

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.2.2024 KELLO 8.00
HE 100/23 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain
40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Esitys on lähetekeskustelussa lähetetty 14.2.2024 valmisteltavaksi perustuslakivaliokuntaan, jolle maa- ja metsätalousvaliokunnan, talousvaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan oli annettava lausunto. Perustuslakivaliokunnan tehtävä asiassa on tavallaan vaativampi kuin olisi PL 74 §:ssä tarkoitettu lausunnon antaminen. Valiokunta joutuu joka tapauksessa - vaikka ei ehkä erikseen lausuisikaan asiasta - ottamaan kantaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen, toisin sanoen huolehtimaan siitä, että ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella” syntyvä laki pysyy perustuslain puitteissa. Tähän perustuslakivaliokunnalle asian käsittelyssä joka tapauksessa kuuluvaan tehtävään kuuluu varsinaisesta perustuslainmukaisuudesta huolehtimisen lisäksi myös huolenpito PL 74 §:ssä mainitusta käsiteltävien asioiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Mietintövaliokuntana perustuslakivaliokunnalla ei ole käytettävissään samaa ylellisyyttä kuin lausuntoja antaessaan, jolloin perustuslakivaliokunta saattaa joskus jättää mietintövaliokunnan tarkemmin harkittavaksi esim. sen, millä tavoin jotain säännöstä on syytä täsmentää perusoikeuden paremmaksi turvaamiseksi. Mietintövaliokunnalle lakiehdotusten käsittelyssä tavanomaisesti kuuluvana tehtävänä taas on tarkastella mietinnössään lakiehdotusten yleistä ja yksityiskohdissakin toteutuvaa tarpeellisuutta ja hyvää toimivuutta.

Nimikkeeltään samanlainen ja sisällöltään pääasiallisesti samanlainen lakiesitys on ollut eduskunnan käsiteltävänä vuoden 2023 vaaleihin päättyneillä vuoden 2022 valtiopäivillä (HE 274/22 vp). Lähetekeskustelussa 25.11.2022 asia lähetettiin valmisteltavaksi perustuslakivaliokuntaan, jolle maa- ja metsätalousvaliokunnan,

talousvaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan oli annettava lausunto. Mainitut valiokunnat ehtivätkin antaa lausuntonsa asiassa. Perustuslakivaliokunta joka oli järjestänyt moninaisia kuulemisia asiassa, joutui sen sijaan kokouksessaan 24.2.2023 toteamaan, että asian käsittely oli valiokunnassa vielä kesken. Pöytäkirjaan merkityssä kannanotossa valiokunta totesi tuolloin mm. (PeVP 140/2022 vp):

”Valiokunta pitää valitettavana, että esityksen käsittelylle eduskunnassa on valtioneuvoston toimesta varattu sen merkittävyysnähdessä niukasti aikaa. Valiokunta joutuu toteamaan esityksen asianmukaisen käsittelyn valiokunnassa edellyttävän edelleen valtiopäivillä vielä käytettävissä olevaa aikaa olennaisesti pidempää ajanjaksoa. Valiokunnalla ei siten ole aikataulusyistä edellytyksiä laatia asiasta asianmukaista mietintöä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto antaa perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa saamelaisten asemasta ja oikeuksista säädetyn turvaamiseksi sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi välittömästi ensi vaalikauden alussa uuden esityksen asiassa.”

- - - - -

Edellämainitussa esityksessä HE 274/22 vp oli periaatteellisesti ja muutenkin keskeisenä kysymyksenä nähdäkseni vaalikelpoisuus saamelaiskäräjien vaaleissa. Lähinnä juuri tähän kysymykseen keskityin lausunnossa, jonka annoin perustuslakivaliokunnan kuulemisessa 15.2.2023. Sama kysymys ja siinä tehtävät ratkaisut ovat nähdäkseni keskeisiä myös nyt esillä olevan lakiehdotuksen käsittelyssä. Kahden vuoden takaista lausuntoani sen kummemmin toistamatta viittaen tässä yleisesti siinä esitettyihin näkökohtiin.

- - - - - .

Valiokunnalta tullessa lausuntopyynnössä on pyydetty erityisesti arvioimaan myös perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana asiassa. Palaan näin esitettyyn kysymykseen myöhempanä. Sitä ennen on nähdäkseni syytä erikseen viitata näkökohtaan, joka on aivan oleellinen arvioitaessa kansainvälisten sopimusvelvoitteiden merkitystä vaalikelpoisuutta saamelaiskäräjien vaaleja koskevissa järjestelyissä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan mm. (s.119):

”YK:n ihmisoikeuskomitea tai muut yleismaailmallisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet eivät ole kansainvälisiä tuomioistuimia vaan riippumattomia asiantuntijaelimiä. Siksi niillä ei ole toimivaltaa oikeudellisesti sitovalla tavalla määrätä sopimusvaltiota muuttamaan lakiaan tai sen tulkintaa. Kun myös näiden komiteoiden toiminnassa on kyse Suomea

oikeudellisesti velvoittavien ihmisoikeussopimusten tulkinnasta kansainvälisellä tasolla, Suomen sopimusvelvoitteisiin kuuluu poistaa kansallisessa lainsäädännössä ilmenneet ristiriidat YK:n ihmisoikeussopimusten kanssa..... Siten Suomen perusoikeusjärjestelmä edellyttää, että kansainvälisellä tasolla todettu ihmisoikeusloukkaus korjataan, tarvittaessa lakia muuttamalla. Sopimusvelvoitteet täysimääräisesti toteuttavan lainmuutoksen sisällön Suomi kuitenkin suvereenina valtiona päättää itse.”

Suomea tässä asiassa sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita on laajasti kuvattu hallituksen esityksessä (esim. s.11-17). Oleellisen tärkeä seikka - joka ehkä on taustana vaikkakaan ei julkilausuttuna mukana myös edellä lainatussa kappaleessa - tässä yhteydessä on se, että näiden ihmisoikeusvelvoitteiden tarkan merkityksen määrittely, niiden viimekätinen tulkinta, ei ole kansallisten toimielinten, Suomessa vaikkapa perustuslakivaliokunnan, toimivallassa, vaan kuuluu sopimuksissa osoitetuille kansainvälisille elimille. Tätä seikkaa ei voida sivuuttaa tarkasteltaessa kysymystä, miten kansainvälisten velvoitteiden sisältö otetaan huomioon vaalikelpoisuutta saamelaiskäräjien vaaleissa koskevista järjestelyistä.

Juuri todettu seikka merkitsee tässä nähdäkseni sitä, että esityksessä ehdotettu vaalikelpoisuuden järjestely saamelaiskäräjien vaaleissa on Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Se merkitsee myös sitä, että nyt ehdotetusta järjestelystä merkittäväällä tavalla poikkeavat vaalikelpoisuuden järjestelyt eivät välttämättä olisi Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Yksi tällainen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteihin soveltumaton järjestely voisi olla valiokunnalle 15.2.2023 antamassani lausunnossa lyhyesti (s.6-7) kosketeltu järjestelymahdollisuus, jossa ns. lappalaiskriteeriin pohjautuva äänioikeus ja vaalikelpoisuus kyllä poistettaisiin, mutta tämän kriteerin nojalla äänioikeuden aikanaan saaneet (ja mahdollisesti myös heidän jälkeläisensä) kuitenkin säilyttäisivät äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden tulevissa saamelaiskäräjien vaaleissa.

- - - - -

Valiokunnalta asiantuntijoille tullessa sähköpostikutsussa on esitetty toivomus:

”Perustuslakivaliokunta pyytää teitä lausunnossanne arvioimaan erityisesti myös perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana ottaen huomioon saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksiin antaman hyväksynnän sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut asiassa.

Jossain asiassa mietintövaliokuntana olevan valiokunnan ”liikkumavaraan” tietysti periaatteessa kuuluu myös mahdollisuus esimerkiksi esittää käsiteltävän lakiehdotuksen hylkäämistä. Esitetyssä pyynnössä ei tietysti ole tarkoitettu tällaista mietintövaliokunnilla yleisesti olevaa lähtökohtaista liikkumatilaa, vaan sitä, miten juuri tässä tapauksessa vaikuttavat seikat tosiasialla ohjaavat ja ehkä sitovatkin sitä, minkalaisia ratkaisuja valiokunta voi mietinnössään ehdottaa. Siltä osin kuin pyynnössä otetaan esille kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevien ratkaisujen merkitys asiassa, on käsitykseni asiassa esitetty jo edelläolevissa kappaleissa: kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sisältöä koskeva viimekätinen tulkintavalta, sen määrittely, mitä velvoitteen sisältö viime kädessä merkitsee esim. jossain velvoitteeseen sidotussa valtiossa esillä olevassa tilanteessa, kuuluu sopimusvelvoitteessa tarkoitetun kansainvälisen valvontaelimen toimivaltaan, mutta ei kuulu ko. sopimusvaltion toimielinten (Suomessa esim. perustuslakivaliokunnan) päätettäväksi.

Edellä lainatun toivomuksen toisena asiana oli arvioida perustuslakivaliokunnalla mietintövaliokuntana olevaa liikkumatilaa kun otetaan huomioon saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksiin antama hyväksyntä. Kysymyksessä saamelaiskäräjien päätösten mahdollisesta vaikutuksesta mietintövaliokuntana olevan perustuslakivaliokunnan liikkumatilaan asiassa on ehkä tarkoituksenmukaista tarkastella ensin mahdollista oikeudellisesti sitovaa vaikutusta ja sitten mahdollista muuta vaikutusta. Saamelaisten oikeuksia koskevat perustuslain säännökset - PL 17,3 § ja PL 121,4 § - eivät anna perusteita ajatukselle, että saamelaisten edustuselin voisi ratkaisuihallaan sitoa eduskunnassa tehtäviä lainsäädäntöpäätöksiä. Tällaiseen ei viittaa myöskään TJ 37,2 §, joka koskee saamelaisten edustajien kuulemista eduskunnassa kun siellä käsitellään saamelaisia koskevia asioita. En voi sanoa hyvin tuntevani saamelaisten asemaa koskevia ihmisoikeusvelvoitteita. Pidän kuitenkin todennäköisenä, että näissä velvoitteissa ei ole säännöksiä, jotka suoraan antaisivat alkuperäiskansan edustuselimestä toimivaltaa sitovasti vaikuttaa kansallisen lainsäätäjän päätöksentekoon lainsäädäntöasiassa. Tällaisen sitomisvallan olemassaolosta ei lähde myöskään esityksen säätämisyjärjestysperustelujen lopussa (s.128) esitetty ilmoitus, jonka mukaan hallitus ”on omalta osaltaan ” sitoutunut siihen, että ehdotettuun lakiin tehtävien muutosten tulee olla saamelaiskäräjien hyväksymiä.

maakuntapäivien Etäisenä vertailukohteena voidaan vielä viitata asemaan, joka Ahvenanmaan maakuntapäiville voi tulla eduskunnassa hyväksytyjen Ahvenanmaan

itsehallintolain muutosten käsittelyssä. Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain muutokset perustuvat yleensä valtakunnan ja maakunnan elinten yhteistyön pohjalta tapahtuvaan valmisteluun ja tulevat eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen pohjalta. Tällainen käytäntö ei kuitenkaan mitenkään rajoita hallitukselle kuuluvaa harkintavaltaa esitysten muotoilussa tai toisaalta eduskunnan valtaa tehdä muutoksia esitettyihin lakiehdotuksiin. Siten on käytännössä mahdollista, että eduskunnan hyväksymällä Ahvenanmaan itsehallintolain tai maanhankintalain muutoksella ei kaikilta osin olekaan maakuntapäivien ennakolta antamaa hyväksyntää. Kun Ahvenanmaan itsehallintolakia ja maanhankintalakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin, voi jäädä riippumaan maakuntapäivien eduskuntakäsittelyn jälkeen hyväksymiskysymyksessä tekemästä päätöksestä, voiko eduskunnan jo hyväksymä lainmuutos tulla voimaan vai raukaako se. Tämä eduskunnan tekemän päätöksen merkitykseen kohdistuva maakuntapäivien toimivalta johtuu kuitenkin perustuslain konkreettisesta säännöksestä (PL 75,1 § ja Ahvenanmaan itsehallintolain 69,1 § ja Ahvenanmaan maanhankintalain 17§).

Saamelaiskäräjien päätöksillään antaman hyväksynnän mahdollinen merkitys perustuslakivaliokunnan liikkumavaran kannalta voi kai lähinnä tarkoittaa sitä, että hyväksynnästä poikkeavia tai ainakaan sen kanssa selvästi ristiriitaisia järjestelyjä ei voitaisi pitää hyväksyttävinä. Edellä on lähdetty siitä, että ainakaan oikeudellisesti sitovaa tällaista vaikutusta saamelaiskäräjien antamalla hyväksynnällä ei ole. Juridisen siovuuden puuttuminen ei tässä tietysti tarkoita merkittävyyden ja huomion otettavuuden puuttumista. Kysymys ei tässä luonnollisesti ole joillekin hallinnollisille detalleille saamelaiskäräjien päätöksillä annettavasta ”hyväksynnästä”. Enemminkin on kysymys linjaratkaisuista, jotka koskevat PL 17,3 alun sanontaa seuraten ”saamelaisilla alkuperäiskansana” olevaa oikeutta kehittää ja ylläpitää omaa kieltään ja kulttuuriaan, mutta myös sellaisia asioita kuin saamelaiskäräjien asema saamelaisten omana edustuselimenä ja alkuperäiskansan oikeus itse määrätä keitä tähän alkuperäiskansaan kuuluu. Tällaisten kysymysten merkitys ja oikein hoitamisen tärkeys tulee epäilemättä esille myös erilaisissa Suomea sitovissa ihmisoikeusvelvoitteissa. - Valiokunnan asiantuntijoille osoittamaan em. kysymykseen voidaan ehkä vastata niin, että saamelaiskäräjien päätöksillään tietyille periaatteellisesti merkittävillä ratkaisuille osoittaman hyväksynnän sisällöstä ei lain käsittelyssä pitäisi ilman aidosti painavia vastasyitä poiketa.

Perustuslakivaliokunta joutuu mietintövaliokuntana kiinnittämään huomiota kaikkiin sellaisiin seikkoihin, joiden pitää olla selvitettyinä, kun lakiehdotuksista tehdään päätöksiä täysistunnossa. Monia tällaisia asioita ilmeisesti käsitellään

perustuslakivaliokunnan saamissa lisäselvityksissä ja lausunnoissa, joita muut valiokunnat antavat asiassa. En ole pyrkinyt erikseen tarkastelemaan tässä esiin tulevia yksityiskohtia, joihin ei luullakseni juuri liity perustuslain kannalta aidosti ongelmallisia piirteitä. Olen kuitenkin valmis vielä tarkastelemaan tällaisia yksityiskohtia, jos valiokunta pitää sitä jossain kohdin aiheellisena.