

Veli-Pekka Viljanen

HE 274/2022 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.2.2024

1. Yleistä

Saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvataan perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen on todettu säännöksessä erikseen. Säännös ei esitöidensä mukaan rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Laki saamelaiskäräjistä määrittää tämän saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon järjestämistä. Lakiehdotuksen 1 §:n uudistetun sanamuodon mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

Hallituksen esityksen mukaan saamelaiskäräjistä annetun lain tarkistamisen tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä (HE,

s. 1). 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).

Kiinnitän lausunnossani huomiota eräisiin keskeisiin hallituksen esityksen sisältämiin muutosehdotuksiin.

2. Oikeus tulla merkityksi vaalirekisteriin

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, (ns. itseidentifikaatio) ja joka täyttää ainakin yhden pykälän 1—3 kohdissa säädettyistä edellytyksistä. Saamelaisen määritelmä on kytketty äänioikeuteen siten, että vaaliluetteloon voidaan 21 §:n mukaan ottaa vain henkilö, joka täyttää 3 §:ssä säädetyt edellytykset. Saamelaisuuden edellytyksenä itseidentifikaation lisäksi on, että henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään (ns. kielikriteeri) tai että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa (ns. lappalaiskriteeri), taikka että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Esityksessä 3 §:ää ehdotetaan ensinnäkin muutettavaksi siten, että jatkossa säännöksessä on kysymys yksinomaan oikeudesta tulla merkityksi saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon eli äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa. Toiseksi vaaliluetteloon ottamisen kriteereistä ehdotetaan poistettavaksi ns. lappalaiskriteeri. Henkilöllä on muutoksen jälkeen oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, jos hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisoivanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Kieliperustetta ehdotetaan siten laajennettavaksi yhdellä sukupolvella.

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 3 §:n 3 kohdassa säädetään mahdollisuudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon vanhan vaaliluettelomerkinnän perusteella. Säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että vuotta 2027 edeltävät vaaliluettelomerkinnät eivät enää tuo henkilölle oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Säännös merkitsee sitä, että vaaliluettelo perustetaan lain säätämisen jälkeen uudelleen ja jokaisen hakijan oikeus tulla merkityksi luetteloon

arvioidaan uudelleen. Yhdessä lappalaiskriteerin kanssa ehdotus voi johtaa siihen, että osa nykyisin vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä ei enää täyttäisi luetteloon merkitsemisen edellytyksiä, jolloin he eivät enää pääsisi uuteen vaaliluetteloon. Tällöin he menettäisivät sekä äänioikeutensa että vaalikelpoisuutensa saamelaiskäräjien vaaleissa.

Ehdotuksen tavoitteena on poistaa nykyjärjestelmään sisältyvät ongelmat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Ehdotuksen taustalla on erityisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (KP-sopimus) valvovan ihmisoikeuskomitean Suomea koskevat ratkaisut, joissa Suomen katsottiin loukanneen KP-sopimuksen 25 artiklaa (mm. vaalioikeudet) ja 27 artiklaa (vähemmistöjen oikeudet). Komitean mukaan Suomen tuli arvioida uudelleen saamelaiskäräjälain 3 § varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan KP-sopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti (ks. tarkemmin HE, s. 20-21).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kielitään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämä säännös muodostaa valtiosääntöisen perustan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnolle. Saamelaiskäräjälain 1 §:n 1 momentin ehdotetun tarkistetun sanamuodon mukaan tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat ”itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen” vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät tulee siten valita saamelaisten keskuudesta ja sen tulee nauttia legitiimisyyttä saamelaisten keskuudessa. Tämän vuoksi saamelaisten omalle käsitykselle äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden määräytymisperusteista tulee antaa keskeinen merkitys sääntelyä tältä osin uudistettaessa. Ehdotetun uuden vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan ehdotuksen sisällön on hyväksynyt äänestyksessä saamelaiskäräjien merkittävä enemmistö (äänestykset 29.11.2022; 15-3-1 ja 15-4) Saamelaiskäräjien lausunnosta perustuslakivaliokunnalle (24.1.2023) ilmenee, että saamelaisten keskuudessa nykyiseen saamelaismääritelmään ja vaaliluetteloon ottamisen edellytyksiin on kohdistunut merkittävää kritiikkiä eikä niiden katsota toteuttavan asianmukaisesti saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Tämä seikka perustelee mielestäni jo sellaisenaan vahvasti nyky sääntelyn uudistamistarvetta. Käsitykseni mukaan ns. ryhmäidentifikaatiolle tulee antaa – ottaen huomioon sääntelyn yhteys saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja siihen, ketkä ovat oikeutettuja edustamaan alkuperäiskansaa – suurempi merkitys kuin nykyisessä laissa on tehty saamelaismääritelmän suhteen.

Tämän ohella on huomattava, että lakiehdotuksen 3 § vastaa perusajatukseltaan Pohjoismaisen saamelaissopimuksen (sopimus ei ole vielä voimassa) vastaavaa sääntelyä. Sopimuksen 13 artiklan mukaan henkilö, joka pitää itseään saamelaisena ja a) jolla on saamen kieli kotikielenä, tai b) jonka jollain vanhemmalla, isovanhemmalla tai isoisovanhemmalla on ollut saamen kieli kotikielenä, tai c) jonka joku vanhemmista on tai on ollut Saamelaiskäräjien äänestysluettelossa, on oikeus, jos muut kuten ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat vaatimukset täyttyvät, tulla otetuksi Saamelaiskäräjien äänestysluetteloon Norjassa, Ruotsissa tai Suomessa. Myös Pohjoismainen saamelaissopimus siis lähtee siitä, että oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon määräytyy ensisijaisesti kieliperusteen mukaan ilman ns. lappalaiskriteeriä.

Ehdotettu säännös poistaisi nykyisen järjestelmän legitimitettiin saamelaiskäräjien taholta kohdistetun legitimiisyyssvajeen ja samalla ratkaisisi KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean toteamat lain 3 §:ään liittyvät ongelmat Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Ehdotus olisi myös linjassa muiden pohjoismaiden vastaavien järjestelmien ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen kanssa. Näillä perusteilla pidän ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudelliselta ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta perusteltuna.

3. Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite

Lakiehdotuksen 9 § sisältää nykyiseen verrattuna jonkin verran täydennetyn säännöksen yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteesta. Pykälän 1 momentin 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.

Perustuslakivaliokunta käsitteli yhteistoimintavelvoitetta jo vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä. Tuolloin ehdotetun säännöksen mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien. Pykälän perustelujen mukaan tällä viitattiin kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (ns. free, prior and informed consent -käsite). Neuvotteluilla oli tarkoitus voida aidosti vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Pykälän säännökset eivät kuitenkaan edellyttäneet, että neuvotteluissa on päästävä yhteisymmärrykseen tai neuvottelutulokseen, vaan neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää viime kädessä edelleen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa

nojalla. Saamelaiskäräjillä ei siis ole neuvotteluissa ns. veto-oikeutta (PeVM 12/2014 vp, s. 7). Valiokunnan tuolloin esittämä luonnehdinta sopii myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaiseen yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoitteeseen.

Ehdotetun 9 a §:n 3 momentin mukaan 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.

Ehdotetulla säännöksellä on keskeinen merkitys arvioitaessa viranomaisten toimenpiteille saamelaisten kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista aiheutuvia rajoituksia. Keskeisiksi käsitteiksi muodostuvat ”vähäistä suuremman haitan” ja ”huomattavan haitan” käsitteet. Huomattavan haitan käsite muodostaa ehdotuksen mukaan ehdottoman rajan viranomaistoimille. Vähäistä suuremman haitan käsite toimii rajoituksena viranomaistoimille, mutta se voidaan syrjäyttää viime kädessä painavamman yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamiseksi.

Eduskunnan talousvaliokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa huomiota talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esille nousseeseen huolenaiheeseen saamelaisten ehdotuksen 9 a §:ään sisältyvän heikentämiskiellon tulkinnanvaraisuudesta. Talousvaliokunnan mukaan säännöksen on arvioitu voivan aiheuttaa epäselvyyttä viranomaisen velvollisuuksista, ja erityisesti siihen sisältyvien vähäistä suuremman ja huomattavan haitan käsitteen tulkinnanvaraisuuden on arvioitu voivan johtaa hankkeiden viivästymiseen tai estymiseen ja tulkintojen hakemiseen muutoksenhaun kautta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa sääntelyn soveltamisen ennakoitavuus ja toimivuus sekä saamelaisten oikeuksien toteuttamisen että taloudellisen toimintaympäristön kannalta. Talousvaliokunta esittää, että perustusvaliokunta harkitsee sääntelyn täsmentämistä viranomaistoiminnan ennakoitavuuden turvaamiseksi ja sääntelyn riittävän yhtenäisyyden varmistamiseksi erityislainsäädännön kanssa (TaVL 71/2022 vp, s. 5).

Pidän talousvaliokunnan esiin nostamaa huolta heikentämiskielloa koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuudessa ainakin jossain määrin perusteltuna. Yksityiskohtaiset perustelutkaan (ks. HE, s. 84-86) eivät riittävästi avaa ”vähäistä suuremman haitan” ja ”huomattavan haitan” käsitteiden sisältöä nyt käsillä olevassa asiayhteydessä. Olisi toivottavaa, että 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 lailisuutta 9 a §:n 2 momentin valossa myöhemmin käytännön soveltamistilanteissa.

4. Muutoksenhaku

Ehdotetun 26 §:n mukaan joka katsoo, että hänet on oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta, saa vaatia vaaliluetteloa koskevaan päätökseen oikaisua vaalilautakunnalta. Ehdotetun 41 §:n mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta puolestaan toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lain 26 §:n mukaisissa vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa.

Muutoksenhakulautakunta olisi uusi saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton toimielin (41 § 2 mom.). Lautakunnassa olisi puheenjohtaja ja sivutoimisina jäseninä yksi lakimiesjäsen ja kaksi asiantuntijajäsentä (41 a §). Ehdotetun 41 e §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja muu jäsen olisi ”riippumaton tuomiovaltaa käyttäessään”. He toimisivat tehtävässään ”tuomarin vastuulla”. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään sovellettaisiin 41 c §:n mukaan, ”mitä tuomarinviran haltijasta säädetään”. Asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovellettaisiin ehdotetun 41 h §:n mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei tässä laissa erikseen toisin säädetä. Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntely turvaa riittävällä tavalla sen, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä pitää tuomioistuimiin rinnastettavana riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Siten ehdotettu ensi asteen muutoksenhakusääntely täyttää sen perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetetun vaatimuksen, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lakiehdotuksen 41 m §:ssä säädetään jatkovalituksesta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus olisi sidottu korkeimman hallinto-oikeuden myöntämään valituslupa. Ehdotetun 41 m §:n 2 momentin valituslupa olisi myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perustelu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta

syrijintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen. Valitusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi siis samanaikaisesti sekä prejudikaattiperusteen täyttyminen että perusteltu väite syrjinnästä tai ilmeisestä lainvastaisuudesta.

Säännös poikkeaa merkittävästi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisista yleisistä valitusluvan myöntämisen edellytyksistä. Kyseisen lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos: 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tältä osin valituslupaperusteet ovat siten vaihtoehtoisia, eli prejudikaattiperuste tai asiassa tapahtunut ilmeinen virhe taikka muu painava syy riittävät yksin valitusluvan myöntämiseen.

Pidän ehdotettua 41 m §:n 2 momenttia hallintolainkäytön yleisiin valituslupaa koskeviin periaatteisiin nähden hyvin erikoisena ja korkeimman hallinto-oikeuden harkintavaltaa valitusluvan myöntämisessä rajoittavana. Toisaalta perustuslain 21 § ei edellytä ehdottomasti oikeutta saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen päätös ylemmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Huolimatta sääntelyn ”erikoislaatuisuudesta” en pidä sitä tämän johdosta varsinaisesti valtiosääntöoikeudellisesti kiellettynä.