

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 15.2.2023 KELLO 8.00
HE 274/22 vp laaiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja
rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana.. Tehtävä on tavallaan vaativampi kuin PL 74 §:ssä tarkoitettu lausunnon antaminen. Valiokunta joutuu joka tapauksessa – vaikka ei ehkä erikseen lausukaasi asiasta – ottamaan kantaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen, toisin sanoen huolehtimaan siitä, että ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella” syntyvä laki pysyy perustuslain puitteissa. Mietintövaliokuntana perustuslakivaliokunnalla ei ole käytettävissään samaa ylellisyyttä kuin lausuntoja antaessaan, jolloin perustuslakivaliokunta saattaa joskus jättää mietintövaliokunnan harkittavaksi, esim. voitaisiinko jotain säännöstä vielä täsmentää perusoikeuden paremmaksi turvaamiseksi. Mietintövaliokunnalle lakiehdotusten käsittelyssä tavanomaisesti kuuluvana tehtävänä taas on tarkastella lakiehdotuksen ”hyvyyttä”, yleistä ja yksityiskohdissakin toteutuvaa tarpeellisuutta ja hyvää toimivuutta.

Esitys on mielestäni huolella laadittu. Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko (n.12 s,) jakso, jossa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä. Jaksossa ja muuallakin perusteluissa on seikkaperäisesti kuvattu Suomea sitovan kansainvälisen sopimusoikeuden sisältöä saamelaisia alkuperäiskansana koskevissa kysymyksissä ja kansainvälisten valvontaelinten viimeaikaisia ratkaisuja erityisesti vaalikelpoisuutta saamelaiskäräjille koskevissa kysymyksissä. Minulla ei ole mitään merkittävää huomautettavaa siihen, miten esityksen perusteluissa on kuvattu kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden sisältöä ja merkitystä saamelaisia alkuperäiskansana koskevissa järjestelyissä. Huomautettavaa ei ole myöskään siihen,

mitä perusteluissa on lausuttu kansainvälisten valvontaelinten ratkaisujen merkityksestä saamelaiskäräjiä koskevissa järjestelyissä - ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sisällön tuoreina arvovaltaisina kansainvälisinä tulkintoina niitä ei juuri voida sivuuttaa. Tarkastelen seuraavassa ensin lakiehdotuksen joitakin sellaisia kohtia, joiden suhde perustuslain säännöksiin ansaitsee vielä arviointia ja esitän sen jälkeen joitakin mietintövaliokunnan tavanomaiseen rooliin liittyviä kommentteja.

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 tarkoitettua 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 perusteltujen 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 ongelmantonta, 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 ratkaisuisaan 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.

- - - - -

Toinen perustuslain säännösten kannalta mielenkiintoinen järjestely lakiehdotuksessa on muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa (5 luku, 41- 41 m §§). En pidä ehdotettuja järjestelyjä miltään osin perustuslain vastaisina, mutta yhdessä kohdassa on mielestäni kuitenkin syytä vielä arvioida järjestelyn vakuuttavuutta. Tämä kohta on säännös (41 m §), jonka mukaan vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Se, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan saamista, ei sinänsä tietysti ole erikoista. Huomionarvoista tässä on se, että muutosta ei haettaisi alemman tuomioistuimen tekemään ratkaisuun vaan (vaaliluetteloasioiden) 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 saamelaiskäräjistä annetun lain 26 §:n mukaisissa ”vaaliluettelo-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. - Minusta 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 syytä kysyä, onko tässä riittäviä perusteita sille, että muutoksenhaku muutoksenhakulautakunnan kaltaisen elimen päätöksistä tässä sidotaan valitusluvan myöntämiseen. .

--.-----

Perustuslain säännösten kannalta mielenkiintoinen on myös kysymys lakia alemmantasoisten (tarkentavien) säännösten antamistavasta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan mm. (s.125):

”Saamelaiskäräjien itsehallinnollisen aseman vuoksi on katsottu perustelluksi, että saamelaiskäräjiä koskeva sääntely toteutettaisiin lailla ja saamelaiskäräjien itsensä hyväksymällä työjärjestyksellä. Saamelaiskäräjien tehtävistä, organisaatiosta tai toiminnasta ei sen sijaan ole pidetty soveliaana säätää valtioneuvoston asetuksella. Saamelaiskäräjien vaalien teknisluonteinen sääntely on kuitenkin asianmukaista antaa lain asemesta vaalilaissa tarkoitettuna ylimpänä vaaliviranomaisena toimivan oikeusministeriön asetuksella...”

Tekstissä viitataan tämän jälkeen ehdotuksen 40 c §:n säännökseen, jonka mukaan vaalien järjestämistä koskevia tarkentavia säännöksiä annetaan oikeusministeriön asetuksella. Asetuksenantovaltaa koskevia säännöksiä on ehdotuksessa tämän lisäksi ainakin 8 §:ssä, jonka 2 momentin lopun mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ”saamelaiskäräjien kautta myönnettävien avustusten jakoa koskevista menettelyistä.” Lakiehdotuksen 5 §:n 6 momentin mukaan saamelaiskäräjät vahvistaa ”toimintaansa varten” työjärjestyksen. Lakiehdotuksessa on sitten eräissä kohdin säännöksiä, joiden mukaan tietyistä asiasta määrätään tarkemmin työjärjestyksessä (ainakin 13 §:n 3 mom., 17 a §:n 1 mom., 17 b §:n 2

mom.).

Edellä tarkempien säännösten antamisesta todettu anta aiheen pariin, valtiosääntöön liittyvään lisäkommenttiin. Se, mitä edellä lainatussa esityksen säätämisyjärjestysperustelujen kohdassa todetaan saamelaiskäräjien työjärjestyksen käyttämisestä ja asetusten käytön välttämisestä tarkempien määräysten antamisessa, ei mitenkään sido sitä, mitä saamelaiskäräjistä annetun lain mahdollisissa myöhemmissä muutoksissa ehkä määrätään tarkempien säädösten antamisesta. Toinen kommentti liittyy siihen, että asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PL 80 §:n säännöstyössä saamelaiskäräjät on 2 momentissa tarkoitettu ”muu viranomainen” ja mahdollisuus osoittaa sille tarkempien säännösten antovaltaa on siten sidottu mm. momentin lopun vaatimukseen, jonka mukaan valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan ”täsmällisesti rajattu”

Olisi mielestäni ollut paikallaan, että esityksessä olisi asianmukaisesti selvitelty sitä, mitä kaikkea tämän saamelaiskäräjille osoitetun työjärjestyksessä säätelyvallan on katsottu voivan sisältää. Onko kysymys vain PL 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.

- - - - -

Esityksen perusteluissa on kohta, joka ei koske ehdotettuja säännöksiä, mutta joka voisi - riippuen siitä, miten se ymmärretään - olla valtiosääntöoikeudellisestikin mielenkiintoinen. Aivan esityksen perustelujen lopussa (s.125) hallitus toteaa pitävänsä tarpeellisenä, että perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksen ja siihen mahdollisesti eduskunnassa ehdotettavien muutosten perustuslainmukaisuuden ja suhteen ihmisoikeussopimuksiin, ja jatkaa sitten:

”Kun kysymys on saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia toteuttavasta ja Suomen solmimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämistä muutoksista saamelaisten itsehallintoa keskeisesti koskevaan saamelaiskäräjälakiin, hallitus on omalta osaltaan sitoutunut siihen, että lakiin tehtävien muutosten tulee olla saamelaiskäräjien hyväksymiä”

Voi vain kysyä, mitä tarkoittaa hallituksen sitoutuminen siihen, että lakiin tehtävät muutokset – siis myös eduskuntakäsittelyssä ehkä tehtävät muutokset – ovat saamelaiskäräjien hyväksymiä.

Mietintövaliokuntana perustuslakivaliokunnan tulisi periaatteessa huolehtia (jos aikaa olisi) myös kaikista sellaisista tehtävistä, joita mietintövaliokunnan tehtäviin lakiesitysten käsittelyssä tavanomaisesti kuuluu, olivat ne sitten esim säännösten epäselvyyksien tai ristiriitaisuuksien poistamista, tarpeelliseksi katsottujen säännösten lisäämistä tai perustelujen kehittämistä. Kohtia, joissa voisi olla aihetta tällaiseen yksityiskohtien hiomiseen, on epäilemättä tässäkin lakiehdotuksessa ja niitä tulee todennäköisesti esille valiokunnalle annetuissa lausunnoissa. Kiinnitän seuraavassa huomiota vain yhteen yksityiskohdan muuttamismahdollisuuteen, joka on tuotu esille.

Vaikka ns. lappalaiskriteeriin pohjautuva äänoikeus ja vaalikelpoisuus poistettaisiinkin käytännössä muodostuneen virheen korjaamistoimenpiteenä, on esiintunut 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. Toinen merkittävä syy on se, että tällainen järjestely ei käsittääkseni poista saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta aiheutuvia jännitteitä ja tyytymättömyyttä, siirtää niitä vain eri kohtiin.
