

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp)

Perustuslakivaliokunta pyysi arvioimaan ehdotettua sääntelyä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta (mm. riippumattomuus ja valituslupakynnystä koskeva sääntely).

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1 Lakiesityksen keskeiset kohdat perustuslain 21 §:n kannalta

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhakua ehdotetaan uudistettavaksi siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta. Sen päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan.

Saamelaiskäräjistä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä täydennetään (lakiehdotuksen 26 §). Lakiehdotuksessa säilytetään mahdollisuus vaatia vaalilautakunnalta oikaisua. Oikeusturvan kannalta keskeisin sääntelyehdotus koskee kuitenkin muutoksenhakua vaaliluetteloja koskevissa asioissa, josta säännellään saamelaiskäräjistä annetun lain 5 luvussa. Keskeisin ehdotus koskee uuden organisatorisesti itsenäisen ja riippumattoman saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan perustamista.

Vaalilautakunnan päätöksestä henkilön hakemukseen tulla merkityksi vaaliluetteloon samoin kuin lautakunnan päätökseen vaaliluettelosta poistamista koskevassa asiassa saisi vastaisuudessa hakea muutosta itsenäiseltä ja riippumattomalta lainkäyttöelimeltä, muutoksenhakulautakunnalta. Muutoksenhakulautakunnan jäsenet nimitettäisiin saamelaiskäräjien ehdotuksesta ja osa jäsenistä olisivat erityisen perehtyneitä saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioihin. Näin muutoksenhaun ensiasteena toimisi lautakuntatyypinen itsenäinen ja riippumaton lainkäyttöelin, jossa saamelaiskäräjävaaliasioissa tarvittava erityinen asiantuntemus olisi turvattu ja jonka jäsenet olisi nimitetty saamelaisten itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten valitun ja saamelaisten virallisena edustuselimenä toimivan tahon ehdotuksesta (ks. HE 100/2023 vp, s. 50–51).

Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä olisi mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Nykyisin valitus vaalilautakunnan päätöksestä henkilön hakemukseen tulla merkityksi vaaliluetteloon tehdään suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi ehdotuksen mukaan valituslupakynnys korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi verrattain korkea. Ehdotuksen mukaan korkein hallinto-oikeus voisi käsitellä jatkovalitusta, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi olisi tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen. Valitusluvan edellyttäminen on nykyisin pääsääntö muutoksenhakuasioissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Perustuslain 21 §:n kannalta olennaista on, että tässä ehdotuksessa mahdollisuus saada valituslupa olisi rajatumpi kuin mitä säädetään yleisistä valituslupaperusteista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä.

Lakiehdotuksen mukaan erillisen valituselimen perustaminen on tarpeellista saamelaiskäräjävaaliasioihin liittyvän saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden turvaamiseksi asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta sekä saamelaiskäräjävaaliasioiden erityisen asiantuntemuksen turvaamiseksi (HE 100/2023 vp, s. 51).

2 PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan asettamat kriteerit

PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

PL 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artikla takaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. EIS 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

2.1 Riippumaton ja itsenäinen lainkäyttöelin

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaisulla muu riippumaton lainkäyttöelin tarkoitetaan tuomioistuimelle ominaiset oikeussuoja-vaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia. Ilmaisuu on sisällytetty paitsi vaatimus oikeussuojaelimen riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa asian eri osapuoliin (PeVL 37/1997 vp, s. 3). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on korostanut, että EIS 6 artiklan velvoittama tuomioistuimen riippumattomuus tarkoittaa riippumattomuutta sekä toimeenpanovallasta, lainsäädäntövallasta että tapauksen osapuolista. Riippumattomuutta arvioitaessa EIT ottaa huomioon tuomioistuinten jäsenten nimitystavan ja toimikauden pituuden, sen onko ulkopuolista painostusta vastaan olemassa takuita sekä sen, näyttääkö elin olevan riippumaton (ks. esim. EIT Campbell ja Fell v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 7819/77, 28.6.1984).

Puolueettomuus liittyy olennaisena osana tuomioistuimen riippumattomuuteen. Puolueettomuudella tarkoitetaan, ettei tuomioistuin ole jäävi ja ettei sillä ole ennakkokäsitystä käsittelemästään asiasta. Puolueettoman tuomioistuimen tulee siis täyttää niin subjektiivisen testin (tietyn tuomarin henkilökohtainen asenne tiettyyn tapaukseen) kuin objektiivisen testin (onko riittäviä takeita asetettu sille, että kaikki perustellut epäilyt puolueellisuudesta voidaan sulkea pois) asettamat vaatimukset (ks. Hirvelä ja Heikkilä, Ihmisoikeudet. Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent 2017, s. 480).

EIT on myös korostanut lainkäyttöelimen riippumattomuudessa sitä, mikä on lainkäyttöelimen koostumus liittyen oikeudellisten jäsenten ja asiantuntijajäsenten suhteeseen. Lisäksi EIT on riippumattomuuden arvioinnissaan huomionnut sen, ovatko lainkäyttöelimen elimen jäsenet tehtävässään pää- vai sivutoimisia (EIT Kulykov ym. v. Ukraina, 5114/09+, 19.1.2017). EIT toi perusteluissaan esiin, että lainkäyttöelimen sivutoimisten jäsenten kohdalla on otettava huomioon, että näiden jäsenten päätoimi on muualla, mikä voi vaikuttaa siihen, miten puolueettomia he ovat ja kuinka puolueettomilta he näyttävät.

2.2 Ehdotettu sääntely PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan riippumattomuuden vaatimuksen näkökulmasta

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta (jäljempänä: muutoksenhakulautakunta) toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa (lakiehdotuksen 41 §). Toisin sanoen muutoksenhakulautakunnan toimivalta koskee hyvin rajattua asiaa eli sen ratkaisemista, onko henkilö joko oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta tai oikeudettomasti lisätty vaaliluettelo. Tämä kysymys on myös keskeinen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakulautakuntaa johtaa puheenjohtaja, joka voi olla päätoiminen. Säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että puheenjohtajan virka olisi joko pää- tai sivutoiminen (HE 100/2023 vp, s. 106). Säännösperusteluissa liittyen muutoksenhakulautakunnan toimikauteen todetaan toisaalta ristiriitaisesti, että valtioneuvosto määräisi valtioneuvoston yleisistunnossa päätoimisen puheenjohtajan virkaansa toistaiseksi (HE 100/2023 vp, s. 108). Säännösperusteluissa jää siten epäselväksi, onko muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan virka pää- vai sivutoiminen (ks. myös HE 100/2023 vp, s. 109, jossa puhutaan *päätoimisen* puheenjohtajan virassapysymisoikeudesta [kurs. tässä]).

Puheenjohtaja nimitettäisiin virkaansa toistaiseksi. Puheenjohtajan nimittäminen toistaiseksi auttaa säännösperustelujen mukaan ylläpitämään yllä tehokasta toimintaa ja yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä (HE 100/2023 vp, s. 106–107). Ennen kaikkea nimittäminen toistaiseksi olevaan virkasuhteeseen korostaa muutoksenhakulautakunnan organisatorisesti itsenäistä asemaa ja sen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Lisäksi korostaisin, että sivutoimisessa puheenjohtajan virassa huomio on kiinnitettävä painokkaammin siihen, kuinka riippumattomalta ja puolueettomalta puheenjohtajan toiminta näyttäytyy sen pohjalta, mikä on puheenjohtajan päätoimi.

Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano koostuisi puheenjohtajasta, yhdestä sivutoimisesta lakimiesjäsenestä ja kahdesta saamelaisen olosuhteiden tuntemusta edustavasta asiantuntijajäsenestä. Lisäksi muutoksenhakulautakunnassa pitäisi olla riittävä määrä varajäseniä (lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentti).

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja lakimiesjäsenen tulee täyttää tuomioistuinlain 10 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyt tuomarin yleiset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan asiantuntijajäsenen tulisi olla perehtyneitä muutoksenhakulautakunnan toimialaan eli saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioihin (lakiehdotuksen 41 b §:n 1 ja 2 momentti). Säännösperustelujen mukaan tällä tarkoitetaan perehtyneisyyttä lain 3 §:n kriteereihin ja saamelaisen kulttuurisiin ja kielellisiin erityispiirteisiin, sekä perehtyneisyyttä saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden ulottuvuuksiin. Oikeamielisyys ja tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet ovat samoja ominaisuuksia, jotka tuomioistuinlain 10 luvun 1 §:n 1 momentissa on asetettu tuomarin kelpoisuusvaatimuksiksi. Säännösperusteluissa korostetaan, että muutoksenhakulautakuntaan kuulumisen edellytyksenä ei olisi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittynä oleminen. Tämän tarkoituksena on korostaa osaltaan muutoksenhakulautakunnan tehtävään vaadittavan erityisosaamisen merkitystä (HE 100/2023 vp, s. 108). Nähdäkseni muutoksenhakulautakunnan jäsenten riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta on varsin perusteltua, että muutoksenhakulautakunnan jäseniltä ei edellytetä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittynä olemista.

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta voisi pikemminkin pitää perusteltuna sellaista edellytystä, että muutoksenhakulautakunnan jäsenet eivät olisi merkittynä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Muutoksenhakulautakunnan toimikaudesta säädetään lakiehdotuksen 41 b §:n 3 momentissa. Säännösehdotuksen mukaan valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto määräisi valtioneuvoston yleisistunnossa päätoimisen puheenjohtajan virkaansa toistaiseksi ja muut sivutoimiset jäsenet toimikaudeksi. Säännösperusteluiden mukaan kuuden vuoden toimikausi turvaisi osaltaan lautakunnan jäsenten riippumattomuutta ottaen huomioon saamelaiskäräjien vaalikauden neljän vuoden pituus ja vahvistaisi muutoksenhakulautakunnan asemaa saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden valitusasteena (HE 100/2023 vp, s. 108).

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuutta suojaa lisäksi lakiehdotuksen 41 b §:n 4 momentti, jonka mukaan saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen, vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voi kuulua muutoksenhakulautakuntaan.

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta turvataan myös lakiehdotuksen 41 b §:n 5 momentissa. Säännöksen mukaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajalla ja muilla jäsenillä olisi velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan.

Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan myös jäsenten virassapysymisoikeudella. Lakiehdotuksen 41 c §:ssä säädettäisiin muutoksenhakulautakunnan oikeudesta pysyä tehtävässään sekä tilanteesta, missä puheenjohtajan tai muun jäsenen paikka vapautuu kesken toimikauden. Säännösperusteluissa korostetaan säännöksen tarkoituksena olevan turvata muutoksenhakulautakunnan jäsenten asemaa riippumattomina tuomareina tuomiovaltaa käyttäessään. Tuomarin riippumattomuutta turvaavassa virassapysymisoikeudesta säädetään perustuslain 103 §:ssä ja tuomioistuinlain 16 luvussa.

Muutoksenhakulautakunnan päätoimisella puheenjohtajalla ja muulla jäsenellä olisi pykälän mukaan oikeus pysyä tehtävässään vastaavasti kuin tuomarinviran haltijalla, eli käytännössä jäsenet nauttisivat toimikautensa ajan perustuslaissa säädettyä tuomarin erottamattomuutta, jollei eläkeiästä muuta johdu. Säännösperusteluissa korostetaan, että virassapysymisoikeus ei kuitenkaan muutoksenhakulautakunnan kohdalla tarkoita, että kaikki muutoksenhakulautakunnan jäsenet tulisi nimittää vakituiseen virkaan, koska muutoksenhakulautakunta asetetaan kuuden vuoden

määrääjäksi (HE 100/2023 vp, s. 109). Kuitenkin muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja nimitetään vakituiseen virkaan.

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen asemasta säädettäisiin lain 41 e §:ssä. Säännöksen mukaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja muu jäsen olisi riippumaton tuomiovaltaa käyttäessään. Tämä tarkoittaisi, että puheenjohtaja ja muu jäsen käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja puolueettomasti. Häneen ei saa kohdistaa minkäänlaista suoraa tai epäsuoraa uhkaa tai painostusta tai muuta sopimatonta vaikuttamista. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen asemasta säätäminen vahvistaisi lautakunnan riippumattomuutta lainkäyttöelimenä. PL 21 §:n mukainen lainkäyttöelimen riippumattomuus edellyttää, että myös sen jäsenet ovat riippumattomia tuomiovaltaa käyttäessään.

Lakiehdotuksen 41 e §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja muu jäsen toimisivat tuomarin vastuulla. Tuomarin vastuusta virkatoimistaan säädetään PL 118 §:ssä ja tuomioistuinlain 9 luvussa. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja muun jäsenen velvollisuudesta erota säädettäisiin 41 e §:n 3 momentissa. Säännöksessä säädettäisiin puheenjohtajan ja muun jäsenen velvollisuudesta erota sen kuukauden lopussa, jonka aikana he täyttävät 70 vuotta.

Lakiehdotuksen 41 f §:ssä säädettäisiin muutoksenhakulautakunnan esittelijöiden kelpoisuudesta ja nimittämisestä. Säännöksen 1 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnassa olisi oltava tarpeellinen määrä pää- tai sivutoimisia esittelijöitä. Säännösperusteluissa korostetaan, että esittelijöiden tarkkaa lukumäärää ei pykälässä säädettäisi. Esittelijöitä voitaisiin rekrytoida muutoksenhakulautakuntaan tarpeen mukaan käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa ottaen huomioon käsiteltävien asioiden määrä ja esittelijätyövoiman tarve (HE 100/2023 vp, s. 110).

Säännöksen 2 momentin mukaan kelpoisuusvaatimuksena esittelijän virkaan olisi oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai vastaava muu tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto. Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin, että muutoksenhakulautakunta nimittää itse lautakunnan esittelijät ja muun henkilöstön.

Muutoksenhakulautakunnan päätösvaltaisuudesta asioiden käsittelyssä säädettäisiin lain 41 g §:ssä. Lakiehdotuksen 41 g §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaistaisiin esittelystä täysistunnossa. 2 momentissa säädettäisiin täysistunnon päätösvaltaisuudesta. Muutoksenhakulautakunta olisi toimivaltainen vain silloin, kun puheenjohtaja ja vähintään kaksi jäsenistä on läsnä. Puheenjohtajan tilalla voisi toimia lakimiesjäsen, joka toimisi lakiehdotuksen 41 a §:n 3 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajana. Säännösperusteluissa tuodaan

esiin (HE 100/2023 vp, s. 110), että perustuslakivaliokunta on katsonut oikeusturvan toteutumisen yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä, koska monijäsenisen kokoonpanon voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja siten oikeusturvaa (ks. PeVL 2/2006 vp). Lisäksi ylipäänsä on oikeusturvan kannalta oleellista, että tuomioistuinten kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta säännellään lain tasoisin säännöksiin.

Lakiehdotuksen 41 h §:n mukaan muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei erikseen toisin säädetä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset muun muassa valitusosoituksesta, asian käsittelystä, suullisesta käsittelystä ja päätöksenteosta koskisivat siten myös muutoksenhakulautakuntaa. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajaan, muuhun jäseneseen sekä esittelijään sovellettaisiin mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:ssä säädetään tuomarin esteellisyydestä.

Lakiehdotuksen 41 j §:ssä säädettäisiin muutoksenhakulautakunnan rahoituksesta. Valtio kustantaisi muutoksenhakulautakunnan toiminnasta aiheutuvat kulut.

Muutoksenhakumenettelystä säädettäisiin lain 41 l §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valitus osoitettaisiin muutoksenhakulautakunnalle ja toimitettaisiin vaalilautakunnalle. Muutoksenhakuaika olisi 14 päivää. Muutoksenhakulautakunnan olisi käsiteltävä valitus kiireellisenä. Kiireellisyysvaatimus johtuu vaaliluetteloasioiden kiireellisestä luonteesta. Muutoksenhaku menettää merkityksensä, jos muutoksenhakuelinten pitkät käsittelyajat estävät lopullisen ratkaisun saamista ennen vaalitoimituksen päättymistä (HE 100/2023 vp, s. 112).

2.3 Valituslupakynnys

Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä olisi mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Jatkovalituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädettäisiin lakiehdotuksen 41 m §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen saisi hakea valittamalla muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sääntely vastaisi tältä osin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentissa säädettyä pääsääntöä hallinto-oikeuksien hallintolainkäyttöasioissa antamien päätösten jatkomuutoksenhausta.

Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin valituslupaperusteista. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ainoastaan ennakkopäätösperusteella sellaisissa tapauksissa, joissa valituslupahakemuksen kohteena olevasta päätöksestä esitettäisiin

perusteltu väite, jonka mukaan päätös perustuu ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta.

Ennakkopäätösperuste valituslupaperusteena tarkoittaa, että valituslupa myönnetään, jos asiassa on tarve saada viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tarve ratkaisukäytäntöä ohjaavan ennakkopäätöksen saamiseen voi liittyä esimerkiksi oikeuskysymyksiin, joissa on sellaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joilla on merkitystä laajemminkin kuin kyseessä olevassa tapauksessa, eikä asiasta vielä ole korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua (ks. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentti).

Nyt ehdotetussa pykälässä lisäedellytyksenä olisi, että valituslupahakemuksessa olisi esitetty *perusteltu väite* päätöksen perustumisesta *ilmeiseen lainvastaisuuteen* tai *syrjintään* [kurs. tässä]. Säännöksen perustelujen mukaan (HE 100/2023 vp, s. 112) säännöksen tarkoituksena on osaltaan turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta. Perusteltu väite tarkoittaisi, että korkein hallinto-oikeus arvioi, onko valittajan tekemällä väitteellä oikeuksiensa loukkaamisesta sellainen sisältö, että valituslupa on myönnettävä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että jos valituslupahakemuksen perusteella voidaan objektiivisesti arvioiden olettaa syrjäntäkieltoa rikotun tai päätöksen perustuvan mielivaltaan, on korkeimman hallinto-oikeuden myönnettävä valituslupa. Pelkkä väite tai epäily syrjäntäkiellon rikkomisesta tai ilmeisestä lainvastaisuudesta ei riittäisi olettaman syntymiseen. Täyttää näyttöä syrjinnästä ei kuitenkaan edellytettäisi, vaan riittävää olisi, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle syntyisi esille tulleiden seikkojen perusteella perustellusti oletettava syrjäntäkiellon vastaisesta tai ilmeisen lainvastaisesta menettelystä (HE 100/2023 vp, s. 112–113).

Valituslupakynnystä oltaisiin nostamassa verrattain korkealle, sillä nykyisin saamelaiskäräjien vaaliasioissa valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nyt ehdotetaan, että valituslupa voidaan myöntää vain ennakkopäätösperusteella. Tämän lisäksi vaaditaan ”perusteltu väite” päätöksen perustumisesta ”ilmeiseen lainvastaisuuteen” tai syrjintään. Kuten säännöksen perusteluissa todetaan, jatkovalituksen rajaaminen merkitsisi osittaista valituskieltoa (HE 100/2023 vp, s. 113).

Hallituksen esityksessä esitetään perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin kiinnittyviä perusteluita valituslupakynnyksen nostamiselle: saamen kansan sisäinen itsemääräämisoikeus. Lisäksi tuodaan esiin, että vaaliasioissa on tarve saada asiassa nopea lainvoimainen ratkaisu. Tämä osaltaan puoltaa yleislainsäädäntöä rajatumpaa jatkomuutoksenhakumahdollisuutta (HE 100/2023 vp, s. 113). Valittajan oikeusturvan katsotaan toteutuvan PL 21 §:n edellyttämällä tavalla,

kun käytössä on viranomaisen päätöksen jälkeen kaksi valitusastetta, joista ensimmäinen koostuu erityisesti toimialaan perehtyneistä jäsenistä.

3 Sääntelyratkaisujen arviointi PL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan näkökulmista

EIT on edellä mainitusti korostanut lainkäyttöelimen riippumattomuudessa sitä, mikä on lainkäyttöelimen koostumus liittyen oikeudellisten jäsenten ja asiantuntijajäsenten suhteeseen. Lisäksi EIT on riippumattomuuden arvioinnissaan huomionut sen, ovatko lainkäyttöelimen elimen jäsenet tehtävässään pää- vai sivutoimisia (EIT Kulykov ym. v. Ukraina, 5114/09+, 19.1.2017). EIT toi perusteluissaan esiin, että lainkäyttöelimen sivutoimisten jäsenten kohdalla on otettava huomioon, että näiden jäsenten päätoimi on muualla, mikä voi vaikuttaa siihen, miten puolueettomia he ovat ja kuinka puolueettomilta he näyttävät. Ehdotetussa sääntelyssä lähdetään siitä, että ainoastaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja voi olla päätoiminen, muut lautakunnan jäsenet olisivat sivutoimisia. Ehdotetun sääntelyn mukaan muutoksenhakulautakunta olisi päätösvaltainen ratkaisemaan asian, jos pää- tai sivutoimisen puheenjohtajan lisäksi kaksi sivutoimista jäsentä on paikalla (lakiehdotuksen 41 g §:n 2 momentti).

Lisäksi lakiehdotuksen 41 a §:n 3 momentin mukaan puheenjohtajan ollessa estyneenä puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa käyttää muutoksenhakulautakunnan lakimiesjäsen (varapuheenjohtaja).

Muutoksenhakulautakunta olisi päätösvaltainen siten myös seuraavalla kokoonpanolla: 1 sivutoiminen lakimiesjäsen (toimii vpj) ja kaksi sivutoimista asiantuntijajäsentä (ei oikeudellista koulutusta). Tämä olisi nähdäkseni ongelmallista muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden näkökulmasta, sillä EIT on korostanut lainkäyttöelimen riippumattomuuden arvioinnissa yhtäältä sitä, mikä on lainkäyttöelimestä lakimiesjäsenten määrää suhteessa maallikkojäseniin ja toisaalta sitä, ovatko lainkäyttöelimen jäsenet pää- vai sivutoimisia (ks. EIT Kulykov ym. v. Ukraina 2017). Nähdäkseni ehdotetussa sääntelyssä lakiehdotuksen 41 a §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että säännöksestä käy yksiselitteisesti ilmi, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja on päätoiminen. Lisäksi ehdotettu sääntely mahdollistaa, että muutoksenhakulautakunnan esittelijät ovat vain sivutoimisia (ks. lakiehdotuksen 41 f §:n 1 momentti). Lainkäyttöelimen riippumattomuuden näkökulmasta sellainen muutoksenhakulautakunnan päätösvaltainen kokoonpano, jossa kaikki muutoksenhakulautakunnan jäsenet ovat sivutoimisia, voi olla ongelmallinen EIT:n oikeuskäytännön näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään tuonut esiin, että lainkäyttöelimen riippumattomuusvaatimuksella on tarkoitettu paitsi toimielimen riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan, myös sen puolueettomuutta suhteessa asian eri osapuoliin. Arvioidessaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan riippumattomuutta

perustuslakivaliokunta ei katsonut puolueettomuuden suhteessa asian eri osapuoliin täyttyvän, kun lainkäyttöelimen kokoonpanosääntely jätti sen mahdollisuuden, että jopa puolet lautakunnan jäsenistöstä tulisi tullut puolustushallinnosta (PeVL 39/1997 vp, s. 3). Nyt ehdotetussa sääntelyssä olisi mahdollista, että muutoksenhakulautakunta olisi päätösvaltainen myös sellaisella kokoonpanolla, jossa enemmistönä olisi saamelaisasioiden erityisasiantuntijoita ja vähemmistössä olisi lainoppinut jäsen. Myös EIT on kiinnittänyt huomion lainkäyttöelimen riippuvuuden arvioinnissa siihen, mikä on lainkäyttöelimen ei-oikeudellisten jäsenten lukumäärä oikeudellisten jäsenten määrään (ks. esim. EIT Kulykov ym. v. Ukraina 2017).

Ehdotetussa sääntelyssä valituslupakynnystä saamelaiskäräjävaaliasioiden osalta oltaisiin nostamassa verrattain korkealle, sillä nykyisin saamelaiskäräjien vaaliasioissa valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nyt ehdotetaan, että valituslupa voidaan myöntää vain ennakkopäätösperusteella. Tämän lisäksi vaaditaan ”perusteltu väite” päätöksen perustumisesta ”ilmeiseen lainvastaisuuteen” tai syrjintään. Kuten säännöksen perusteluissa todetaan, jatkovalituksen rajaaminen merkitsisi osittaista valituskieltoa (HE 100/2023 vp, s. 113).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin hyväksynyt ortodoksisen kirkkokunnan piispojen ojennusmenettelyn osalta oikeusturvaan liittyvän poikkeuksellisen ratkaisun (PeVL 22/1997 vp). Tässä ratkaisuissa perustuslakivaliokunta totesi, että ojennusrangaistukseen ei liity valitusmahdollisuutta ja että ojennuslautakunnan päätöksiin nähden valitusviranomaisena on 72 §:n mukaan kirkollinen ylioikeus, jonka päätökseen ei olisi enää jatkovalitusmahdollisuutta. Tässä asiassa valiokunta totesi, että kysymys on hyvin omaleimaisesta ja satojen vuosien mittaiseen perinteeseen pohjautuvasta järjestelmästä, joka lisäksi koskee vain muutamaa sataa henkilöä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ko. ehdotuksen taustalla oli kaiken kaikkiaan niin merkittäviä ja poikkeuksellisia, hyväksyttävänä pidettävänä erityispiirteitä, että se on mahdollista toteuttaa tavallisena lakina. Nyt arvioitavana olevassa sääntelyehdotuksessa hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että alkuperäiskansa saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden turvaamista voidaan pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka oikeuttaa ja edellyttää jossain määrin poikkeuksellisia ratkaisuja PL 21 §:n näkökulmasta (HE 100/2023 vp, s. 127). Nähdäkseni hallituksen esityksen perusteluissa olisi otettava punnissa huomioon, mitä tehokkaan oikeusturvan vaatimus on EIT:n oikeuskäytännössä tarkoittanut.

4 Lopuksi

Ehdotettu sääntely painottaa yhtäältä saamelaisasioiden erityisluonnetta ja tämä näkyy ennen kaikkea siinä, että muutoksenhakulautakunnan jäsenet nimitettäisiin saamelaiskäräjien ehdotuksesta, osa jäsenistä olisi erityisen perehtyneitä saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioihin ja että jatkovalituksen valituslupakynnys

korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädettäisiin varsin korkeaksi. Tämä vahvistaisi perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvattua saamelaisten oikeutta määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeutta määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjä noudattaen. Toisaalta PL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan näkökulmista on tärkeää turvata sekä muutoksenhakuelimen riippumattomuus ja itsenäisyys että yksilön tehokkaat oikeusturvakeinot. Valtiosääntöoikeudellisesti on oleellista arvioida, kuinka muutoksenhakulautakunnan riippumattomuudesta ja itsenäisyydestä ehdotetaan säänneltäväksi ja kuinka lautakunnan riippumattomuus ja puolueettomuus lainsäädännössä turvataan.

Lisäksi keskeistä on arvioida, onko lainsäätäjä löytänyt oikeudenmukaisen tasapainon (fair balance) PL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan sisältämien velvoitteiden (lainkäytön riippumattomuus ja yksilön oikeusturva) ja perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattun saamelaisten itsemääräämisoikeuden välillä.

Kun otetaan ehdotettu muutoksenhakua koskeva sääntely kokonaisuudessaan huomioon, keskeistä on, että sääntelyllä pyritään siihen, että muutoksenhakulautakunnan ratkaisu jää pysyväksi. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että jatkovalituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädettäisiin varsin korkean kynnyksen taakse. Kun jatkovalitusmahdollisuutta kavennetaan, huomio kiinnittyy erityisesti muutoksenhakulautakunnan asemaan ja tehtäviin PL 21 §:n ja EIS 6(1) artiklan näkökulmasta. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua vahvistaa muutoksenhakulautakunnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta siten, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja olisi aina päätoiminen. Lisäksi päätösvaltaisen muutoksenhakulautakunnan oikeudellisten jäsenten määrä pitäisi aina olla vähintään sama kuin ei-oikeudellisten jäsenten.

Kuopiossa 20.3.2025

Maija Dahlberg
apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto