

Pauliine Koskelo

19.3.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

A. Johdanto

Minua on pyydetty arvioimaan ehdotettua sääntelyä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta (mm. riippumattomuus ja valituslupakynnystä koskeva sääntely). Rajoitun siis lakiehdotusten tarkasteluun näiltä osin. Kysymys on siten ehdotetun muutoksenhakujärjestelyn arvioinnista.

Tiivistetysti päätelmäni ovat seuraavat:

1. Saamelaiskäräjiä sääntelevän lakiehdotuksen oikeusturvakysymykset koskevat asioita, jotka jäävät EIS 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä ei siten seuraa sitovaa tulkinnallista vaikutusta PL 21 §:n tulkintaan.
2. Mikäli kansallisesti lähdetään siitä, että EIS 6 artiklan periaatteille annetaan merkitystä myös siltä osin kuin kysymys on asioista, jotka kuuluvat PL 21 §:n alaan, vaikka jäävätkin EIS 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, EIS 6 artiklaa koskevalla oikeuskäytännöllä on epäsuoraa vaikutusta lakiehdotuksen arvioinnin kannalta. Tältä osin tarkastelu osoittaa, että erillisen muutoksenhakulautakunnan varaan rakentuvalle ratkaisulle ei ole estettä, mikäli muutoksenhakulautakunta täyttää lainkäyttöelimelle asetettavat vaatimukset. Siinä tapauksessa myöskään jatkomuutoksenhaun sitominen valituslupajärjestelmään ei sinänsä ole ongelmallista. Lakiehdotuksen mukaiset poikkeuksellisen rajoitetut valituslupaperusteet herättävät kuitenkin epäilyksiä. Etenkin on kyseenalaista, ovatko rajoitukset kestävästi perustettavissa niiden syyksi esitettyyn tavoitteeseen, nimittäin saamen kansan itsemääräämisoikeuden suojaamiseen.
3. PL 21 §:n ja oikeusturvajärjestelmälle kansallisesti asetettavien yleisten suuntaviivojen kannalta herää joka tapauksessa etenkin kaksi kysymystä:
 - a. onko muutoksenhaun ohjaamiselle tuomioistuimen sijasta erilliseen lautakuntaan riittävän vahvat perusteet;
 - b. onko ehdotettu valituslupaperusteiden poikkeuksellisen rajoitettu sääntely hyväksyttävä.

Vaikka ehdotettu ratkaisu katsottaisiin muutoksenhakulautakunnan osalta tässä yhteydessä hyväksyttäväksi, valituslupaperusteiden poikkeuksellinen rajausta herättää epäilyksiä.

B. Esityksen suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS)

Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun reunaehtojen osalta on ensiksi syytä todeta, että käsiteltävänä oleva asiayhteys, joka koskee oikeutta äänestää ja olla ehdolla saamelaiskäräjien vaalissa, ei kuulu EIS 6 artiklan soveltamisalaan.

Rikosasioiden ohella kyseinen sopimusmääräys koskee ainoastaan autonomisesti tulkittun ”civil rights”-käsitteen alaan kuuluvia kiistoja. Vaaliasiat (olipa kysymys äänioikeudesta tai oikeudesta päästä ehdolle vaaleissa) kuuluvat poliittisten oikeuksien alaan, joihin 6 artikla ei ulotu.

Oikeuskäytäntö on tässä suhteessa täysin vakiintunut (ks. esim. *Estrosi v. France*, no. 24359/94, Commission decision [Plenary] of 30 June 1995); *Pierre-Bloch v. France*, judgment of 21 October 1997, §§ 49-51; *Hirst v. the UK*, no. 74025/01, decision of 8 July 2003; *Mutalibov v. Azerbaijan*, no. 31799/03, decision of 19 February 2004; tuoreimpana *Călin Georgescu v. Romania*, no. 37327/24, decision of 11 February 2025).

EIS 6 artiklasta ei siten johdu sitovia tai pakottavia vaatimuksia taikka rajoitteita esillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Tässä suhteessa on vielä tarpeen todeta, että 6 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että toisinaan on syytä tehdä ero oikeuden myöntämisen ja lakkauttamisen välillä. Tapauksessa *Regner v. Czech Republic* (judgment [GC] of 19 September 2017) oli kyse valittajalle aiemmin myönnetyn turvaluokituksen peruuttamisesta, mikä suoraan johti siihen, että hän menetti työnsä ja mahdollisuuden päästä muuhun vastaavaan työhön. Vaikka turvaluokituksen saaminen ei ole ”civil right”, sen *peruuttamisella* oli siten välitön seurausvaikutus tuon käsitteen alaan kuuluvaan valittajan oikeuteen, minkä vuoksi 6 artikla tuli sovellettavaksi ja edellytti pääsyä tuomioistuimeen.

Lakiehdotuksessa perusteluineen korostetaan nimenomaisesti, että siinä on pelkästään kysymys saamelaiskäräjävaaleihin liittyvistä oikeuksista (oikeus äänestää, oikeus asettua ehdolle, ja sitä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon). Näitä kysymyksiä koskevilla ratkaisuilla ei siten esityksen mukaan ole vaikutuksia yksilön muihin oikeuksiin eikä myöskään oikeuteen identifioitua saamelaisuuteen. Tältä pohjalta voidaan todeta, ettei esillä oleva asiayhteys ole rinnastettavissa *Regner*-tapauksen kaltaisiin tilanteisiin tai oikeusvaikutuksiin.

Mainittakoon myös, että EIS 6 artikla koskee sellaisia ”civil rights”-käsitteen alaan kuuluvien oikeuksien suojaa, joiden perusta on kansallisessa laissa. EIS 13 artikla puolestaan koskee kansallisten oikeuskeinojen vaatimusta ihmisoikeussopimuksessa turvattujen aineellisten oikeuksien osalta. Sisällöllisesti EIS 13 artiklasta johtuvat vaatimukset ovat ”lievempiä” kuin 6 artiklan vaatimukset niissä asioissa, joita se koskee. Toisin kuin 6 artikla, 13 artiklan mukainen ”tehokas oikeuskeino” / ”effective remedy” ei välttämättä edellytä pääsyä 6 artiklan vaatimukset täyttävään tuomioistuimeen.

Vielä on selvytyden vuoksi aiheutta todeta, että vaaleja koskeva EIS 3 lisäpöytäkirjan 1 artikla, johon oikeuskäytännössä on liitetty myös tiettyjä menettelyllisiä vaatimuksia, kattaa

sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan lakiasäättävien elinten vaaleja ("choice of the legislature"). Saamelaiskäräjät eivät käytä lainsäädännöllistä valtaa, joten saamelaiskäräjien vaalit eivät kuulu 3 lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaan.

C. Tarkastelua "vastaavuuden" näkökulmasta

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei siis tämän lainsäädäntöasian kannalta johdu sitovia, suoraan sovellettavia vaatimuksia, jotka voisivat olla esitetyn oikeusturvajärjestelyn suhteen ongelmallisia.

Mikäli kansallisessa valtiosääntötulkinnassa lähdetään siitä, että PL 21 §:n mukaisen oikeusturvan tulisi täyttää EIS 6 artiklan vaatimukset paitsi tuon sopimusmääräyksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa myös sellaisissa asioissa, jotka ovat EIS 6 artiklan ulkopuolella mutta soveltamisalaltaan laajemman PL 21 §:n piirissä (yllä mainittu "vastaavuus" viittaa tähän lähestymistapaan), voidaan todeta seuraavaa:

EIS 6 artiklan peruseriaatteet oikeusturvajärjestelyjen rakenteen suhteen voidaan tiivistää seuraavasti:

- (a) Lainkäyttöelimen ("tribunal") ei välttämättä tarvitse olla osa varsinaista tuomioistuineläimistöä; ratkaisevaa on, täyttääkö se artiklan mukaiset institutionaaliset vaatimukset koskien laillisuutta, riippumattomuutta, päätösvaltaa ja menettelyä (ks. esim. *Eminağaoğlu v. Turkey*, no. 76521/12, § 90, 9 March 2021; *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], no. 26374/18, § 219, 1 December 2020).
- (b) Ensimmäisen muutoksenhakuasteen ei tarvitse täyttää kaikkia 6 artiklan vaatimuksia, mutta jos ensimmäinen aste ei noita vaatimuksia täytä, vaaditaan vielä pääsy oikeusasteeseen, jossa nuo vaatimukset täyttyvät (ks. esim. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], nos. 55391/13 and 2 others, § 132, 6 November 2018).
- (c) Hallintopäätöksiin kohdistuvaa muutoksenhakua koskevat sisällölliset vaatimukset (standards of judicial review) riippuvat asiayhteydestä. Niinpä täyden tutkimisvallan vaatimus ("full jurisdiction") tarkoittaa lopulta "riittävää" tutkintavaltaa ("sufficient review"), minkä arvioinnissa otetaan huomioon useita asiaan vaikuttavia seikkoja (ks. esim. yleisten periaatteiden katsaus yllä mainitussa asiassa *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, kohdat 176-184).
- (d) Pääsyä kahteen vaatimukset täyttävään oikeusasteeseen ei vaadita, mutta jos sellainen valitusaste on olemassa, sinne pääsyä koskevat rajoitukset tulevat arvioitaviksi 6 artiklan kannalta. Tällöin otetaan huomioon rajoitusten perusteet, asian laatu ja sitä koskeva oikeusturvajärjestely kokonaisuudessaan sekä eri oikeusasteiden tehtävien erot. Ylipäänsä on vakiintunut periaate, että tuomioistuimeen pääsyn oikeus ("the right of access to court") ei ole ehdoton, vaan siihen voi kohdistua hyväksyttäviin perusteisiin nojautuvia ja suhteellisuusperiaatetta noudattavia rajoituksia, kunhan ne eivät murenn

kyseisen oikeuden ydintä (ks. esim. *Zubac v. Croatia* [GC], no. 40160/12, §§ 78, 80-82, 5 April 2018; *Papaioannou v. Greece*, no. 18880/15, §§ 40, 2 June 2016).

- (e) Etenkin ylimpien oikeusasteiden osalta erilaisten seulontamekanismien, kuten valituslupajärjestelmän, hyväksyttävyyden on tunnustettu (esim. *Papaioannou* §§ 46, 49).

Kuten mainitussa oikeuskäytännössä on todettu, EIT ei puutu jäsenvaltioiden oikeuspoliittisiin valintoihin, vaan arvioi niiden seurauksia yksittäistapauksissa. Tässä suhteessa Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli on tietenkin erilainen, koska sen tehtävänä on nimenomaan ehdotettujen lainsäädännöllisten ratkaisujen hyväksyttävyyden arviointi.

(i) Muutoksenhakulautakunta

Mikäli suuntaviivana pidetään EIS 6 artiklan vaatimuksia, vaikka artikla sellaisenaan ei saamelaiskäräjien vaaliasioita koske, ehdotetun muutoksenhakulautakunnan asema ja tehtävä ovat siten ratkaisevia.

Keskeiset kysymykset koskevat laillisen perustamisen ja kokoonpanon sekä riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia.

Muutoksenhakulautakunta olisi lakiperusteinen. Sen tehtävä ja toimivalta, kokoonpanon perusteet, pätevyysvaatimukset ja nimittämisjärjestely olisivat asianmukaisesti säädetyt. Tältä osin esitys vastaa laillisuuden vaatimuksia. Se, että nimittämistoimivalta on uskottu valtioneuvostolle, ei sinänsä ole vastoin EIS 6 artiklan standardeja. Nimittämismenettely on kuitenkin jätetty vaille tarkempaa sääntelyä, mitä voi pitää epäkohtana.

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuus on turvattu lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan muutoksenhakulautakunta on itsenäinen ja riippuaton toimielin, sekä 41e §:n 1 momentin säännöksellä, jonka mukaan sen puheenjohtaja ja muu jäsen on riippumaton tuomiovaltaa käyttäessään. Tätä täydentää viittaus tuomioistuinlain 9 lukuun. Virassapysymisoikeus puolestaan ilmenee lakiehdotuksen 41c §:n 1 momentista.

Nimittämismenettelyä koskevaa huomautusta lukuun ottamatta ehdotettu sääntely näyttäisi vastaavan niitä periaatteita, joita EIS 6 artiklan osalta on omaksuttu.¹ Huomion arvoista kuitenkin on, että rakenteellisen riippumattomuuden osalta muutoksenhakulautakunnan asema ei vastaisi sitä, mikä tilanne on tuomioistuinten suhteen. Lautakunta toimisi saamelaiskäräjien yhteydessä, eikä sen osalta olisi myöskään tuomioistuinlain 4 §:ää vastaavaa sääntelyä.

¹ Ks. esim. Edellä mainittu suuren jaoston ratkaisu asiassa *Guðmundur Andri Ástráðsson*, jossa on todettu seuraavasti (kohta 234): "Independence" refers, in this connection, to the necessary personal and institutional independence that is required for impartial decision-making, and it is thus a prerequisite for impartiality. It characterises both (i) a state of mind, which denotes a judge's imperviousness to external pressure as a matter of moral integrity and (ii) a set of institutional and operational arrangements – involving both a procedure by which judges can be appointed in a manner that ensures their independence and selection criteria based on merit – which must provide safeguards against undue influence and/or unfettered discretion of the other State powers, both at the initial stage of the appointment of a judge and during the exercise of his or her duties.

(ii) Jatkomuutoksenhaku KHO:een

Jatkomuutoksenhaussa noudatettava valituslupakynnys ei EIS 6 standardien kannalta lähtökohtaisesti ole ongelma, mikäli ensimmäinen muutoksenhakuaste täyttää kaikki 6 artiklan vaatimukset. Jos niin ei kuitenkaan ole, rajoitettu pääsy jatkomuutoksenhakuun voi käydä ongelmalliseksi.

Lähtien siitä, että ehdotettu muutoksenhakulautakunta täyttäisi lainkäyttöelimelle asetettavat vaatimukset, jatkomuutoksenhaun sitominen valituslupamenettelyyn ja -perusteisiin on periaatteellisesti ongelmaton lainsäädännöllinen ratkaisu.

Ehdotetut valituslupaperusteet ovat kuitenkin selvästi suppeammat kuin hallintoprosessilain mukaan. Valituslupa tulisi kysymykseen ainoastaan ennakkopäätösperusteella, ja siltäkin osin vain hyvin rajatusti (ilmeinen lainvastaisuus tai syrjintä). Hallituksen esityksessä sääntelyä luonnehditaan osittaiseksi valituskielloksi. Yleisestä linjasta poikkeavan sääntelyn perusteeksi ilmoitetaan saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden suojaaminen.

Tältä osin ehdotettu sääntely vaikuttaa ongelmalliselta. Saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden suojaaminen on varmaankin hyväksyttävä peruste ehdotetulle sääntelylle vaalioikeuksien edellytyksistä ja ensi vaiheen soveltamistoimivallan uskomisesta saamelaiskäräjien vaalilautakunnalle. Mutta missä määrin se voi olla hyväksyttävä peruste poikkeukselliselle sääntelylle *muutoksenhaun* osalta?

Vaikka katsottaisiin, että saamen kansan itsemääräämisoikeuden suojaaminen voi olla hyväksyttävä peruste ohjata muutoksenhaku ehdotetulle muutoksenhakulautakunnalle, jatkomuutoksenhaun valituslupaperusteiden osalta jää joka tapauksessa erillinen kysymys siitä, voiko tuo syy oikeuttaa ehdotetut poikkeukselliset rajoitukset. Suhteellisuusperiaate edellyttää rajoitusten arviointia niiden syyksi esitettyyn tavoitteeseen nähden. Vaaditaan perusteltu yhteys tavoitteen ja rajoituksen välillä.

Miten voidaan selittää, että saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden suojaaminen vaatisi valituslupaperusteiden supistamista ehdotetulla tavalla? Esimerkiksi menettelyvirhe vaalilautakunnassa tai muutoksenhakulautakunnassa ei voisi olla valituslupan peruste. Kuitenkin prosessin laatu on kaikenlaisissa asioissa hyvin olennainen oikeusturvatae.

Mielestäni on vaikea nähdä, miten esitetty tavoite voisi antaa relevantin ja riittävän tuen ehdotetulle valituslupaperusteiden poikkeukselliselle rajoittamiselle.

D. Kysymyksiä

Perustuslakivaliokunnan tehtäväksi jää arvioida ehdotetun lainsäädännöllisen ratkaisun hyväksyttävyyden perustuslain 21 §:n kannalta. Mietintövaliokuntana sen tehtävänä on myös arvioida, onko ehdotettu sääntely asianmukainen ja oikeuspoliittiselta kannalta kestävä.

Etenkin koska perustuslakivaliokunta on tämän esityksen osalta mietintövaliokunnan asemassa, kaksi kysymystä ovat keskeisiä:

(i) Muutoksenhaun ohjaaminen tuomioistuimen sijasta erityiseen lautakuntaan

Yleisenä ja käsitykseni mukaan perusteltuna pyrkimyksenä on ollut vähentää hallintoasioiden muutoksenhaussa turvautumista erityisiin lainkäyttöelimiin. Tässäkin yhteydessä voi kysyä, onko asianmukaisia perusteita ohjata muutoksenhaku saamelaiskäräjien vaalilautakunnan päätöksistä hallinto-oikeuden sijasta erityiseen muutoksenhakulautakuntaan.

Tarve erityisosaamisen turvaamiseen tuskin riittää perusteluksi, koska erityisosaamista tarvitaan myös muunlaisissa lainkäyttöasioissa eikä toimivallan uskomisen tuomioistuimelle estä sen edellyttämiä lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia erityisjärjestelyjä.

Tavoite suojata saamelaisten asemaa ja itsemääräämisoikeutta alkuperäiskansana puoltaa vaalioikeuksia koskevan ensi vaiheen päätöksenteon uskomista saamelaiskäräjien vaalilautakunnalle, mutta voiko sellainen näkökohta kestävin perustein ulottaa muutoksenhakuun, ja siis puoltamaan erityisen, saamelaiskäräjien yhteyteen sijoitettavan toimielimen perustamista valitusasteeksi tuomioistuimen sijasta? Kuten sanottu, erityisosaamisen turvaamiseksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen elimen asettaminen ei ole välttämätöntä.

Mitä etuja valittu ratkaisu tuottaa ja ovatko ne haittoja suurempia? Esimerkiksi lainkäytön rakenteellinen riippumattomuus ja nimitysmenettelyt ovat tuomioistuimen osalta paremmin turvattuina kuin saamelaiskäräjien yhteyteen sijoitettavan lautakunnan osalta. Voidaanko poikkeusjärjestelyä pitää hyväksyttävänä tai toivottavana?

Myös alati niukkojen resurssien käytön kannalta voi kysyä, onko erityisen muutoksenhakuelimen perustaminen yhtä rajattua asiaryhmää varten tarkoituksenmukaista, kun tuomioistuimessa lainkäyttäjät olisivat tarpeiden salliessa laaja-alaisemmin käytettävissä.

On arvattavissa, ettei tämän teeman esiin tuominen ole asian tässä vaiheessa kovin tervetullutta. Pohdinta lienee kuitenkin aiheellista.

(ii) Jatkomuutoksenhaun valituslupaperusteet

Riippumatta siitä, katsotaanko erillisen muutoksenhakulautakunnan perustaminen tässä yhteydessä asianmukaiseksi ratkaisuksi, ehdotettu jatkomuutoksenhaun valituslupaperusteiden poikkeuksellinen rajausta vaikuttaa sisällöllisesti ongelmalliselta ja perusteluiltaan heikolta. Tältä osin viitataan sekä edellä todettuun että KHO:n oikeusministeriölle antamaan lausuntoon.