

Olli Mäenpää
15.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 274/2022 vp)

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (3 §)

Säännösehdotuksen perusteet ja tavoitteet

Lakiehdotuksen 3 §:n tarkoituksena on määritellä säädännäisesti oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon ja turvata näin kansainvälisen oikeuden määrittelemä itsemääräämisoikeus, joka kuuluu saamelaisille alkuperäiskansana. Tähän itsemääräämisoikeuteen kuuluu elimellisenä osana oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään.

Voimassa olevasta laista poiketen säännösehdotus ei sisällä saamelaisen määritelmää, vaan se koskee ainoastaan vaaliluetteloon ottamisen edellytyksiä. Edellytyksenä olisi samoin kuin voimassa olevassa laissa se, että henkilö pitää itseään saamelaisena. Tämän lisäksi säännösehdotuksessa määriteltäisiin objektiivisesti arvioitavat perusteet oikeudelle tulla merkityksi vaaliluetteloon.

Tarkoituksena on tältä osin ottaa huomioon ja mukauttaa lainsäädäntö vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Sääntelyllä pyritään saattamaan Suomen lainsäädäntö vastaamaan ensinnäkin kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 25 artiklan vaalioikeuden määrittelyyn kohdistuvat vaatimukset. Tältä osin voidaan todeta myös, että YK:n ihmisoikeuskomitea on 1.2.2019 antamissa ratkaisuisaan arvioinut, että vuosien 2011 ja 2015 saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloa koskevat, saamelaiskäräjälain 3 §:n soveltamiseen perustuvat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut muodostivat KP-sopimuksen loukkauksen. Ihmisoikeuskomitea kiinnitti erityistä huomiota saamelais-ten itsemääräämisoikeuteen koskien omaa asemaansa ja yhteisönsä jäsenyyttä ja totesi tarpeen saamelaiskäräjälain 3 §:n uudelleenarviointiin.

Ehdotettu sääntely toteuttaisi osaltaan myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 33 artiklan vaatimuksia, joiden mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Sääntely vastaisi myös YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean yleissuositusta nro 8 vähemmistöön kuulumisen ehdoista. Lisäksi

pohjoismaisen saamelais sopimuksen 13 artikla sisältää yhteispohjoismaiset kriteerit saamelaiskäräjien äänestysluetteloon ottamiseksi, joskaan sopimusta ei toistaiseksi ole allekirjoitettu tai ratifioitu. Perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että kansainvälisessä oikeudessa painotetaan alkuperäiskansan jäsenyyttä käsitellessä paitsi henkilön itseidentifikaatiota myös sitä, että ryhmän pitää hyväksyä hänet jäsenekseen (PeVM 13/2014 vp).

Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida perustellusti ja riittävällä täsmällisyydellä vastaavan tältä osin Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Samalla se toteuttaisi perustuslain 22 §:n, 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännöksiin perustuvia oikeuksia ja velvoitteita. Sillä myös selkeytettäisiin voimassa olevaa oikeustilaa, joka on ollut perusteena Suomeen kohdistuville kansainvälisten ihmisoikeustoimielinten kriittisille arvioille.

Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien edellytysten muuttaminen

Ehdotettu vaaliluetteloon merkitsemisen oikeudellisten edellytysten määrittely merkitsisi, että henkilö, joka on pitänyt tai olisi voinut tulla merkityksi vaaliluetteloon voimassa olevan lain nojalla, ei välttämättä enää olisi siihen oikeutettu säädettäväksi ehdotetun lain perusteella. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvioiden tällainen säädettävästä laista johtuva muutos voisi olla ongelmallinen, jos voimassa oleva laki on muodostanut perusteen oikeutetuille odotuksille. Tällaisia odotuksia voi kohdistua erityisesti luonteeltaan varallisuus oikeudellisten oikeuksien ja niitä koskevien sopimussuhteiden pysyvyyteen. Sikäli kuin tällaisia odotuksia on syntynyt, perustuslakivaliokunta on arvioinut niihin puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskeva sääntely on vakiintuneesti katsottu voitavan toteuttaa ja sitä on muutettu tavallisella lailla. Myöskään saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien edellytysten määrittelyllä voimassa olevassa laissa ei voida katsoa olevan sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti suojattuja oikeutettuja odotuksia perustavia oikeusvaikutuksia, jotka estäisivät tai rajoittaisivat näiden edellytysten muuttamista säädettäväksi ehdotetulla lailla. Voidaan myös todeta, että ehdotetulle lain muutokselle on esitetty hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet eikä muutosehdotusta myöskään voida pitää mielivaltaisena tai kohtuuttomana. Lisäksi edellytysten soveltamista koskevan päätöksenteon lainmukaisuus on saatettavissa riippumattoman lainkäyttöelimen ja valitusluvan perusteella korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Ehdotettu sääntely ei myöskään tältä kannalta muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Saamelaiskäräjien oikeusasema

Lakiehdotuksessa ei määriteltäisi saamelaiskäräjien oikeusasemaa, joka on myös voimassa olevan lain perusteella epäselvä. Hallinnon yleislakien soveltamista (4 §)

ja rikosoikeudellista virkavastuuta (2. lakiehdotus) koskeva sääntely näyttäisi kuitenkin perustelujen (s. 124) mukaan perustuvan lähtökohtaan, jonka mukaan saamelaiskäräjät olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomainen. Tätä lähtökohtaa ei tosin erikseen eksplikoida tai perustella. Myöskään perustuslain 124 §:n soveltamisedellytyksiä ei esityksessä arvioida miltään osin. Lakiehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, olisiko saamelaiskäräjät itsenäinen oikeushenkilö tai minkälaisena oikeushenkilönä se toimisi. Lakiehdotuksen implisiittisen lähtökohdan kannalta olisi toisaalta erikoista muun muassa se, että saamelaiskäräjillä olisi palveluksessaan virkasuhteista henkilökuntaa.

Kun otetaan huomioon saamelaiskäräjien erityinen perustuslaillinen ja myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tukeutuva asema, sille kuuluvat erityiset tehtävät saamelaisten itsehallinnon toteuttajana ja merkittävä itsehallinnollinen päätösvalta, on tuskin esitettävissä perusteita sille, että olisi tarpeen näiden tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi antaa sille kuuluvat tehtävät muulle kuin viranomaiselle. Samoista syistä saamelaiskäräjiä ei voida pitää myöskään valtion viranomaisena. Aiheellisena lähtökohtana voidaan sen sijaan muita perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuja alueellisen itsehallinnon muotoja vastaavasti pitää sitä, että saamelaiskäräjät toimii itsenäisenä julkisoikeudellisena oikeushenkilönä.

Kun julkisoikeudellisen oikeushenkilön aseman lisäksi otetaan erityisesti huomioon, että saamelaiset lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valitsevat itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät, saamelaiskäräjiä voidaan pitää julkisoikeudellisena yhteisönä. Tällainen saamelaiskäräjien oikeusaseman lakiperustainen määrittely olisi myös omiaan selventämään ja vahvistamaan saamelaisten itsehallinnon perusteita.

Lakiehdotukseen olisi siten selvyiden vuoksi ja viime kädessä perustuslaista johtuvista syistä perusteltua lisätä saamelaiskäräjien oikeusaseman määrittelevä säännös. Säännöksestä olisi 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.

Hallinnon yleislakien soveltaminen (4 a §)

Hallinnon yleislakien soveltamisalaa koskevat säännökset eivät tunnista saamelaiskäräjiä julkisoikeudellisena yhteisönä, joten viittaussäännös näiden lakien soveltamiseen on edelleen välttämätön. Lakiehdotuksen 4 a §:ään sisältyvää luetteloa sovellettavista yleislaeista tulisi kuitenkin selvyiden vuoksi ja vastakohtaispäätelmien välttämiseksi täydentää. Siinä tulisi mainita myös kielilaki, viittomakielilaki, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki. Säännöksen otsikko olisi lisäksi vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusteltua muuttaa niin, että siitä käy ilmi hallinnon yleislakien soveltaminen.

Julkisoikeudelliset yhteisöt eivät yleensä ole konkurssikelpoisia, ja niitä ei konkurssilain 3 §:n 2 momentin mukaan voida asettaa konkurssiin. Saamelaiskäräjät olisi perusteltua lisätä tähän konkurssikelpoisuutta vailla olevat yhteisöt määrittelevään konkurssilain säännökseen.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (9 ja 9a-9b §)

Lakiehdotuksen 9 §:ssä määritelty neuvotteluvelvollisuus koskee yhtäältä viranomaisia ja muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia toimijoita sekä toisaalta saamelaiskäräjiä. Neuvottelujen kohteena on lainsäädännön, hallinnollisten päätösten ja muiden toimenpiteiden valmistelu, mikäli niitä koskevilla päätöksillä ”voi olla erityinen merkitys saamelaisille”. Säännösehdotuksessa lisäksi täsmennetään tällaisten toimenpiteiden sisältöä ja kohteita. Ehdotuksella laajennettaisiin ja täsmennettäisiin voimassa olevaan lakiin sisältyvää neuvotteluvelvollisuutta määrittelemällä velvollisuus kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden edellyttämällä tavalla.

Säännösehdotuksen mukaan neuvotteluissa on ”pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa”. Ehdotuksen mukaan neuvottelujen toteuttaminen ei siten välttämättä edellytä, että neuvotteluosapuolet saavuttavat saamelaiskäräjien kanssa yksimielisyyden tehtävän päätöksen sisällöstä. Myöskään saamelaiskäräjien suostumus ei säännösehdotuksen tekstin mukaan ole oikeudellisena edellytyksenä valmistelun kohteena olevan päätöksen tekemiselle. Perusteluissa tosin viitataan tältä osin consent-termiin, millä kuitenkin tarkoitetaan pikemminkin neuvotteluosapuolten yhteisymmärrystä kuin saamelaiskäräjien suostumusta. Kokonaisuutena arvioiden yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite rinnastuu sisällöltään ja tarkoitukseltaan verraten pitkälle tavanomaiseen kuulemismenettelyyn.

Päätöksentekoa edeltävässä kuulemismenettelyssä päätöksenteon kohteelle on hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan ”ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”. Kuulemismenettelyn kohteen kannanottojen tai vaatimusten noudattaminen ei kuitenkaan ole päätöksenteon edellytys. Myös lainsäädännön valmistelussa on kuultava sen keskeisten vaikutusten kohteita. Ehdotettu neuvotteluvelvollisuus ei olennaisesti poikkea näistä kuulemisvelvoitteista, joskin sen soveltamisala ja tavoitteet on määritelty konkreettisemmin kuin normaalin lakisääteisen kuulemismenettelyn.

Ehdotettua yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta voidaan kuitenkin pitää tavanomaista kuulemismenettelyä sisällöllisempänä. Tämä johtuu siitä, että menettelyn lakisääteisenä tavoitteena on yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saamelaiskäräjien suostumus. Tämä pyrkimys on otettava menettelyssä huomioon myös pyrkimyksenä yhteiseen ymmärrykseen suunnitellun päätöksenteon perusteista ja vaikutuksista. Ehdotetun yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvollisuutta koskevan sääntelyn taustalla ovat osaltaan ILO-sopimuksen velvoitteet sekä KP-sopimuksen 27 artiklaan perustuva konsultointivelvollisuus. Niiden tarkemmasta sisällöstä ja

tulkintakäytännöstä tehdään selkeää esityksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut neuvotteluvollisuuden merkitystä. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan vaikuttavan myönteisesti mahdollisuuksiin ratifioida pohjoismaiden saamelaisopimus ja ILO 169 -sopimus.

Ehdotettu velvoite merkitsee vakiintunutta perustuslain tulkintaa vastaavasti, että viranomaisten tulee pyrkiä yhteistoimintaan saamelaiskäräjien kanssa, minkä lisäksi neuvottelujen tulee perustua riittävään ja merkitykselliseen tietoon (ks. myös PeVM 17/1994 vp). Neuvottelut tulisi myös käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp, s. 4). Saamelaiskäräjien selvän ja perustellun kannan vastaisia päätöksiä ja toimenpiteitä tulisi välttää, kun otetaan huomioon myös neuvottelumenettelyn tarkoituksen määrittely.

Saamelaiskäräjillä ei kuitenkaan säännösehdotuksen mukaan olisi toimivaltaa neuvottelumenettelyssä edellyttää muita neuvottelun osapuolia oikeudellisesti sitovalla tai velvoittavalla tavalla tehtävältä päätökseltä tai toimenpiteeltä tiettyä sisältöä tai estää tietynsisältöisen päätöksen tekemistä. Myöskään ILO-sopimuksessa määritelty neuvotteluvollisuus ei (väestönsiirtoja lukuun ottamatta) edellytä alkuperäiskansan yleistä mahdollisuutta veto-oikeuteen neuvottelujen lopputuloksen suhteen. Koska säännös määrittelee osapuolille neuvotteluvollisuuden, saamelaiskäräjät ei toisaalta voi omilla päätöksillään tai jättäytymällä passiiviseksi estää viranomaista päättämästä sen toimivaltaan kuuluvaa asiaa.

Säännösehdotuksessa täsmennetään lisäksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvolvoitteen kohdetta yleisesti siten, että se ”koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä”. Velvoitteen kohteen ja alan yleinen määrittelyehdotus perustuu lähtökohdiltaan aiheellisesti saamelaisilla perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan kotiseutualueellaan olevaan kielelliseen ja kulttuuriseen itsehallintoon sen mukaan kuin lailla säädetään.

Säännösehdotukseen sisältyvän yhdeksänkohtaisen luettelon mukaan velvoitteen kohteena ovat erilaiset yksilöidyt toimenpiteet, joiden voidaan arvioida kuuluvan yhteistoiminta- ja neuvotteluvolvoitteen yleisesti määritellyn kohteen ydinalueelle. Luettelo ei siten käytännössä laajenna vaan määritelmällisesti konkretisoi velvoitteen kohteita. Luettelon 9. kohdassa on kuitenkin otettu aiheellisesti huomioon se, että kaikkia yhteistoiminta- ja neuvotteluvolvoitteen ydinalueelle kuuluvia toimenpiteitä ei ole mahdollista määritellä konkreettisesti luettelossa. Olennaista on myös se, onko asia luonteeltaan ja vaikutuksiltaan edellisiin kohtiin verrannollinen.

Ehdotettuun 9 §:ään liittyvät asiallisesti myös ehdotettu 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien

toiminnassa sekä 9 b § neuvottelu- ja yhteistoiminnassa noudatettavasta menettelystä. Säännökset täsmentävät ehdotetun 9 §:n soveltamista ja neuvottelumenettelyä.

Saamelaiskäräjälain muuttamista koskevan ehdotuksen 9 §:ään sisältyvä yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta koskeva sääntely vahvistaisi ja täsmentäisi voimassa olevaan lakiin sisältyvää sääntelyä perustellulla ja tasapainoisella tavalla. Siinä on myös asianmukaisesti otettu huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvatussa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon vaatimukset. Ehdotettu sääntely vastaa lisäksi sisällöllisesti Suomen kansainvälisiä velvoitteita ja neuvotteluelvoitteen toteuttamiseen vakiintuneessa perustuslakikäytännössä kohdistuvia oikeudellisia vaatimuksia. Lakiehdotuksen 9 a ja 9 b §:ään sisältyvän sääntelyn voidaan arvioida selventävän ja helpottavan 9 §:ään perustuvan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteen soveltamista.

Muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa (5 luku)

Oikaisuvaatimus vaalilautakunnan päätöksestä

Muutoksenhakua vaalilautakunnan päätökseen koskevan sääntelyn mukaan se, joka katsoo, että hänet on oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta, saa 26 §:n 1 momentin mukaan vaatia vaaliluetteloa koskevaan päätökseen oikaisua vaalilautakunnalta. Tällainen oikaisuvaatimus voidaan tehdä vaalilautakunnan 23 §:n perusteella tekemästä päätöksestä, joka koskee henkilön hakemusta tulla merkityksi vaaliluetteloon, sekä vaalilautakunnan päätöksestä, jonka mukaan edellisissä vaaleissa vaaliluetteloon merkittyä henkilö ei oteta vaaliluetteloon sillä perusteella, että hän ei täytä voimassa olevassa laissa säädettyjä vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksiä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Päätös, joka koskee vaaliluetteloon merkitsemistä, kuuluu epäilemättä säännöksen soveltamisalaan. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan (PeVL 55/2014 vp, s. 3) oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Valiokunnan mukaan oikaisuvaatimussääntelyä on siten syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on katsonut myös, että oikaisuvaa-

timusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (ks. myös PeVL 88/2022, kohta 9).

Ehdotettu oikaisuvaatimusmenettely, jossa päätösvaltaa käyttää vaalilautakunta, täyttää perustuslain 21 §:ssä oikeusturvalle, muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudelle ja hyvän hallinnon takeille asetetut vaatimukset. Oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan toteuta perustuslain 21 §:n 1 momentissa määriteltyä oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Muutoksenhaku oikaisuvaatimukseen annetusta vaalilautakunnan päätöksestä

Vaalilautakunnan päätökseen oikaisuvaatimusta koskevassa asiassa saisi 26 §:n 4 momentin mukaan hakea muutosta siten kuin 41 l §:ssä säädetään. Ehdotetun 41 l §:n mukaan muutoksenhakulautakunnalle osoitettu valitus on toimitettava vaalilautakunnalle 14 päivän kuluessa vaalilautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen tiedoksisaannista. Lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lain 26 §:n mukaisissa vaaliluetteloön ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa.

Valituslautakunnat, jollaisena lakiehdotuksen mukaista muutoksenhakulautakuntaa on perusteltua pitää, ovat sellaisia muutoksenhakuelimiä, joista on perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti säädettävä lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täytyä (PeVL 25/2004 vp, s. 2, PeVL 15/2002 vp, s. 3, PeVL 55/2002 vp, s. 3). Näiden valituslautakuntaa koskevien kriteerien voidaan katsoa täyttyvän, kun lakisääteisyys vaatimuksen kannalta ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävänä ja lautakunta soveltaisi asiaa käsitellessään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (41 h §).

Arvioitaessa sitä, täyttääkö muutoksenhakulautakunnan asemaa koskeva sääntely myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun riippumattoman lainkäyttöelimen kriteerit, on lähtökohtana se, että perustuslain ilmaisulla muu riippumaton lainkäyttöelin tarkoitetaan perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 74) mukaan paitsi toimielimen riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan, myös sen puolueettomuutta suhteessa asian eri osapuoliin. Epäilemättä se edellyttää riippumattomuutta myös suhteessa ulkopuolisiin tahoihin.

Saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva muutoksenhakulautakunta olisi lakiehdotuksen mukaan itsenäinen ja riippumaton toimielin (41.2 §), jossa asian käsittelyyn sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (41 h §). Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajalta ja jäseneltä edellytettäisiin riippumattomuutta tuomiovallan käyttämisessä, ja he toimisivat tuomarin vastuulla (41 § §).

Heihin sovellettaisiin tuomarinviran yleisiä kelpoisuusvaatimuksia (41 b §), ja heillä olisi sama erottamattomuussuoja kuin tuomarilla (41 c §). Näitä säännöspersustaisia edellytyksiä voidaan pitää muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden takeiden kannalta välttämättöminä.

Riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimuksen kannalta on merkitystä myös valituslautakunnan kokoonpanolla. Perustuslakivaliokunta on näiden vaatimusten kannalta pitänyt ongelmallisena sitä, että intressipohjaisten jäsenten määrä muodostuisi lautakunnassa enemmistöksi (ks. PeVL 25/2004 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Arvioidessaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan asemaa koskevaa lakiehdotusta perustuslakivaliokunta katsoi, että puolueettomuusvaatimus ei täysin täyttynyt, kun lautakunnan kokoonpanosääntely avoimuudessaan jätti sen mahdollisuuden, että jopa puolet lautakunnan jäsenistä tuli puolustushallinnosta (PeVL 37/1997 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 41 b §:n 3 momentin mukaan valioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta. Puheenjohtajan ja muun jäsenen ei tarvitsisi olla merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon (41.b.2 §). Saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen, vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voisi kuulua muutoksenhakulautakuntaan (41 b.4 §). Koska saamelaiskäräjät valitsee keskuudestaan hallituksen (13 §), rajoitus koskisi myös hallituksen jäsenet. Näin ollen ehdotettu sääntely estäisi sen, että muutoksenhakulautakunnan jäsenet voisivat tulla saamelaiskäräjien jäsenten, vaalilautakunnan jäsenten tai henkilöstön piiristä.

Muutoksenhakulautakunnan perusoikeutena määritellyn riippumattomuuden turvaamiseksi saamelaiskäräjät ei myöskään voi tehdä jäsen ehdotusta, joka muulla tavoin vaarantaisi lautakunnan kokoonpanon puolueettomuuden. Vastaavasti valioneuvosto ei voi asettamispäätöstä tehdessään noudattaa saamelaiskäräjien ehdotusta, jos se vaarantaisi lautakunnan puolueettomuuden. Lautakunnan kokoonpanoa koskevan sääntely voidaan katsoa näissä puitteissa turvaavan sen puolueettomuuden ja riippumattomuuden siten kuin perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää riippumattomalta lainkäyttöelimeltä.

Lakiehdotuksen sisältämä sääntely perustaisi esitetyt näkökohdat huomioon ottaen vaaliluetteloon merkitsemistä koskevissa asioissa ensi vaiheessa oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva vaalilautakunnan oikaisuvaatimukseen antama päätös perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi hakemalla siihen muutosta valituksella muutoksenhakulautakunnalta.

Perustuslaki ei sinänsä edellytä kaikissa asioissa rajoituksetonta jatkovalitusoikeutta tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen päätökseen (esim. PeVL 23/2013 vp). Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 5/1998 vp) säädetyn vaalilain 27 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen äänioikeusrekisteriin ottamista koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta

valittamalla. Muutoksenhakulautakunnan päätökseen saisi kuitenkin lakiehdotuksen 41 m §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotetun muutoksenhakuoikeuden perustavan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän oikeusturvan saataavuudelle ja toteuttamiselle perustuslain 21 §:ssä määritellyt edellytykset.

Vaalilautakunnan päätökseen kohdistuva valituskielto

Vaalilautakunnan päätökseen ehdokaslistoista ei 1. lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentin mukaan saisi hakea erikseen muutosta. Äänioikeutetulla olisi kuitenkin lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin mukaan oikeus saattaa vaalien tuloksen vahvistamista koskevan vaalilautakunnan päätöksen lainmukaisuus oikaisuvaatimukselle saamelaiskäräjien hallituksen käsiteltäväksi ja 3 momentin mukaan oikeus valittaa oikaisuvaatimukseensa annetusta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valituskielto koskisi säännösehdotuksen mukaan vain ehdokaslistapäätöksestä erikseen tehtävää valitusta. Äänioikeutetulla olisi sen sijaan oikeus saattaa ehdokaslistoja koskevan vaalilautakunnan päätöksen lainmukaisuus arvioitavaksi oikaisuvaatimuksella ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn vaalilautakunnan päätökseen kohdistuvalla valituksella. Valituskielto ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta (ks. myös PeVL 90/2022 vp, 15 kohta, PeVL 61/2002 vp, s. 8-9).

Valituksen luvanvaraisuus

Lakiehdotuksen 41 m §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen vaaliluetteloa koskevassa asiassa saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi velvollisuus myöntää valituslupa ennakkopäätösperusteella, mikäli valituslupahakemuksen kohteena olevasta päätöksestä esitettäisiin perusteltu väite, jonka mukaan päätös perustuu ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta. Valitusluvan edellyttäminen haettaessa muutosta riippumattoman lainkäyttöelimen päätökseen on hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän ja korkeimman hallinto-oikeuden roolin yleisen kehittämisen mukainen sääntelyratkaisu.

Säännösehdotuksessa rajoitettaisiin valituksen luvanvaraisuutta ensinnäkin niin, että valitusluvan myöntämisen perusteena olisi mahdollinen vain ennakkopäätösperuste. Valitusluvan myöntämisen perusteina eivät siten tulisi sovellettaviksi hallintoprosessilain 111 §:n mukaiset kaksi muuta perustetta, jotka ovat ilmeinen virhe ja muu painava syy. Toisaalta ennakkopäätösperusteen soveltamisala laajenisi olennaisesti, sillä pelkästään säännösehdotuksessa tarkoitettun perustellun väitteen esittäminen perustaisi ehdotuksen mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle velvollisuuden valitusluvan myöntämiseen. Ilman tätä laajennusta korkein hallinto-oikeus arvioisi hallintoprosessilain 111 §:n mukaan ensin erikseen, onko tärkeätä myöntää valituslupa ennakkopäätösperusteella.

Valitusluvan myöntämisperusteiden ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on merkitystä ensinnäkin sillä, että valituslupaperusteiden määrittely hallintoprosessilain 111 §:stä poikkeavasti on sinänsä mahdollista, jos siihen on hyväksyttävät perusteet. Valitusluvan perusteiden rajoittamisella ehdotetulla tavalla on tarkoituksena turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta, joka perustuu saamelaisille perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattuun itsehallintoon. Sillä on myös kiinteä kytkentä saamelaisille alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Rajoitukselle on siten hyväksyttävä sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain kontekstissa varsin painava peruste.

Valitusluvan myöntämiseen kohdistuvaa erityissääntelyä ei myöskään oikeusturvan saatavuuden ja tehokkuuden kannalta voida pitää suhteettoman laajana, kun myös otetaan huomioon, että valitusluvan myöntämisvelvollisuuden perusteeksi riittäisi valituslupahakemuksessa esitetty perusteltu väite päätöksen syrjivyydestä tai ilmeisestä lainvastaisuudesta. Ilmeinen lainvastaisuus -peruste kattaisi myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sekä muun lainsäädännön vastaisen päätöksenteon.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi pelkästään tällaisen väitteen perusteella velvollisuus hallintoprosessilain 79 §:n mukaan harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Myös tämä velvoite on omiaan turvaamaan valitusluvan hakijan oikeusturvan riittävyyttä ja reaalisuutta. Lisäksi sääntely mahdollistaa tehokkaan oikeussuojan antamisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen, mitä voidaan pitää valituksen luvanvaraisuuteen kohdistuvina perusvaatimuksina.

Yleinen muutoksenhakuoikeus (6 luku)

Lakiehdotuksen 42 §:n mukaan saamelaiskäräjien hallituksen ja lautakunnan sekä saamelaiskäräjien asettaman muun toimielimen päätökseen saisi muissa kuin vaaliluetteloa koskevista asioissa hakea muutosta valittamalla saamelaiskäräjille, jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä. Saamelaiskäräjien päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintoprosessilain mukaisesti. Muutoksenhakua koskeva sääntely mukautuu näiltä osin perustuslain 21 §:ssä säädettyihin vaatimuksiin.

Saamelaiskäräjien kertomus eduskunnalle

1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan saamelaiskäräjät antaisi vuosittain eduskunnalle kertomuksen siitä, mitä merkittävää on tapahtunut saamelaisia koskevien asioiden kehityksessä. Kertomus voisi sisältää ehdotuksia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Eduskunnalle annettavista muista kuin hallituksen kertomuksista voidaan perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Saamelaiskäräjien kertomuksen antamista on perusteltu lähinnä saamelaiskäräjien kieltä ja kulttuuria koskevalla itsehallinnollisella asemalla. Ehdotettuun sääntelyyn ei ole huomauttamista.

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 40 c §:n mukaan oikeusministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä useista saamelaiskäräjien vaalien toteuttamisen kannalta keskeisistä lain säännöksistä. Sääntely on merkittävää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteuttamisen kannalta, joten olisi perusteltua, että toimivalta asetuksen antamiseen määritellään valtioneuvostolle.