

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

26.2.2024

Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyyntö 19.2.2024 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 40 LUVUN 11 §:N MUUTTAMISESTA (HE 100/2023 VP) EOAK/1085/2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Kysymys on itsehallinnon kehittämisestä. Esitys ei vaikuta maankäyttöä ja elinkeinojen harjoittamista koskeviin edellytyksiin eikä koske yksityisille säädettyjä tai muutoin kuuluvia maa- ja metsätalouden oikeuksia tai muita oikeuksia.

Katson esityksen toteuttavan pääosin esitettyä tavoitetta ja pidän tärkeänä, että saamelaiskäräjälain hyväksymisellä voitaisiin vahvistaa saamelaisten itsehallinnon ja itsemääräämisoikeuden ohella alkuperäiskansan yhtenäisyyttä.

Hallituksen esityksen sisältämät ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti saamelaisia koskevien perustuslain 17 §:n ja 121 §:n kannalta. Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp). Saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Ehdotetuilla säännöksillä on myös yhtymäkohtia perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ja perustuslain 46 §:ää eduskunnalle annettavista kertomuksista. Ehdotukset konkretisoivat myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lisäksi ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti YK:n Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan kannalta. Sopimuksen 25 artiklan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia a) ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta; b) äänestää ja tulla valituksi määräaikaissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tahdon vapaan ilmentymisen; c) päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin. Sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Tarkastelen tässä lausunnossani erityisesti kolmea asiakokonaisuutta, jotka ovat saamelaismääritelmän poistaminen, yhteistoiminta ja neuvottelumenettely sekä muutoksenhaku.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Esityksessä ehdotetaan, että oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että:

- 1) henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai
- 2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa.

Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.

Esityksen mukaan ehdotettu 3 § kokonaisuudessaan koskee vaaliluetteloon ottamisen ehtoja, eikä sitä ole tarkoitettu saamelaisen määritelmäksi, toisin kuin voimassa olevassa laissa. Kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa, ei siitä, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena.

Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli niin sanottua ryhmäidentifikaatiota ehdotetaan vahvistettavaksi uudistamalla vaaliluetteloön merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.

YK:n KP-sopimuksen soveltamisalasäännös sisältää määrittelyn siitä, minkälaiset ryhmät sopimusta sovellettaessa katsotaan alkuperäiskansoiksi. Sopimus korostaa ryhmän kollektiivista itseidentifikaatiota alkuperäiskansana. Kansainvälisessä oikeudessa onkin vakiintunut käsitys kansojen itsemääräämisoikeudesta, johon sisältyy oikeus päättää oman jäsenyytensä ehdoista. Sen sijaan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus ei sisällä alkuperäiskansaan kuulumisen yksilöllisiä ehtoja eikä alkuperäiskansan jäsenen määritelmää. Hallituksen esityksessä valittu ratkaisu, jonka mukaan laissa ei säädettäisi alkuperäiskansan jäsenen määritelmästä vastaa YK:n KP-sopimuksessa valittua lähestymistapaa. Todettakoon, että myös perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 12/2014 vp todennut, ettei saamelaisten oikeuksia tule kytkeä saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmään.

Kiinnitin rauenneesta hallituksen esityksestä (HE 274/2022) antamassani lausunnossa huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei käynyt ilmi arviota saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksista. Perusteluja on tältä osin osittain täydennetty.

Esityksen perustelujen mukaan vaaliluetteloön merkitsemisen kriteereiden uudistaminen tarkoittaa, että kaikki ne henkilöt, jotka ovat tulleet tai olisivat voineet tulla merkityiksi vaaliluetteloön voimassa olevan lain nojalla, eivät välttämättä enää olisi siihen muutoksen jälkeen oikeutettuja. Siten on mahdollista, että henkilö identifioituu saamelaiseksi ja aiemmin on voitu tulkita, että lain kriteeri täyttyy, mutta välttämättä näin ei uusien kriteerien pohjalta olisikaan. Kieliperusteen laajentaminen yhdellä sukupolvella kauemmas vaikuttaisi edellytyksiin laajentavasti. Voimassa olevan lain rekisterimerkintöjä koskevan 2 kohdan poisto tarkoittaisi, että vaaliluetteloön ei voisi enää tulla merkityksi tällä perusteella. Myös lain 3 kohdan uusi aikarajaus ja ”olisi voitu merkitä” kriteerin poistuminen kaventavat jälkeläisten mahdollisuutta tulla merkityksi vaaliluetteloön pelkästään vanhemman vaaliluettelomerkinnän perusteella. Vaikutukset tältä osin kytkeytyvät ennen muuta 2 kohdan poistoon, sillä kielikriteerin täytyessä vanhempi voisi jatkossakin tulla merkityksi vaaliluetteloön ja siten hänen jälkeläisellään olisi vastaava oikeus.

Esityksessä on lisäksi katsottu, että 3 §:n muutoksella ei olisi muilta osin vaikutuksia vaaliluetteloön merkittyjen henkilöiden oikeusasemaan, sillä tälläkään hetkellä merkintä vaaliluettelossa ei tuo muita oikeuksia.

Olen esityksessä esitetyn kanssa eri mieltä. Voimassa oleva saamelaiskäräjälaki muodostaa yhdessä perustuslain saamelaisten perusoikeussäännöksen (17 §:n 3 momentin) ja itsehallintosäännöksen (121 §:n 4 momentin) kanssa kokonaisuuden, johon saamelaisille kollektiivisesti turvatut oikeudet perustuvat.

Voimassa oleva saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on ainoa lainsäädännössä esitetty määritelmä, jonka perusteella on ollut mahdollista arvioida, onko yksilö oikeutettu käyttämään saamelaisille kollektiivisesti turvattuja oikeuksia.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslain 14 §:n mukaisesti julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Esityksessä ehdotetut muutokset 3 §:ään olisivat omiaan kaventamaan tätä mahdollisuutta saamelaisena itseään pitävän henkilön kohdalla. Ellei saamelaiseksi identifioituva henkilö tulisi merkityksi vaaliluetteloon tai häneltä evätään jo olemassa oleva mahdollisuus osallistua saamelaisten edustajana saamelaiskäräjien toimintaan, hänen mahdollisuutensa vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja osallistua päätöksentekoon saamelaisten perustuslaillisten oikeuksien toteuttamiseen ja kehittämiseen heikkenisi merkittävästi.

Saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeuteen ei riitä saamelaiseksi itsensä tuntevan itseidentifikaatio, vaan voidakseen vaikuttaa omaa kieltä, kulttuuria asemaa alkuperäiskansana koskevien asioiden päätöksentekoon äänestämällä tulee täyttää myös kielikriteeri tai vanhemman vaaliluetteloon kuulumiskriteeri. Kriteereiden täyttymisestä päättää vaalilautakunta. Vaikka äänioikeutettujen luettelo ei ole luettelo saamelaisista, ei vaaliluetteloon kuulumisen ja äänioikeuden tosiasiallista kytkeytymistä perustuslain 14 §:n ja saamelaisten perusoikeus- ja itsehallintosäännöksiä toteutumiseen arvioinnissa voi esityksessä ohittaa.

Hallinto- ja muutoksenhakuviranomaistoiminnassa saamelaisten kollektiivisten oikeuksien käyttö on edellyttänyt ja voi edelleen edellyttää yksilötasoisista saamelaisuuden arviointia. Esimerkiksi kalastukseen, saamelaisten perinteisen elinkeinon harjoittamiseen liittyen, arviointia tehtiin Lapin käräjäoikeuden käsiteltävänä olleissa luvatonta kalastusta koskevissa asioissa (6.3.2019, 19/109280 ja 19/109281).

Perustuslakivaliokunta (ks. esim. PeVL 29/2004 vp) on vahvistanut kalastusoikeuden olevan osa saamelaisten Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria (PeVL 27/1997 vp, PeVL 27/2022 vp). Valiokunta on myös todennut, että kulttuuri tulee ymmärtää perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) mukaisesti siten, että se kattaa saamelaisten perinteiset elinkeinot. Valiokunnan mukaan mahdolliset muutokset siihen, ketkä saavat harjoittaa mainittuja elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja (PeVM 17/1994 vp, ja PeVM 1/1995 vp). Valiokunta on myös todennut, että vanhaan käytäntöön perustuen myös paikallisella väestöllä on kolmessa pohjoisimmassa kunnassa mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä (PeVL 27/1997 vp). Valiokunnan mukaan perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa.

Pidän puutteena esityksessä sitä, että perusteluissa ei ole esitetty saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksia perusoikeuksien näkökulmasta.

Esityksessä ei ole perusteltu saamelaiskäräjälain muutosten, erityisesti saamelaismääritelmän poistamisen ja vaaliluettelon uudistamisen oikeasuhtaisuutta äänioikeuden menettävien henkilöiden osalta ottaen huomioon perustuslain turvaaman saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17.3 §) sekä kulttuuri-itsehallinnon toteuttamisen suhteen (121.4 §).

Kiinnitän huomioita myös siihen, että saamelaiskäräjälain muutoksella saattaa olla vaikutusta ILO:n yleissopimuksen ratifiointiin. Vaikka ILO:n yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmästä, on yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta katsottu, että tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen.

Vaikka esityksessä on tähdennetty, ettei vaaliluetteloa tule pitää luettelona siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia, pidän mahdollisena, että vaaliluetteloon kuulumattomuus voi tosiasiasa rajata yksittäisen, saamelaista itseään pitävän henkilön tai hänen perheensä mahdollisuuksia nauttia alkuperäiskansan jäsenille kuuluvista oikeuksista tai palveluista.

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Esityksen mukaan 9 § muutettaisiin muotoon: Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Luetteloa asioista, joita yhteistoimintavelvoite koskee, on myös täydennetty ja päivitetty aiempaan neuvotteluvelvoitetta koskevaan luetteloon verrattuna.

Esityksen mukaan ehdotetut säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta ovat sinänsä jo nyt viranomaisia sitovien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia, mutta viranomaisten tulisi nykyistä tarkemmin myös pystyä kertomaan, miten saamelaisten oikeuksia on huomioitu. Esityksen mukaan laissa tarkennetut velvoitteet lisäisivät jossain määrin viranomaisten tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjien määrärahojen lisäämistä muun muassa laajennetun neuvotteluvelvoitteen johdosta. Määrärahojen lisäämisen jälkeenkin voimavarat ovat rajallisia, minkä vuoksi on selvää, että saamelaiskäräjien tulee jatkossakin priorisoida, missä asioissa se haluaa neuvotella 9 §:n mukaisesti. Esityksessä on katsottu, että tämä vähentää laajennetun neuvotteluvelvoitteen vaikutusta viranomaisten toimintaan. Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten toiminnassa oma-aloitteisesti ja ehdotetun 9 a §:n mukaisesti vähentää ja nopeuttaa oletettavasti käytävien neuvottelujen määrää ja niiden kestoa.

Saamelaiskäräjien tarkastuksella 24.9.2021 tein huomiota, joiden perusteella tuon esiin vaikutusten arvioinnista seuraavan.

Saamelaiskäräjien mukaan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelumenettelyä on edeltänyt tavanomaisesti kevyempi neuvottelu ja vasta tarvittaessa toisessa vaiheessa varsinainen 9 §:n mukainen menettely. Saamelaiskäräjät toi myös esille, että he eivät pysty osallistumaan kaikkeen, mihin pyydetään ja varsinaisen neuvottelumenettelyn ohella tehdään myös muunlaista yhteistyötä.

Selvitin omana aloitteena saamelaiskäräjien resurssointia (EOAK 5471/2022) ja oikeusministeriöltä saamani selvityksen perusteella saamelaiskäräjien pysyvät määrärahat ovat kasvaneet vuodesta 2019 lähtien ja kertaluonteisia määrärahoja on myönnetty niin poliittiseen toimintaan kuin ulkoisten toimintaympäristön muutoksia ja kustannuksia aiheuttaneisiin olosuhdemuutoksiin (pandemia).

Resurssien kasvamisesta huolimatta saamelaiskäräjien hallitus päätti kokouksessaan 9.–10.5.2022 ottaa käyttöön poikkeustilan 30. syyskuuta 2022 saakka. Poikkeustila otettiin käyttöön, koska saamelaiskäräjät ei ilmoituksensa mukaan katsonut pystyvänsä nykyisillä resursseilla vastaamaan saamelaiskäräjille tulevien asioiden riittävästä valmistelusta pyydettyssä aikataulussa. Poikkeustilan aikana saamelaiskäräjät ilmoitti keskittyvänsä huolehtimaan organisaation saamelaiskulttuurin säilymisen ja kehittämisen lakisääteisistä tehtävistä.

Kiinnitin saamelaiskäräjien huomiota siihen, että vapaaehtoisen neuvottelumenettelyn ja sen tulosten pitäminen kynnyksenä saamelaiskäräjälain mukaiselle 9 §:n mukaiselle neuvottelumenettelylle ei ole lainsäädännön edellyttämä menettely. Käytännössä noudatetun kaksivaiheisen käytännön toimivuus voi olla riippuvainen neuvotteluosapuolten yhteistyön sujuvuudesta ja voi olla omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta siitä, milloin 9 §:n mukainen neuvottelu on pidetty. Saamelaiskäräjille esitettiin menettelyn toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia myös resurssien riittävyyden näkökulmasta.

Tarkastushavaintojen perusteella saamelaiskäräjien asiahallintajärjestelmästä ei ole suoraan saatavissa tietoa esimerkiksi käydyistä neuvotteluista ja niiden osapuolista. Esimerkinomaisesti käytyjen neuvottelujen määrää kuvaa saamelaiskäräjien toimittamasta aineistosta saatu tieto, jonka mukaan 2–9/2021 oli käyty 22 saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua. Neuvotteluista kuudessa tapauksessa neuvottelupyyntö oli tehty saamelaiskäräjien toimesta.

Pidän valitettavana, että vaikutuksia neuvottelumenettelyjen lukumääriin tai neuvottelumenettelyjen ajalliseen keston nykytilaan verrattuna ei ole hallituksen esityksessä arvioitu. Näillä vaikutuksilla on merkitystä paitsi saamelaiskäräjien toiminnan resurssoinnin myös saamelaiskäräjien asiantuntemukseen nojaavien viranomaisten toiminnan ennakoitavuuden ja viranomaisprosessien sujuvuuden näkökulmista.

Nyt esitetty neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen laajennus todennäköisesti kasvattaa myös tarvetta käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja määrällisesti nykyistä selvästi enemmän ja monivaiheisemmin. Tähän vaikuttavat paitsi soveltamisalan laajentuminen myös velvoitteen muuttuminen lausuntomenettelystä viranomaisten velvollisuudeksi

neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus. Saamelaiskäräjien vastattavaksi tulevat myös viranomaisten tiedustelut siitä, onko toiminnalla erityinen merkitys saamelaisille, jotta 9 §:n mukaisen menettelyn tarve voidaan arvioida. Saamelaiskäräjien tehtävien, niiden toteuttamisedellytysten sekä resurssien tasapainoon tulee kiinnittää huomiota.

Yhteistoimintamenettelyn suhde muuhun lainsäädäntöön

Pidän YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan kannalta tarkasteltuna tärkeänä esityksen mukaista neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyä, joka laajentaisi nykyistä saamelaiskäräjälain mukaista neuvottelumenettelyä laaja-alaisemman yhteistoiminnan suuntaan.

Esityksessä on katsottu, että mikäli erityislainsäädännössä on säädetty 9 §:ää pidemmälle menevästä menettelystä, sitä on noudatettava. Muualla lainsäädännössä oleva velvoite pyytää saamelaiskäräjiltä lausunto tietyssä asiassa ei poistaisi viranomaisen velvoitetta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa, jos saamelaiskäräjät katsoo, ettei lausuntomenettely riitä turvaamaan saamelaisten oikeuksia.

Säädöstekstissä ei kuitenkaan ole säännöstä menettelysäännösten välisestä suhteesta eri lakien välillä. Mikä on esim. yhteistoimintavelvoitteen suhde jo oleviin saamelaisten oikeuksia koskeviin selvitys- ja neuvotteluvetoisiin esim. kaivoslain (621/2011) 38 §:ssä tai poronhoitolain (848/1990) 53 §:ssä säädettyyn taikka muihin erityisesti ympäristölainsäädäntöön sisältyviin lausunto- ja vuorovaikutusmenettelyihin.

Kun otetaan huomioon, että saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetyn yhteistoimintavelvoitteen toteuttaminen on edellytys viranomaisen päätöksentekomenettelyn lainmukaisuudelle, olisi tärkeää säädöksessä selkiyttää 9 §:n suhdetta muuhun lainsäädäntöön siten, ettei myöskään synny päällekkäisiä lausuntopyyntö- ja neuvottelumenettelyjä.

9 a § Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa

Ehdotettu velvollisuus saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisessa konkretisoi perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotetun uuden 9 a §:n mukaan viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin: 1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja 2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin toisaalta edistää saamelaisten oikeuksien

toteutumista ja toisaalta estää toimenpiteestä johtuvia kielteisiä vaikutuksia saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Velvoitteen noudattaminen edellyttäisi, että viranomainen on tietoinen saamelaisten oikeuksista ja huomioi niitä omassa toiminnassaan.

Edelleen velvoitteen noudattaminen edellyttäisi, että viranomaistoiminnassa tunnistetaan ja käytetään hyväksi mahdollisuuksia edistää saamelaisten oikeuksia ja toisaalta että käytettävistä olevista vaihtoehtoista valittaisiin sellainen, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän haittaa saamelaisten oikeuksien toteutumiselle. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat harkitsisivat haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet, jos käy ilmi, että suunniteltu toiminta aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia saamelaisten kieleen tai kulttuuriin mukaan lukien perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen. Esityksen mukaan viranomainen tai muu julkisia hallintotehtäviä hoitava voisi saada harkintaa varten tarvitsemaansa tietoa muun muassa saamelaiskäräjien kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Ehdotetun 9 a §:n toimivuuden kannalta on merkityksellistä huomata, että saamelaisten oikeuksiin ja kulttuuri-itsehallintoon sekä perinteisiin elinkeinoihin liittyvää yleistä vaikutusten arvioinnissa tarvittavaa tietoa ja tiedon tuottajia on vain hyvin rajallisesti saatavilla. Kuten esityksessäkin todetaan, saamelaiskäräjiltä voidaan saada lisätietoa vaikutusten arvioinneista ja neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat tietolähde säännöksen velvoitteiden täyttämiseksi. Toisin sanoen viranomainen saattaa käytännössä olla saamelaiskäräjien antaman informaation varassa arvioidessaan neuvottelumenettelykynnyksen ylittymistä, tunnistessaan saamelaisten perusoikeus- ja itsehallintosäännöksiin liittyviä mahdollisia vaikutuksia ja arvioidessa vaikutusten merkittävyyttä.

Käsitykseni mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuuden toteuttaminen esityksessä esitetyllä tavalla ei ole toteuttavissa ilman saamelaiskäräjien aktiivista osallistumista ja myötävaikuttamista viranomaisten arviointivelvollisuuden täyttämiseksi edellä mainituissa vaiheissa. Säännöksen toimivuus on siten voimakkaasti kytköksissä saamelaiskäräjien voimavaroihin ja sen neuvottelukäytäntöjen toimivuuteen. Säännöksellä on vaikutuksia myös yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyä soveltavien viranomaisten ja hankkeista vastaavien toimintaan, kuten edellä mainittuihin muun lainsäädännön mukaisten lausunto- ja vuorovaikutusmenettelyjen ja esityksen väliseen suhteeseen, tarvittavan tiedon saatavuuteen, päätöksentekoprosessien kestoon ja ennakoitavuuteen.

Muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa

Saamelaiskäräjälakiin ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakulautakuntaa koskeva uusi 5 luku muutoksenhausta vaaliluetteloa koskevissa asioissa, jonka säännöksillä muutoksenhakulautakunnan asema ja toiminta järjestettäisiin niin, että sitä voitaisiin asemansa ja erikoistumisensa puolesta verrata erityistuomioistuimiin.

Olen samaa mieltä lakiehdotuksessa esitetyn kanssa siitä, että voimassa olevaa kahta saamelaiskäräjien sisäistä oikaisumenettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena järjestelynä.

Uudistamisen tarpeellisuutta ja merkitystä korostavat vaaliluetteloon kuulumisen merkityksellisyys sekä tarve hallinnon sisäisen oikaisumekanismien muuttamisesta itsenäisen ja riippumattoman muutoksenhakuviranomaisen hallinto-oikeusprosessiksi.

Kuten esityksen perusteluissakin on todettu perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan muutoksenhakulautakunnat 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 täyttyä. Näiden vaatimusten on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan myös sellaisia muutoksenhakuelimiä, joiden päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen.

Esityksessä muutoksenhakulautakunnan perustamisen keskeisinä perusteluina on mainittu saamelaisasioissa tarvittava asiantuntemus sekä saamelaisten itsemääräämisoikeus. Esityksessä on katsottu, että valitusten siirtämisellä ensimmäisessä asteessa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanon muutoksilla ei olisi mahdollista muuttaa tilannetta itsemääräämisoikeuden näkökulmasta riittävän tehokkaasti edes yhdessä muiden nyt toteutettavien lainsäädäntömuutosten kanssa. Sen vuoksi ehdotetaan uuden lainkäyttöelimen, saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan perustamista, joka osaltaan ehkäisisi jatkossa yhdessä muiden saamelaiskäräjistä annettuun lakiin tässä yhteydessä tehtävien muutosten kanssa YK:n ihmisoikeuskomitean edellä mainituissa ratkaisuisa todettuja oikeudenloukkauksia vastaavien tilanteiden esiintymistä saamelaiskäräjävaaleihin liittyvissä vaaliluettelokysymyksissä tulevaisuudessa.

Totean, että erillisen muutoksenhakuelimen perustaminen poikkeaa viimeaikaisesta suuntauksesta keskittää muutoksenhaku ensiasteena hallinto-oikeuksiin lautakuntatyypipisten toimielinten sijaan. Esityksen perusteella muutoksenhakulautakunnan perustaminen ja toiminta aiheuttaisi myös merkittäviä taloudellisia lisäresurssitarpeita saamelaiskäräjille. Esityksessä ei ole arvioitu perustettavan muutoksenhakulautakunnan lisäksi vaihtoehtoisen toteuttamistavan (esim. muutoksenhaun keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen) taloudellisia vaikutuksia.

Pidän muutoksenhakulautakuntaa koskevassa ehdotuksessa ongelmallisena muutoksenhakuelimen riippumattomuuden näkökulmasta sitä, että ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjät ehdottaisi itse jäsenet muutoksenhakulautakuntaan, jonka valtioneuvosto nimittäisi (41 b §). Muutoksenhakulautakunnan nimittäminen eroaisi muista muutoksenhakuviranomaisten nimittämismenettelyistä. Hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinien tuomarinnimitykset kuuluvat riippumattoman tuomarinvalintalautakunnan toimivaltaan.

Vaaliluetteloasioiden muutoksenhakuelimen riippumattomuutta korostaa myös muutoksenhaku- ja laillisuusvalvontakäytännössä esiin nousseet valitus- ja kanteluperusteet, joissa muutoksenhakijat ovat tavanomaiset kyseenalaistaneet vaalilautakunnan ja saamelaiskäräjien hallituksen

toiminnan lainmukaisuuden. Totean, että vuoden 2023 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä oikeusasiamiehelle kanneltiin saamelaiskäräjien vaalilautakunnan toiminnasta yli kymmenessä kantelukirjelmässä ja saamelaiskäräjien hallituksen päätöksestä poistaa henkilöitä vaaliluettelosta useiden kymmenien kantelijoiden toimesta. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle saamelaiskäräjien hallituksen päätöksistä vuoden 2023 vaalien vaaliluetteloon hakeutuneiden oikaisuvaatimuksista valituksia puolestaan saapui 95.

Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevan esityksen 41 m §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan.

Esityksen mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen.

Muutoin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Ehdotettu säännös poikkeaa olennaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 111 §:n 1 momentin valituslupan myöntämisen yleisistä perusteista. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksistä valituslupan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi ennakkopäätösperusteella, lisäedellytyksenä olisi, että valituslupahakemuksessa olisi esitetty perusteltu väite päätöksen perustumisesta ilmeiseen syrjintään tai lainvastaisuuteen.

Esityksen perustelujen mukaan korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valituslupan ainoastaan ennakkopäätösperusteella sellaisissa tapauksissa, joissa valituslupahakemuksen kohteena olevasta päätöksestä esitettäisiin perusteltu väite, jonka mukaan päätös perustuu ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta.

Esityksessä rajausta on perusteltu tarkoituksella turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta. Esityksen mukaan perusteltu väite tarkoittaisi, että korkein hallinto-oikeus arvioi, onko valittajan tekemällä väitteellä oikeuksiensa loukkaamisesta sellainen sisältö, että valituslupa on myönnettävä.

Esityksessä on katsottu, että alkuperäiskansa saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden turvaamista voidaan pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka oikeuttaa ja edellyttää jossain määrin poikkeuksellisia ratkaisuja ottaen huomioon, että ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan millään tavoin loukkaa jokaisen perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeuksia.

Valituslupajärjestelmää ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty perustuslain 21 §:n vastaisena. Perustuslakivaliokunta on vanhastaan katsonut (PeVL 32/2012 vp), että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei ole ollut perusteita suhtautua pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus on valiokunnan mukaan arvioitava erikseen perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön pohjalta. Tällöin on arvioitava asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet.

Nähdäkseni on arvioitava toteuttaako ehdotettu muutoksenhakujärjestely kokonaisuutena Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan oikeuden tehokkaasiin oikeussuojakeinoin. Tässä arviossa on punnittava yhtäältä yksilön perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaasiin oikeussuojakeinoin ja toisaalta alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta ja alkuperäiskansan oikeutta päättää oman jäsenyytensä ehdoista.

Saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja ryhmähyväksynnän korostaminen ei käsitykseni mukaan saa johtaa tilanteeseen, jossa mahdollisuutta tehokkaaseen oikeussuojakeinojen käyttöön rajoitettaisiin tuomioistuimen toimivaltaa rajoittamalla niin, että kynnys saada päätös vaikkapa purkamislupamenettelyyn ylimääräisen muutoksenhakumenettelyn kautta olisi matalampi kuin valituslupan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. HOL 117 §:n 1 mom. mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa hallintopäätöksen kuulemis- tai muun menettelyvirheen, olennaisesti päätökseen vaikuttaneen ilmeisen väärän lain soveltamisen tai erehdyksen, asiaan tulleen uuden selvityksen taikka päätöksen epäselvyyden tai puutteellisuuden perusteella.

Pidän välttämättömänä, että tuomioistuimen valituslupaharkintaa ei rajoiteta vain perustuslain 6 §:ssä ilmeneviin yhdenvertaisuuteen liittyviin perusteisiin ja, että tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus arvioida päätösten lainmukaisuutta myös muiden kuin 6 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien kannalta.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Susanna Wähä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.