitteellisesti alkuperäiskansaoikeuksien edistäminen**.**

**Tästä jatkuu**: Lisäksi, kun laissa ei enää määriteltäisi käsitettä saamelainen, tämän tehtävän kuten muidenkin lain 5 §:ssä määrättyjen tehtävien hoitamisesta huolehtivan tahon määräytyminen jää lain systematiikassa avoimeksi ja ristiriitaiseksi, verrattuna perustuslaissa ja sen esitöissä tarkoitettuun saamelaisen kansanryhmän määräytymiseen saamelaisen syntyperän pohjalta.

Saamelaiskäräjien tärkeä tehtävä liittyy lain 9 §:ssä säädettyyn neuvotteluvelvoitteeseen. Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella yhdyskuntasuunnittelua ja muita mainittuja saamen kieltä ja kulttuuria koskevia hankkeita.

Tähän säännökseen on ehdotettu muutoksia, joissa mainitaan myös muut hallintotehtäviä hoitavat kuin viranomaiset, sekä muutos, jossa neuvottelujen tavoitteena erikseen mainitaan pyrkimys yhteisymmärryksen tai suostumuksen saamiseen toimenpiteisiin saamelaiskäräjiltä/sen elimiltä.

Neuvottelujen käymistä alkuperäiskansojen kanssa edellytetään nimenomaisesti ILO-sopimuksen 6 ja alkuperäiskansajulistuksen 18-19 artikloissa, KP-sopimuksen soveltamiskäytännössä sekä eräissä keskeisissä kotimaisissa säännöstöissä kuten vei- ja kaivoslaissa.

Luonnoksessa korostetaan jo sivulta 1 lähtien, kuinka neuvotteluvelvoite painottuu nykyistä paremmin yhteistoimintavelvoitteeksi. Nykytilanteesta ja sen toimivuudesta esitetään monia huomioita sivuilla 9-11 ja 28-29, kansainvälisten sopimusten asiaa koskevista määräyksistä sivuilla 22-25.

Huomio kiinnittyy jo sivulla 1 siinä esitetyn ja itse esitetyn väliseen ristiriitaan. Voimassa olevan säännöksen ja tämän toteamuksen mukaan neuvotteluvelvoite syntyy, kun toimenpide ”voi” aiheuttaa säännöksen tarkoittamia vaikutuksia. Ehdotetusta lakitekstistä sna ”voi” on kuitenkin jätetty pois: velvoite syntyy, kun toimenpide ”vaikuttaa” tarkoitetulla tavalla.

Jo tämä on tietenkin velvoitteen selvä heikennys, kun viranomaisella tai muulla vastaavalla nyt olisi oikeus suoraan katsoa, että toimenpide ei vaikuta tarkoitetulla tavalla, jolloin velvoite ei aktivoidu.

Säännöksen uusitussa muodossa korostetaan, parannuksena, pyrkimystä saavuttaa yhteisymmärrys tai suostumus toteutettavaan toimenpiteeseen. Kuten monissa luonnoksen yksityiskohdissa, ns. parannuksen kirjoittaminen näkyviin saattaa käytännössä toimia juuri päinvastaiseen kuin esitettyyn suuntaan. ”Pyrkimys” on muuta kuin aito yhteisymmärrys tai suostumus, jolloin sanalla vesitetään säännöksen todellista tarkoitusta.

Uusitun säännöksen uusi 2 momentti tarkoittaa säätää kulttuurin heikentämiskiellosta, josta ennestään on säännökset mm. vesi- ja kaivoslaissa. Myös tässä säännöksen teksti toimii heikentävään, ei parantavaan suuntaan. Vesilain 2 luvun 8 §:ssä esimerkiksi säädetään: ”Saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.”

Säännös on laadittu ehdottomaan muotoon: hanke ei saa vaikeuttaa oikeutta kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Vastaava ehdoton kielto sisältyy kaivoslain 50 §:ään, vain sillä erolla, että siinä mainitut luvat voidaan myöntää, mikäli este on mahdollista poistaa lupamääräyksin.

Lisäksi: ”vähäistä suurempi” on vähäisempi kuin huomattava haitta, jolloin haitan kynnys olisi saamelaiskäräjälaissa madallettu.

Säännöstöjen ero on merkittävä. Saamelaiskäräjälain kulttuurin heikentämistä koskevan säännöksen tulisi tietenkin toimia esimerkkinä ympäristön käyttöä koskevan lainsäädännön kehittämiselle tulevaisuudessa, mutta ehdotettu säännös edustaa tässä mahdollisimman huonoa esimerkkiä, jollaista ei missään tapauksessa tule lainsäädäntöön missään yhteydessä sisällyttää.

Koko säännöksen rakenteellinen heikkous ja ristiriita suhteessa perustuslain toteutumiseen liittyy siihen aiemmin mainittuun, ettei koko saamelaiskäräjälaissa enää määriteltäisi käsitettä saamelainen. Kaikki oikeudet ja velvollisuudet kuuluisivat lopulta vain ”äänioikeutetuille henkilöille. Voimaan jääväksi ehdotetun saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 sisältö, luonnoksessakin todetuin tavoin (s. 27), tähän joukkoon voi kuulua muitakin kuin etnisiä saamelaisia. Tätä kautta myös neuvotteluvelvoitteen subjekti jää ”saamelaisten” näkökulmasta avoimeksi: missä määrin neuvotteleva taho todella edustaa etnisiä saamelaisia, ja tulisivatko toimenpiteet vaikuttamaan etnisten saamelaisten – vai muiden – asemaan ja oikeuksiin. Esimerkkinä kehityksen mahdollisesta suunnasta voidaan mainita ns. metsäsaamelaiset, jotka hiljan pidettyjen metsälappalaispäivien perusteella, päivien oltua vahvasti kaivos- ja vesivoimayhtiöiden sponsoroimat, näyttävät suhtautuvan esimerkiksi kaivostoimintaan kokonaan toisin kuin saamelaiskäräjät – näihin päiviin asti.

**Tämä lukuun 3: toimikausi, toimielimet ja toiminta**

VAALILAUTAKUNTA

Luonnoksen 20 §:ssä ehdotetaan muutoksia vaalilautakunnan kokoonpanoon. Nykyisen neljän jäsenen sijaan lautakunnassa olisi kuusi jäsenten, eri saamen kieliryhmistä. Vaalilautakunnan kokoonpanon muuttamisen esitetään useassa luonnoksen kohdassa ja toistamalla erityisellä tavalla vahvistavan saamelaisten itsemääräämisoikeutta (s. 1, 39, 40, 56-57, myös s. 34 ja tiivistelmä s. 5). Tämä muutos on samalla luonnoksen ainoa konkreettinen kohta, jossa itse luonnoksessa esitetään suora yhtymäkohta tähän alkuperäiskansaoikeuden johtavaan periaatteeseen, toteamalla: ”Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli niin sanottua ryhmäidentifikaatiota ehdotetaan vahvistettavaksi laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa” (s. 57; myös s. 39 ja 40). Kieliryhmien maininnan lisäämisen osalta mainitaan, että kotiseutualueen kuntien edustus ei ole ”riittävää” (s. 30).

Vaalilautakunta asetettaisiin 14 §:n mukaan vaalikauden alussa, ja 22 §:n mukaan vaalilautakunnaan olisi käsiteltävä hakemukset vaaliluetteloon merkitsemiseksi jatkuvaluontoisesti. Näin myös tarkoitetaan estää hakemusten ”ruuhkautumista” (s. 1, 30, 34, 53, 58).

Vaalilautakunnan jäsenmäärän lisääminen ja sen väitetty vaikutus itsemääräämisoikeuden vahvistumiseen on kysymysmerkiksi jäävä konstruktio. Vaalilautakunnan on kyettävä hoitamaan tehtävänsä nopeasti ja tehokkaasti, ilman äänestämisiä, ja tästä vaalilautakunta on tähän asti suoriutunut kiitettävästi. Jäsenmäärän lisäämisellä ja kieliryhmien maininnalla ei ole tähän nähden mitään lisäarvoa, mieluummin päinvastoin. Säännöksellä – samoin kuin saamelaiskäräjien jäsenmäärän korottamisella ja kiintiöiden määräämistä koskevilla muutoksilla – näytetään jokseenkin läpinäkyvästi tarkoitettavan suosia tiettyjä saamelaiskäräjien ryhmiä toisten kustannuksella.

Vaaliluetteloon tehtävät oikaisuvaatimukset käsittelee voimassa olevan lain mukaan ensimmäisenä instanssina juuri vaalilautakunta. Luonnoksen mukaan tämä tehtävä poistuu vaalilautakunnalta kokonaan. Tältä osin asiaa ei perustella tai edes mainita pykäläkohtaisissa perusteluissa lainkaan, vaan yleisperusteluissa ja nykytilan arvioinnin yhteydessä: ”Kahta saamelaiskäräjien sisäistä oikaisumenettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Sääntelyä on aiheellista tarkistaa. Vaaliluettelon periaatteellisen merkityksen takia on perusteltua, että oikaisua vaalilautakunnan päätökseen näissä asioissa saisi vaalilautakunnan ja hallituksen asemasta hakea saamelaiskäräjien oikaisulautakunnalta, joka olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton” (s. 32).

Luonnoksen sisältö tässäkin asiassa näyttäytyy kokonaisuudessaan anakronistisena. Vaalilautakunnan jäsenmäärän esitetään vahvistavan saamelaisten itsemääräämisoikeutta, oikeutta määrätä siitä, kuka on saamelainen. Kun vaalilautakunnan (ja hallituksen) asema oikaisumenettelyssä luonnoksen mukaan poistuu, muutosta ei tietenkään voida perustella itsemääräämisoikeuden vahvistumisesta käsin: niinpä muutosta ei itse säännöksen kohdalla perustella lainkaan, mutta yleisperusteluiden mukaan tehtävä on ”epätarkoituksenmukainen”, viittaamalla vaaliluettelon ”eriaatteelliseen merkitykseen.” Saamelaiskäräjien hallituksen asema oikaisuvaatimusten käsittelijänä poistettaisiin samaan epätarkoituksenmukaisuuteen viitaten.

Esityksen tavoitteissa niin vaalilautakunnan kuin hallituksenkin asema oikaisuvaatimusten käsittelijänä esitetään vaalijärjestelmän toimivuuteen liittyvänä ”ongelmana”, lainkaan täsmentämättä, missä yhteydessä tai kenen toimesta ongelman on katsottu olevan olemassa.

Perustelut oikaisumenettelyn poistamiseen vaalilautakunnan tehtävistä ovat täysin ristiriidassa yleisten hallintopäätösten oikaisua koskevien periaatteiden kanssa. Oikaisumenettely kohdistuu, jo nimensä mukaan, aina siihen elimeen, joka päätöksen on tehnyt. Tässä nimenomaisessa asiayhteydessä lainvalmisteluun näyttäisi sisältyvän vahva syrjivä vivahde: saamelaisten itsensä valitseman ja saamelaisista koostuvan elimen olemassaolo oikaisumenettelyssä on epäluotettavaa ja ongelmallista. Tällainen vaalilautakunnan (ja hallituksen) toimivallan kaventaminen perusteluineen, vieläpä julkisen vallan toimesta, on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja sitä kautta myös yhdenvertaisuuslakia loukkaavaa.

Muutosten kautta oikaisuvaatimuksia ei enää käsiteltäisi yhdessäkään saamelaiskäräjien elimessä vaan oikeusministeriön asettamassa oikaisulautakunnassa ja sen jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Muutoksenhaku siirtyisi ehdotusten toteutuessa kokonaisuudessaan saamelaisista erillisiin virkamies- ja oikeuselimiin.

OIKAISULAUTAKUNTA

Oikaisulautakunnan perustamista koskevaa muutosta perustellaan jo luonnoksen yleisissä tavoitteissa: ”Vaalijärjestelmän toimivuuteen liittyvien ongelmien poistamiseksi esitetään muutoksia vaalilautakunnan kokoonpanoon ja menettelyyn sekä uudistetaan vaaliluetteloon merkitsemistä koskeva muutoksenhaku perustamalla erillinen oikaisulautakunta. Oikaisulautakunnan tarkoituksena on vahvistaa vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan päätöksenteon luotettavuutta antamalla tehtävä itsenäiselle ja riippumattomalle toimielimelle, joka koostuu asiantuntijoista. Samalla tavoitteena on, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi jatkossa entistä paremmat edellytykset keskittyä päätösten lainmukaisuuden valvontaan” (s. 33).

Vaalilautakunnan ja saamelaiskäräjien asema oikaisumenettelyn instansseina koetaan luonnoksen mukaan vaalijärjestelmää koskevana ongelmana, ja vaalilautakunnan päätöksenteon viitataan saattavan olla epäluotettavaa. Ongelma ja epäluotettavuus poistuu, kun tehtävä siirtyisi oikeusministeriön asettamalle oikaisulautakunnalle. Oikaisulautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta saamelaiskäräjistä toistellaan moneen kertaan, esim. s. 33 ja 34, 59, 60. Oikaisulautakunta olisi kuitenkin 14 §:n muotoilun mukaan ”saamelaiskäräjien elin.” Jäsenet olisivat ”asiantuntijoita”, joiden asiantuntemuksesta päättäisi pääosin oikeusministeriö. Jäsenten halutaan myös tämän asiantuntemuksen takia olevan oikeutettuja tavallista korkeampaan palkkaan (s. 41). Yhden jäsenen nimittäisi yksin oikeusministeriö, samoin toisen eli tärkeimmän, puheenjohtajan. Puheenjohtajan nimityksestä vain kuultaisiin saamelaiskäräjiä. Puheenjohtajan tulisi lisäksi olla lainoppinut. Päätöksenteossa noudatettaisiin tavallista saamelaiskäräjälaissakin säädettyä menettelyä: äänestyksen mennessä tasan (neljän jäsenen kokoonpanossa) puheenjohtajan ääni olisi ratkaiseva (18 §; s. 55, 60). Oikaisulautakunnan jäsenten ei tarvitsisi kuulua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mitä erikseen korostetaan.

Luonnoksen perusteluissa kyllä tavoitellaan vakuuttaa oikaisulautakunnan ja sen jäsenten asiantuntemuksesta viittaamalla lainopilliseen koulutukseen, saamen kielen, kulttuurin, historian, alkuperäiskansaoikeuden ja vastaavan tuntemuksesta (s. 60). Vaatimus ”oikaisulautakunnan toimialan tuntemuksesta” jää kuitenkin täysin avoimeksi jo sitä kautta, ettei tästä toimialasta ole olemassa minkäänlaista käytännön kokemusta. Puheenjohtajan kohdalla korostetaan vaatimusta saamelaiskäräjien luottamuksen nauttimiseen, perusteluissa. Puheenjohtajan valinnasta neuvoteltaisiin saamelaiskäräjien kanssa, eikä puheenjohtajaksi nimitettäisi henkilöä, jota saamelaiskäräjät nimenomaan vastustaa (s. 60): jälleen perusteluiden mukaan. – Kun neuvotteluvelvoite ei ehdotuksen mukaan tarkoita muuta kuin pyrkimystä yhteisymmärrykseen, koko puheenjohtajan nimittämistä koskeva perustelu jää kysymysmerkiksi. Perustelu ei, kaiken lisäksi, ole sama kuin laki.

Viittaus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja siinä tarkoitukseen keskittää KHO:een ”päätösten lainmukaisuuden valvonta” korostaa sitä, että oikaisulautakunnan tehtävä olisi pääosin muuta kuin vaalilautakunnan päätösten lainmukaisuuden valvontaa. Näin lausuttuna tehtävä ei voi tarkoittaa muuta kuin sen arvioimista, ketkä itseidentifikaationsa ja lain 3 §:n säätämien kriteereiden mukaan ovat oikeutettuja pääsemään saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mutta edelleen, perustuslainkin kautta, keitä on pidettävä saamelaiseen kansanryhmään kuuluvina. Tarkoitetun saamelaiskäräjälain oletettuun voimaantuloon asti kriteereihin kuuluisi sen arvioiminen, onko hakija itse tai jompikumpi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään, tai myös, täyttyykö lain 3 §;n 2 kohdan lappalaisperuste hakijan kohdalla. Oletetun uusitun määritelmän kohdalla arviointi koskisi sitä, onko hakija itse tai joku hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään.

Oikaisulautakunnan päätöksenteossa korostetaan noudatettavaksi hallintolainkäyttölakia asian selvittämisvelvollisuutta ja päätöksen perustelemista koskevine vaatimuksineen. Oikaisulautakunnan tehtävänä olisi kuitenkin korvata tässä asiassa saamelaisten itsensä valitsemat elimet, vaalilautakunta ja hallitus, muutoksenhaussa. Tehtävä olisi näin viime sijassa sidoksissa juuri saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, sen ratkaisemiseen, keitä on pidettävä saamelaiseen kansanryhmään kuuluvina. Lappalaisperusteen kohdalla oikaisulautakunnan olisi luotettava, käytännön mukaan, lähinnä Oulun maakunta-arkiston antamiin asiakirjatodistuksiin vanhoista lappalaismerkinnöistä, jotka luonnoksenkin toteamalla tavalla saattavat olla saamelaisuuteen nähden virheellisiä. Mikään luonnoksessa esitetty ei anna takeita siitä, että oikaisulautakunnalla olisi edellytykset tästä herkästä ja vaativasta tehtävästä suoriutumiseen

Valitusasteena toimiva korkein hallinto-oikeus on jo kahteen kertaan saanut YK:n rotusyrjintäkomitealta moitteet siitä (2012, 2017), ettei se päätöksenteossaan riittävästi kunnioita saamelaisten ryhmäidentifikaation vaatimusta, saamelaisten oikeutta itse päättää siitä, keitä saamelaiseen kansanryhmään kuuluu. Lausuttavana olevassa luonnoksessakin todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö on osin epäjohdonmukaista saamelaiskäräjälain 3 §:n soveltamisen osalta, ja korkeimman hallinto-oikeuden käyttöönottaman kokonaisvaltaisen tulkinnan todetaan osoittautuneen ongelmalliseksi (s. 27). Oikaisulautakunnan perustaminen tarkoittaisi uuden elimen ja instanssin lisäämistä tähän epävarmaan joukkoon, kun valitustie oikaisulautakunnasta johtaisi – korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Konstruktio vahvistaisi epäjohdonmukaisuuden ja ongelmallisuuden jatkumisen oikeuskäytännön ylimpinä ohjenuorina tilanteessa, jossa myös lain 3 §:n 2 kohdan ratkaisukäytännön täytyy olettaa jatkuvan olennaisesti ennallaan, lain kirjaimen säilyessä muuttumattomana. Johtopäätös on oikeusvaltioajattelun kannalta lähinnä tyrmistyttävä.

Oikeusjärjestyksen kannalta mahdoton konstruktio on, että oikaisulautakunta olisi ”saamelaiskäräjien elin” (s. 33), mutta se olisi silti saamelaiskäräjiin nähden itsenäinen ja riippumaton. Asetelma on kuin ikävä muisto menneisyydestä: saamelaiskäräjien sisään halutaan istuttaa sisäinen valvontakomissio saamelaiskäräjien toimintaa valvomaan. – Julkisuudessa oikeuslautakuntaa koskevaa uudistusehdotusta on kiitelty hyvänä, koska saamelaiskäräjillä ”ei ole siinä enemmistöä” (Mikko Kärnä Enontekiön sanomat 28.6.2018).

Oikeussystemaattisesti saamelaiskäräjillä ei voi olla elintä, joka ei ole saamelaiskäräjien valitsema ja nimittämä, verrattuna 14 §:n 2 lauseeseen: ”Saamelaiskäräjät voi asettaa myös muita toimielimiä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvien asioiden hoitamiseksi.”

Johtopäätökset:

YK:n rotusyrjintäkomitean vuosien 2012 ja 2017 kannanotoissa Suomelle huolenaiheena ei saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta ole ollut sen enempää saamelaiskäräjien vaalilautakunnan kuin hallituksenkaan menettely äänioikeutettuja saamelaisia määritettäessä, tai elinten olemassaolo yleensä, vaan korkeimman hallinto-oikeuden itsemääräämisoikeuteen välinpitämättömästi suhtautuva ratkaisukäytäntö. Luonnoksen mukaan saamelaisten itsemääräämisoikeus kaventuisi tässä keskeisessä kysymyksessä nykyisestä moitittavasta tilanteesta edelleen ja merkittävällä tavalla, myös sen alkuperäiskansaoikeuden johtavan periaatteen kohdalla, jonka mukaan alkuperäiskansalla itsellään tulee olla oikeus määrätä toimielimistään sekä niiden rakenteista ja jäsenistä; alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan 2 kohta.

Selvääkin selvempää on, että oikaisulautakunnan perustamista koskevat ehdotetut säännökset ovat räikeässä ristiriidassa alkuperäiskansaoikeudessa edellytettyjen itsemääräämisoikeutta koskevien pääperiaatteiden kohdalla. Yhtä selvää on, että säännökset toteutettuina loukkaavat perustuslaissa tarkoitettua oikeutta itsehallintoon.

Kaiken kaikkiaan luonnoksessa välittyy kuva, että Suomi suhtautuu, sekä ylimmän tuomiovallan käytön että julkiseen hallintoon kuuluvan lainvalmistelun kohdalla yliolkaisesti kansainvälisen oikeuden tunnustettuihin mekanismeihin, ikään kuin Suomi ei tosissaan haluaisikaan olla kansainvälisen yhteisön jäsen.

**-Luku 3 a: ei huomioit**

**-Luku 4: vaalit; kuten 1 ja 3 kohdissa**

**-Luku 5: muutoksenhaku, kuten 1 ja 3 kohdissa**

**-Rikoslain 40 luvun 11 §: ei kommenttia**

**Mutta viimeiseen kohtaan:**

**MUITA HUOMIOITA**

Yhteenveto:

Luonnoksessa esitetyt lainmuutokset ovat selkeässä ristiriidassa sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin että 121 §:n 4 momentin kanssa. Muutokset vaatisivat, jos luonnoksen tarkoittamat lainmuutokset tulisivat kysymykseen, asian käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Jos taas laki säädettäisiin, tuomioistuin tai viranomainen ei saisi sitä eikä sen säännöksiä soveltaa perustuslain 10 luvun laillisuusvalvontaa koskevien säännösten mukaan. Yleisellä tasolla luonnos loukkaa vielä sitä perustuslain 22 §:ään kirjattua oikeusohjetta vastaan, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 17 §:n 3 momentti ja 121 §:n 4 momentti koskevat ainoastaan ja vain saamelaisille turvattuja perusoikeuksia, joiden toteutuminen jo nykytilassa on kyseenalainen, mutta joiden toteutuminen ehdotettujen muutosten toteutuessa kaventuisi entisestään.

Toimikunnan työskentely oikeuttaa huomioon, jonka mukaan alkuperäiskansajulistuksen 8 artiklan 2 kohdan e-kappaleen määräyksen toteutuminen on ollut toimikunnan työskentelyssä paikoin kyseenalaista. Artiklan mukaan ”(va)ltiot tarjoavat tehokkaat järjestelmät, joilla estetään…kaikenlainen propaganda, jonka tarkoituksena on edistää alkuperäiskansoihin ja niihin kuuluviin yksilöihin kohdistuvaa rotusyrjintää tai kehottaa siihen.”