

Olli Mäenpää

4.2.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp)

Aikaisempi hallituksen esitys

Hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 274/2022 vp) lähetettiin mietintöasiana käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan 25.11.2022. Valiokunta hyväksyi 24.2.2023 yksimielisesti pöytäkirjakannanoton, jonka mukaan sillä ei aikataulusyistä ollut edellytyksiä laatia asiasta asianmukaista mietintöä. Valiokunta piti 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.

Aikaisemman hallituksen esityksen teksti on nyt käsiteltävänä olevassa uudessa esityksessä päivitetty ja siihen on tehty pienempiä tarkennuksia ja korjattu teknisiä virheitä. Pääosin teknisen päivityksen sisältöä on selostettu esityksen perusteluissa (s. 10). Olen 15.2.2023 päivätyssä lausunnossani perustuslakivaliokunnalle esittänyt aikaisempaa hallituksen esitystä koskevan arvioni. Käsittelin siinä sääntelyä, joka koski oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon (3 §), saamelaiskäräjien oikeusaseman puuttuvaa sääntelyä, hallinnon yleislakien soveltamista (4 a §), yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta (9 ja 9a-9b §), muutoksenhakua vaaliluetteloa koskevissa asioissa (5 luku), yleistä muutoksenhakuoikeutta (6 luku), saamelaiskäräjien kertomusta eduskunnalle sekä asetuksenantovaltuutta.

Viittaan soveltuvien osin aikaisempaan lausuntooni. Myös nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys mukautuu Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Estettä ei ole tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Perustuslakivaliokunnan liikkumavara mietintövaliokuntana

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan erityisesti myös perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana ottaen huomioon saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksiin antaman hyväksynnän sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut asiassa.

Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitys

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Arvioitaessa

perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa sen antaessa lausuntonsa erityisesti lakiehdotuksen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin peruslähdekohtana on julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen valmisteluaineiston mukaan, se velvoittaa myös lainsäätäjää, ja se ulottaa julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 75).

Liikkumavaran laajuuden ja käyttämisen kannalta on keskeinen merkitys Suomen kansainvälisillä sopimusvelvoitteilla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty (PeVL 12/1982 vp, s. 4). Arvio on uudistettu perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp, s. 8-9 ja s. 27), ja siihen on kiinnitetty huomiota myös voimassa olevan perustuslain tulkinnassa (PeVL 26/2024 vp, kappale 25).

Perustuslakivaliokunnan liikkumavaran tarkemmassa valtiosopimusoikeudellisessa arvioinnissa voidaan pitää lähtökohtana valtiosopimusoikeutta koskevaa Wienin yleissopimusta, jota Suomi on sitoutunut noudattamaan (SopS 31-33/1980). Yleissopimuksen yleistä oikeudellista merkitystä korostaa se, että siinä määritellään sääntöperustaisen kansainvälisen järjestelmän toimivuuden kannalta keskeisiä velvoitteita valtioille. Suomi on tunnetusti sitoutunut noudattamaan sääntöperustaista kansainvälistä järjestelmää.

Wienin yleissopimuksen 26 artikla sisältää kansainvälisten sopimusvelvoitteiden sitovuutta määrittelevän *pacta sunt servanda* -säännön: ”Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.” Valtion on sopimusosapuolena lisäksi 18 artiklan mukaan pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Valtiosopimusta on yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaan ”tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”.

Yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Mahdollista ristiriitaa sopimusvaltiota sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ei siksi ole mahdollista poistaa sopimusvaltion lailla. Suomi ei siten sopimusvaltiona voi poistaa tai korjata ristiriitaa valtiosopimuksen kanssa säätämällä siitä tavallisella lailla tai perustuslaissa tarkoitettulla poikkeuslailla (ks. myös PeVL 26/2024 vp, 25 kohta).

Valtiosopimusta voidaan muuttaa osapuolten välisellä sopimuksella (39 art.). Valtiosopimuksen päättymisen, sen irtisanominen tai osapuolen luopuminen siitä voi

tapautua vain soveltamalla valtiosopimuksen tai Wienin yleissopimuksen määräyksiä. Samaa sääntöä noudatetaan valtiosopimuksen soveltamisen keskeyttämisessä (42.2 art.). Valtiosopimus on kuitenkin sopijavaltiota sitova, kunnes sen muuttaminen tai päättäminen on tullut voimaan.

Wienin yleissopimuksessa määritellyt velvoitteet ja rajoitukset kohdistuvat myös sopimusvaltion lainsäädäntöelimeen sen käyttäessä lainsäädäntövaltaa. Kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta on valtiosopimusoikeudellisesti sopimusvaltion elin, Suomen kansainväliset sopimukset, mukaan lukien Wienin yleissopimus, määrittelevät osaltaan myös valiokunnan liikkumavaraa suhteessa kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja soveltamiseen.

Valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut

Perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa koskevan arvioinnin taustalla ovat tässä yhteydessä keskeisesti YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Ratkaisut koskivat erityisesti vaaliluetteloa, mutta komitea kehotti ratkaisuisaan Suomea myös laajemmin toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Samalla komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta määrätä asemastaan ja yhteisönsä jäsenyydestä. Samoin YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean antamissa ratkaisuisa korostetaan voimakkaasti saamelaisten oikeutta itse määritellä ryhmään kuulumisen.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten auktoritatiivinen ja sopimusvaltioita sitova tulkinta kuuluu niiden valvontaelinten toimivaltaan (ks. myös PeVL 26/2024 vp, kappale 43). Lisäksi lähtökohtana voidaan Wienin yleissopimuksen 26 ja 31 artikla huomioon ottaen pitää, että valtiosopimusta ja myös Suomea koskevaa sopimuksen valvontaelimen ratkaisua tulee noudattaa vilpittömässä mielessä. Tältä kannalta valvontaelimen kannanoton sivuuttaminen taikka sen vastaisen arvion tai säännösehdotuksen esittäminen olisi ongelmallista, vaikka valvontaelimen kannanotto ei olisi sopimusvaltiota oikeudellisesti sitova.

Siksi on perusteltua, että perustuslakivaliokunta noudattaa hallituksen esitystä koskevassa arvioinnissaan sen kannalta relevantteja sopimuksia ja niiden valvontakäytäntöä, kun se toteuttaa perustuslaillista tehtäväänsä antaa lausuntonsa lakiehdotusten suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta relevantista valvontakäytännöstä ja erityisesti YK:n ihmisoikeuskomitean arvioista tehdään yksityiskohtaisesti selkoa esityksen perusteluissa. Myös oikeuskäytännössä on pidetty tältä osin perusteltuna ottaa huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean ja Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean esittämät kannanotot (KHO 2024:45).

Nämä yleiset lähtökohdat rajaavat samalla perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa kansainvälisen sopimuksen noudattamisen ja täytäntöönpanon kannalta relevanteissa tilanteissa. Valiokunnan on tulkittava valtiosopimusta ”antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”. Valiokunnan liikkumavara on käytettävissä valtiosopimuksen ja sen auktoritatiivisen tulkinnan määrittelemissä rajoissa riippumatta siitä, toimiiko valiokunta lausunto- vai mietintövaliokunnan asemassa. Valiokunnan ei tule pyrkiä valvontaelinten käytännön kanssa ristiriidassa oleviin arviointeihin.

Perustuslakivaliokunnan liikkumavaran kannalta varsin ongelmallisena voitaisiin näin ollen pitää valvontaelimen ratkaisun tai ratkaisulinjan kokonaan huomiotta jättävän taikka selvästi sen kanssa ristiriitaisen arvioinnin esittämistä. Liikkumavaran arveluttavaa käyttöä olisi myös sellaisen arvioinnin esittäminen, jonka ennakoidaan jo arviointia esitettäessä todennäköisesti tai melkoisella varmuudella voivan johtaa valvontaelimen ratkaisuun, jossa todetaan Suomen rikkoneen valtiosopimuksen velvoitteita tai muuten toimineen niiden kannalta moitittavalla tavalla. Indikaationa tällaisesta Suomen sopimusvelvoitteiden kannalta ongelmallisesta lähestymistavasta voitaisiin pitää esimerkiksi arviota, jonka mukaan ehdotettu tulkinta tai sääntely on altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille.

Vastaavat näkökohdat ovat sovellettavissa myös perustuslakivaliokunnan mietintövaliokuntana mahdollisesti esittämiin arvioihin tai ehdottamiin säännöstason muutoksiin. Säännösehdotus ei saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa eikä se saa tehdä tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoitusta ja päämäärää. Säännösehdotusta ei myöskään voida muotoilla niin, että se todennäköisesti tai melkoisella varmuudella voisi johtaa sopimuksen valvontaelimen ratkaisuun, jossa todetaan Suomen rikkoneen valtiosopimuksen velvoitteita tai muuten toimineen niiden kannalta moitittavalla tavalla.

Saamelaiskäräjien hyväksyntä

Saamelaiskäräjien hyväksyntää konkretisoidaan esityksen perusteluissa (s. 54) seuraavasti: ”Esitys laaditaan ns. Timosen mietinnön pohjalta ja saamelaiskäräjät on hyväksynyt ns. Timosen esityksen marraskuussa 2022. Nyt laaditusta esityksestä on neuvoteltu saamelaiskäräjien kanssa 1.12.2023 ja esityksen sisällöstä on saavutettu yhteisymmärrys. Näin lainsäädäntö itsessään tukee saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Esitykseen sisältyvä ehdotus muutoksenhakulautakunnan perustamisesta vaaliluetteloa koskevien asioita varten vahvistaisi saamelaisten sisäistä itsemääräämisoikeutta.” Perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana arvioidaan seuraavassa näin luonnehditun hyväksynnän perusteella.

Esityksen perusteluissa on melko laajasti ja yksityiskohtaisesti selostettu Suomelle annettuja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisuja, päätelmiä ja suosituksia. Niissä on korostettu sitä, että kun sopimusvaltio määrittelee,

kenellä on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa, saamelaisten itsemääräämisoikeus tulee ottaa asiassa huomioon. Saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksiin antaman hyväksynnän keskeinen valtiosääntö- ja valtiosopimusoikeudellinen merkitys perustuu pohjimmiltaan saamelaisten itsemääräämisoikeuden käyttämiseen hyväksynnästä päätettäessä.

Vakiintunutta perustuslain tulkintaa vastaavasti 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.

Mietintövaliokuntana perustuslakivaliokunta voi sinänsä myös tehdä muutoksia käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yksityiskohtiin. Saamelaiskäräjien edellä luonnehditusta hyväksynnästä olennaisesti poikkeavat sisällölliset muutokset vaaliluetteloa koskevissa ja siihen kiinteästi liittyvissä kysymyksissä, kuten muutoksenhakulautakunnan perusteita koskevassa sääntelyssä, muodostuisivat kuitenkin varsin todennäköisesti ongelmallisiksi valiokunnan liikkumavarasta edellä esitettyjen valtiosopimus- ja valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien perusteella. Tarkempi arviointi on kuitenkin mahdollinen vain konkreettisen säännösmuotoilun perusteella.