

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

2.2.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan pyyntö 15.1.2025 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta EOAK/307/2025

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI
SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 40 LUVUN 11 §:n
MUUTTAMISESTA (HE 100/2023 vp)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp).

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

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.

2 luvun 7 § Kertomus

Esityksessä ehdotetaan, että saamelaiskäräjät laatii vuosittain eduskunnalle kertomuksen saamelaisia koskevien asioiden kehityksen merkittävistä tapahtumista. Perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle annettavista kertomuksista voidaan säätää lailla. Ehdotus ei siten ole eduskunnan tehtävien tai perustuslain kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että eduskunnalle annettava kertomus tarjoaa nykyistä paremmat mahdollisuudet eduskunnalle seurata ja arvioida keskitetysti saamelaisia koskevien asioiden tilaa ja kehitystä (PeVM 12/14 vp). Esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten kertomusta eduskunnassa käsiteltäisiin.

Pidän esitystä myönteisenä. Erityisen merkittävää on, että säännöksessä nimenomaisesti todetaan, että kertomus voi sisältää ehdotuksia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteiksi. Esitysoikeus on merkittävä, sillä sen avulla saamelaiskäräjät voi vuosittain itse kiinnittää eduskunnan huomiota tärkeinä pitämiinsä asioihin.

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.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lain säännöstä oikeudesta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa, niin sanottua saamelaisen määritelmäsäännöstä, siten, että kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Esityksen mukaan ehdotetulla uudella säännöksellä ei määriteltäisi sitä, ketä on pidettävä saamelaisena. Lisäksi ehdotetaan vahvistettavaksi saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli ryhmäidentifikaatiota, uudistamalla vaaliluetteloon 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. Itsemääräämisoikeuden toimivuus ja syrjimätön ryhmäidentifikaatio on kuitenkin ongelmaton vain tilanteissa, joissa ryhmän sisällä vallitsee yhteinen näkemys ja konsensus siitä, ketkä kuuluvat ”meihin” ja ketkä ovat ”muita”.

Kiinnitin rauenneesta hallituksen esityksen luonnoksesta (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 vaaliluetteloon merkitsemisen kriteereiden uudistaminen tarkoittaa, että kaikki ne henkilöt, jotka ovat tulleet tai olisivat voineet tulla merkityiksi vaaliluetteloon 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. Toisaalta kieliperusteen laajentaminen yhdellä sukupolvella kauemmas vaikuttaisi edellytyksiin laajentavasti.

Voimassa olevan lain rekisterimerkintöjä koskevan 2 kohdan poisto tarkoittaisi, että vaaliluetteloon ei voisi enää tulla merkityksi tällä perusteella. Myös lain 3 kohdan uusi aikarajaus ja ”olisi voitu merkitä” kriteerin poistuminen kaventavat jälkeläisten mahdollisuutta tulla merkityksi vaaliluetteloon pelkästään vanhemman vaaliluettelomerkinnän perusteella. Vaikutukset tältä osin kytkeytyvät ennen muuta 2 kohdan poistoon, sillä kielikriteerin täyttyessä vanhempi voisi jatkossakin tulla merkityksi vaaliluetteloon ja siten hänen jälkeläisellään olisi vastaava oikeus.

Esityksessä on katsottu, että 3 §:n muutoksella ei olisi muilta osin vaikutuksia vaaliluetteloon 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.

Hallinto- ja muutoksenhakuviranomaistoiminnassa saamelaisten kollektiivisten oikeuksien käyttö on edellyttänyt ja voi edelleen edellyttää yksilötasosta 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).

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 heimokansaansa kuuluvan henkilön määritelmästä, on yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta katsottu, että tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen.

Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa on tähdennetty, ettei vaaliluetteloa tule pitää luettelona siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia, pidän mahdollisena, että vaaliluettelo voi lain voimaantulon jälkeen tosiasiallisesti toimia perustana yksittäisen henkilön pääsyyllä alkuperäiskansan jäsenille kuuluviin oikeuksiin tai palveluihin.

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

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu saamelaismääritelmän muutosten 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 §).

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 aloitteenani 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.

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 ainakaan tarkastusajankohtana ollut 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 oleellisena puutteena, että vaikutuksia neuvottelumenettelyjen lukumääriin tai neuvottelumenettelyjen ajalliseen kestoon 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.

On tärkeää, että lain voimaantullessa huolehditaan siitä, että yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyyn liittyvien tehtävien, niiden toteuttamisedellytysten ja riittävien voimavarojen tasapaino turvataan.

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 laajalaisemman 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.

Nähdäkseni ehdotuksen perusteella eri lakien sisältämien menettelysäännösten välinen suhde jää epäselväksi. Mikä on yhteistoimintavelvoitteen suhde jo oleviin saamelaisten oikeuksia koskeviin selvitys- ja neuvotteluvelvoitteisiin esimerkiksi kaivoslain (621/2011)) 38 §:ssä (L 505/2023) 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 ottaminen huomioon 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 ovesta 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, että saamelaisten oikeuksiin ja kulttuuri-itsehallintoon sekä perinteisiin elinkeinoihin liittyvää 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 neuvotteluelvoitteen 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.

17 b § Aloiteoikeus

Esityksessä ehdotetaan äänioikeutettujen saamelaisten oikeudesta tehdä saamelaiskäräjille aloite. Ehdotus edistää osallistumisoikeuksien toteutumista sillä se turvaa asian vireillesaamisen saamelaiskäräjillä.

26 a § Äänestäminen muutoksenhakuelimen päätöksen perusteella

Pidän osallistumisoikeuksien edistämisen kannalta myönteisenä, että oikeus äänestää päätöksen perusteella koskisi myös muutoksenhakulautakunnan lainvoimaista päätöstä. Säännöstä tulisi nähdäkseni kuitenkin perusoikeuksista säätämistä koskevan täsmällisyysvaatimuksen vuoksi täsmentää siltä osin, koskisiko oikeus äänestää päätöksen perusteella myös kaikkia edellisten vaalien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia aikaisempia muutoksenhakulautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä vaiko ainoastaan nimenomaan niiden vaalien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevia päätöksiä, jossa äänioikeutettu haluaa äänestää. Viittaaan tältä osin vaaliluetteloa koskevan 23 §:n sanonnalliseen tarkistamiseen, jonka tarkoituksena on täsmentää sitä, ettei merkintä edellisten vaalien vaaliluettelossa automaattisesti tarkoita merkitsemistä myös laadittavaan vaaliluetteloon.

5 luku 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.

Esityksen mukaan perustettavan muutoksenhakulautakunnan tarkoituksena on vahvistaa vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan päätöksenteon yleistä luotettavuutta antamalla tehtävä saamelaiskäräjien yhteydessä toimivalle itsenäiselle ja riippumattomalle lainkäyttöelimelle, joka koostuu asiantuntijoista.

Samalla tavoitteena on, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi jatkossa entistä paremmat edellytykset keskittyä siihen, ettei yksittäistä henkilöä koskeva päätös perustu ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta. Esityksen mukaan tavoitteena on myös selkeyttää saamelaisen määritelmää koskevaa säännöstä siten, että siitä kävisi ilmi, että kyse on ainoastaan oikeudesta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja siten oikeudesta äänestää ja asettua

ehdolle saamelaiskäräjien ja tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon.

Olen samaa mieltä lakiehdotuksessa esitetyn kanssa siitä, että voimassa olevan lain mukaista kahta saamelaiskäräjien sisäistä oikaisumenettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena järjestelynä. Uudistamisen tarpeellisuutta korostavat vaaliluetteloon kuulumisen merkitys sekä tarve hallinnon sisäisen oikaisumekanismin 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 ratkaisuihin todettuja oikeudenloukkauksia vastaavien tilanteiden esiintymistä saamelaiskäräjävaaleihin liittyvissä vaaliluettelokysymyksissä tulevaisuudessa.

Totean, että erillisen muutoksenhakuelimen perustaminen poikkeaa viimeaikaisesta suuntauksesta keskittää muutoksenhaku ensiasteena hallinto-oikeuksiin lautakuntatyypistien toimielinten sijaan. Esityksen perusteella muutoksenhakulautakunnan perustaminen ja toiminta aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia lisäresurssitarpeita saamelaiskäräjille.

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta ei ole täysin ongelmattonta, että saamelaiskäräjät ehdottaisi ja valtioneuvosto nimittäisi jäsenet muutoksenhakulautakuntaan (41 b §). Muutoksenhakulautakunnan nimittäminen eroaisi muiden muutoksenhakuviranomaisten nimittämismenettelystä. Hallinto-oikeuksien

ja erityistuomioistuimien tuomarinnimitykset kuuluvat riippumattoman tuomarivalintalautakunnan toimivaltaan.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Tämä lisäisi monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 2/2006 vp, s. 2). Hallituksen esityksessä esitetään tämän vuoksi, että lautakunta olisi päätösvaltainen ainoastaan, kun puheenjohtaja ja kaksi kolmesta jäsenestä olisi läsnä. Perustuslakivaliokunta on myös useissa lausunnoissaan pitänyt ongelmallisena sitä, että intressipohjaisten jäsenten määrä muodostuisi enemmistöksi lainkäyttöelimestä (esim. PeVL 37/1997 vp, s 3-4.) Tämän vuoksi on tärkeää, ettei ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjien, sen hallituksen tai vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö voi kuulua muutoksenhakulautakuntaan. Lisäksi jäsenet valittaisiin asiantuntemuksensa perusteella eivätkä he näin olisi intressipohjaisia.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamiseksi puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ja jäsenet toimisivat nimenomaisen säännöksen perusteella tuomarin vastuulla (ks. esim. PeVL 2/2006, s. 3).

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 valitusluvan. Pidän ehdotusta muutoksenhakuprosessin uskottavuuden kannalta perusteltuna.

Esityksen mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää 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 oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 111 §:n 1 momentin valitusluvan myöntämisen yleisistä perusteista.

Yleiset valituslupaperusteet ovat:

- Ennakkopäätösperuste: Asia on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeää saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

- Virheperuste: Valituslupaan on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Kysymykseen tulee ilmeinen asiavirhe tai sellainen menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun.
- Painava syy -peruste: Valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tällainen syy voi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta.

Esityksen mukaan perusteltu väite tarkoittaisi, että korkein hallinto-oikeus arvioi, onko valittajan tekemällä väitteellä oikeuksiensa loukkaamisesta sellainen sisältö, että valituslupa on myönnettävä.

Valituslupa myönnettäisiin virheperusteella eli esimerkiksi tilanteissa, joissa muutoksenhakulautakunnan kokoonpano (esim. esteellisyys) tai menettely (esim. kuulemisperiaatteen laiminlyönti) olisivat olleet ilmeisen lainvastaisia taikka lautakunnan ratkaisun lopputulos olisi ilmeisen lainvastainen, vain jos korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä olisi arvoa ennakkopäätöksenä.

Ennakkopäätöksiä ei esitetyn säännöksen mukaan voitaisi saada myöskään lain soveltamiseen liittyvissä rajanvetotilanteissa, joissa ei ole kysymys ilmeisestä lainvastaisuudesta, esimerkiksi siitä, mitä näyttöä käytännössä tarvitaan pitkälle menneisyyteen ulottuvan kielikriteerin täyttymisestä tai ns. muun painavan syyn perusteella.

Esityksessä valituslupaperusteiden rajausta perustellaan saamen kansan sisäisellä itsemääräämisoikeudella. Esityksen mukaan 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.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltyjen valitusten lukumäärästä voidaan päätellä, että korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeusturvan tuottajana on saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevista asioista ollut merkittävä.

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 hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus on valiokunnan mukaan arvioitava erikseen perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön pohjalta. Tällöin on arvioitava asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei edellytä muutoksenhakumahdollisuutta vaaleja koskevista asioista, on myönteistä, että oikeusturvan varmistamiseksi ehdotetaan valitusoikeutta

muutoksenhakulautakunnan päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nähdäkseni on kuitenkin arvioitava, toteuttaako ehdotettu muutoksenhakujärjestely kokonaisuutena Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin. Tässä arviossa on punnittava yhtäältä yksilön mahdollisuutta toteuttaa oikeutensa ja toisaalta alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta ja alkuperäiskansan oikeutta päättää oman jäsenyytensä ehdoista. Tällaisessa punnintatilanteessa on pyrittävä löytämään ratkaisu, jolla voidaan turvata sekä yksilön että alkuperäiskansan oikeudet mahdollisimman hyvin.

Saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja ryhmähyväksynnän korostaminen ei käsitykseni mukaan saisi johtaa tilanteeseen, jossa mahdollisuutta tehokkaaseen oikeussuojakeinojen käyttöön rajoitettaisiin tuomioistuimen toimivaltaa rajoittamalla siinä määrin, että kynnys purkamislupamenettelyyn ylimääräisen muutoksenhakumenettelyn kautta olisi matalampi kuin valitusluvan saaminen.

HOL 117 §:n 1 momentin 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.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi vielä arvioida, tulisiko korkeimmalla hallinto-oikeudella olla mahdollisuus harkita ennakkopäätöksen antamisen tarvetta myös muiden perusoikeuksien kuin perustuslain 6 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien kannalta.

Rikosoikeudellinen vastuu

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan luetteloon lisättäväksi saamelaiskäräjät, jotta ”myös saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö kuuluisi siten selkeästi virkavastuuta koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn piiriin”. Pykälän 2 kohdassa oleva viittaus 1 kohdassa tarkoitettuun julkisyhteisöön tarkoittaisi ehdotetun muutoksen myötä myös saamelaiskäräjiä. Siten myös saamelaiskäräjillä luottamustehtävää hoitava henkilö tulisi virkavastuuta koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn piiriin.

Pidän ehdotusta perusteltuna rikosoikeudellisen virkavastuun selkeyttämiseksi.

Saamelaiskäräjien toimintaan sisältyy julkisen vallan käyttöä, mutta kaikilta osin siitä ei ole kysymys. Kysymys on kuitenkin kaikilta osin julkisesta tehtävästä tai julkisesta hallintotehtävästä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin

lakia. Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Hallituksen esityksen (saamelaiskäräjälaki 16 §) mukaan saamelaiskäräjillä on toimistoja sekä virka- ja työsopimussuhteista henkilöstöä sen mukaan kuin siitä saamelaiskäräjien työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Viitaan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen 21.1.2025 antamaan lausuntoon [EOAK/6681/2024](#), erityisesti kohtaan 3 (Oikeushenkilöopin perusteita), jossa käsitellään sitä, että julkisyhteisön työsuhteisen henkilöstön rikosoikeudellinen virkavastuu ei ole kattavaa. Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu poikkeavat toisistaan. Julkisyhteisön työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten vain lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Lakivaliokunta on sote-uudistusta koskeneessa lausunnossaan ([LaVL 10/2021 vp](#), s. 16) pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää välittömästi rikoslain 40 luvun säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja arvioinnin sekä arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset sote-palveluita toteuttavien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten vastuuasemien epäsymmetriaan liittyen. Näkemys on hyväksytty eduskunnan ponneksi. Lakivaliokunnan mukaan on tärkeää arvioida myös "julkisen hallintotehtävän" merkitystä virkavastuusäätelyssä ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytännössä rikoslain ulkopuolisen virkavastuusäätelyn tarve on liitetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Oikeusministeriö on eduskunnan ponnen mukaisesti käynnistänyt rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointia koskevan hankkeen (OM060:00/2012), jonka lausuntokierroksella oikeusasiamies on 15.4.2024 antanut lausunnon EOAK/426/2024. Keskeisin korjausta vaativa nykytilanteen ongelma on lakivaliokunnan toteamin tavoin

virkarikosoikeudellinen epäsymmetria, joka liittyy siihen, että julkisyhteisön työsuhteisen työntekijöiden virkarikosoikeudellinen vastuu rajoittuu lahjus- ja salassapitorikoksiin eikä työntekijöiden virkarikosoikeudellinen vastuu ulotu tavanomaisimpiin virkarikoksiin kuten tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.