

Janne Salminen

7.2.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettua lakia ja rikoslakia. Lain tarkoituksypykälään lisättäisiin viittaus saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, ja saamelaiskäräjien toimivaltasäännöstä kehitetään. Saamelaiskäräjien kertomus ehdotetaan jatkossa annettavaksi suoraan eduskunnalle. Oikeutta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa koskevaa saamelaisen määritelmäsäännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa. Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, ehdotetaan vahvistettavaksi uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksiä ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa. Vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhakua uudistettaisiin siten, että ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta. Sen päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta rajoitetuin edellytyksin. Säännöstä viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta uudistetaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi.

2. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksessä on kysymys kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen, samoin kuin vuodelta 1965 olevan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen asettamien velvoitteiden toteuttamisesta. Samalla hallitus on pitänyt tarpeellisena, että perustuslakivaliokunta arvioi 1. lakiehdotuksen, samoin kuin siihen mahdollisesti eduskunnassa ehdotettavien muutosten, perustuslainmukaisuuden ja suhteen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Hallitus on todennut sitoutuneensa siihen, että lakimuutokset ovat saamelaiskäräjien hyväksymiä, koska kysymys on saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia toteuttavasta ja Suomen solmimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämistä muutoksista saamelaisten itsehallintoa koskevaan saamelaiskäräjälakiin.

Kysymyksenasettelu

3. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausunnossa arvioimaan erityisesti perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana ottaen huomioon saamelaiskäräjien enemmistö-

päätöksin antaman hyväksynnän sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut asiassa.

Arviointia

4. Hallituksen esitys sisältää perusteellisen selvityksen lakiehdotuksen perustuslakiyhteyksistä samoin kuin sen liitynnöistä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Hallituksen esitykseen sisältyvään selvitykseen on siten lopulta sangen vähän lisättävää. Hallituksen esitys perustuu pitkäaikaiseen lainsäädännön tarkistamispyrintöön, jonka erilaiset vaiheet on niin ikään selostettu informatiivisesti hallituksen esityksessä.

5. Saamelaisten asema alkuperäiskansana on turvattu Suomen perustuslain 17.3 ja 121.4 §:ssä. Lisäksi hallituksen esitys liittyy esimerkiksi perustuslain 22 §:n säännökseen. Samoin siinä on sisältöjä, joita on arvioitava perustuslain 21 §:n kannalta.

6. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana ja siihen liittyvät kansainvälisistä sopimuksesta johtuvat oikeudet ovat sääntelyn ydin. Perusoikeussäännöksessä on kysymys oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Se ei esitöidensä mukaan rajoitu vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästyks (HE 309/1993 vp, s. 65).

7. Perustuslain 121.4 §:n mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

8. Laki saamelaiskäräjistä on lainsäädäntöä, joka keskeisesti sääntelee perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettua saamelaisten kulttuuria koskevan itsehallinnon järjestämistä. Säännöksellä on pyritty luomaan saamelaisille perustuslaissa turvattu hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat aiempaa enemmän vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista. Tarkoitus on ollut edistää saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan. (Näin PeVM 12/2014 vp viitaten HE 248/1994 vp.)

9. Lisäksi ehdotettu sääntely liittyy merkittävästi kotimaisen oikeustilan muuttamiseen vastaamaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen (KP-sopimus), samoin kuin vuodelta 1965 olevan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen asettamia velvoitteita ja niiden nykyisiä tulkintoja. Kuten tunnettua ja kuten myös hallituksen esityksessä tuodaan asianmukaisesti esiin, YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut Suomea koskevia langettavia päätöksiä todeten KP-sopimuksen loukkauksia (25 artikla, siis vaalioikeudet, sekä 27 artikla, siis vähemmistöjen oikeudet, tulkittuna kansojen itsemääräämisoikeutta koskevan 1 artiklan valossa). Samoin kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen noudattamista valvova YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on esittänyt samansuuntaisia arvioita. Samoin lapsen oikeuksien komitea (M.E.V. ja muut v. Suomi, 172/2022) ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (J.T. ja muut v. Suomi, 251/2022, ja J.T. ja muut v. Suomi, nro 289/2022) ovat tältä osin todenneet kansainvälisten sopimusten loukkauksia. Suomen kansainvälisillä

ihmisoikeusvelvoitteilla on esimerkiksi perustuslain 17.3 §:n kannalta merkitys vähimmäistasona.

10. 1. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena onkin, että saamelaisilla ”alkuperäiskansana on itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.”

11. Lakiehdotuksilla on huomattava oikeudellinen ja periaatteellinenkin merkitys. Lakiehdotuksia voidaan pitää tärkeinä ja myös tarpeellisina saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon turvaamiseksi ja kehittämiseksi. (Ks. samansuuntaisesti PeVM 12/2014 vp.) Koska ehdotuksen taustalla on myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteita valvovien elinten langettavia päätöksiä, oikeustilan tarkistamiseen liittyy vahva oikeudellinen vaade.

Oikeus tulla merkityksi vaalirekisteriin

12. Voimassa olevaan lakiin saamelaiskäräjistä sisältyy eräänlainen saamelaisen legaalimääritelmä. Kiireellisin sääntelyn korjaamistarve kohdistuu lain 3 §:ään. Samalla ehdotuksen valtiösääntöoikeudellisesti keskeisin osio liittyy lain 3 §:n vaaliluetteloon merkitsemisen edellytysten uudistamiseen ja vaaliluettelon uudelleen kokoamiseen. Ehdotuksen mukaan vaaliluetteloottamisen kriteerejä laajennettaisiin ulottamalla kielikriteeri yhtä sukupolvea taammas. Lisäksi niin sanottu lappalaiskriteeri poistettaisiin. Yleisesti ottaen sääntely myös koskisi henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloottoon eli sääntely rajautuisi vaalioikeuksiin ilman, että saamelaisuutta sinänsä määriteltäisiin. Nämä ovat kaikki merkityksellisiä muutoksia. Lisäksi sääntely on laadittu niin, että se tarkoittaisi vaaliluettelon kokoamista uudelleen.

13. Ehdotuksen tavoitteena on poistaa tämänhetkiset sääntelyn ja käytännön ongelmat suhteessa Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lisäksi ehdotettu sääntely rakentuu sille perusajatukselle, että henkilön merkitseminen vaaliluetteloottoon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuutta äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa sekä siten osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Näin saamelaisille kuuluvat oikeudet eivät kytkeydy saamelaiskäräjlain 3 §:ään. (Ks. PeVM 12/2014 vp.)

14. Perustuslain 124.4 §:n säännös on perusta saamelaisten kulttuuri-itsehallinnolle. Lähtökohtana tällaiselle itsehallinnolle tulee olla se, että saamelaiskäräjät valitaan saamelaisten keskuudesta. Jotta sääntely puolestaan olisi legitiimiä, vaalioikeuksien määrittelyssä saamelaisten oma käsitys sääntelyn sisällöstä on perusteita määrittävää. Käsillä olevaa esitystä on, kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, valmisteltu yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Saamelaiskäräjät on hyväksynyt esityksen. Alkuperäiskansan oikeuksien kannalta ja niihin kuuluvana on tärkeää, että alkuperäiskansalla itsellään on laaja oikeus määrittää omien toimielintensä rakenteet ja myös valita niiden jäsenet menettelyjään noudattaen. Siltä osin kuin sääntely tarkoittaa vaaliluettelon kokoamista kokonaisuudessaan uudelleen, säännös ja menettely tarkoittavat, että jokaisen vaaliluetteloottoon merkittävän henkilön osalta arvioidaan, täytävätkö he nyt ehdotetun lain mukaiset kriteerit. Luettelossa olemisen merkitsee osallisuutta saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan sisäisen itsemääräämisoikeuden käyttöön. Kun vaaliluettelo lainmuutoksen jälkeen kootaan uudelleen, kaikkien oikeus olla vaaliluettelossa tulee määritellyksi tarkistetun lain kriteerien mukaisesti. Samalla ihmisoikeusloukkaus

poisuisi. En näe tälle oikeudellista estettä. Muutoinkin pidän hallituksen esityksessä mainituista syistä ehdotettua sääntelyä konstitutionaaliselta kannalta perusteltuna.

Muutoksenhaku

15. Kiinteässä yhteydessä saamelaiskäräjiä koskevan lain vaalioikeutta koskeviin säännöksiin on sääntely, joka koskee muutoksenhakua. Esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan riippumaton muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloa koskevissa asioissa nykyisen järjestelyn asemesta, jossa oikaisuvaatimukset käsittelee saamelaiskäräjien hallitus. Lautakunnan päätökseen puolestaan haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se antaa siihen valitusluvan. Kriteerit valitusluvan myöntämiselle olisivat erityiset.

16. Kun otan huomioon ehdotetut säännökset muutoksenhakulautakunnasta, arvioin sen täyttävän perustuslain 21.1 §:n vaatimukset, joiden perusteella sitä voidaan luonnehtia tuomioistuimeen rinnastettavaksi riippumattomaksi lainkäyttöelimeksi. Tämän vuoksi muutoksenhakusääntely täyttäisi perustuslain 21.1 §:ssä säädetyn vaatimuksen siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

17. Jatkovalitus ehdotetaan säädettäväksi valitusluvanvaraiseksi. Tämä sinänsä on asianmukaista. On tosin huomattava, että luvan myöntämisen kriteerit on ehdotuksessa muokattu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain valitusluvan myöntämisen kriteereistä olennaisesti poikkeavalla tavalla, mitä voidaan pitää erityisenä. Erityisyys on oman tulkintani mukaan kuitenkin linjakas liittyessään ennen kaikkea siihen, että myös se osaltaan korostaa alkuperäiskansan oman päätöksenteon merkitystä. Koska perustuslain 21 § ei edellytä kaikissa tilanteissa oikeutta saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen päätös ylempään tuomioistuimen ratkaistavaksi, pidän ehdotusta tältä osin mahdollisena.

Kysymys perustuslakivaliokunnasta mietintövaliokuntana

18. Perustuslaissa on eräiden itsehallinnollisten järjestelyjen osalta ulotettu erityisiä vaatimuksia siihen, missä menettelyssä niitä koskevista laeista säädetään. Siten perustuslain 75.1 §:ssä säädetään Ahvenanmaan erityislakien osalta, että Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Samoin perustuslain 76.2 §:ssä säädetään kirkkolain osalta, että kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Mainituissa perustuslain kohdissa tarkoitetut erityislait puolestaan kytkvät kyseisten itsehallinto-organisaatioiden itsehallintoelimet ja itsehallinto-organisaatioita koskevan sääntelyn yhteen vahvistaen niiden omaa päätöksentekoa ja samalla rajaten eduskunnan lainsäädäntövaltaa tietyin osin merkittävästikin.

19. Vastaavaa sääntelyä ei ole liitetty perustuslain 17.3 § ja 121.4 §:ään. Neuvotteluvelvoite ja yhteisymmärryksen etsiminen saamelaiskäräjien kanssa perustuu yhtäältä lakiin saamelaiskäräjistä tavallisen lain tasoisena, mutta nimenomaisesti perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettuna säädöksenä, ja toisaalta kansainvälisiin velvoitteisiin ja kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden perustaan. Saamelaiskäräjistä annetun lain 5 §:n mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloittei-

ta ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Lisäksi lain 6 §:n mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Lainsäädännössä saamelaiskäräjille on siis annettu yleinen toimivalta ja erityinen asema saamelaisten edustajana.

20. Siten saamelaiskäräjien omalle käsitykselle sääntelystä tulee antaa olennaista merkitystä myös eduskunnan toiminnassa, perustuslakivaliokunta mietintövaliokuntana mukaan lukien. Se seikka, että saamelaiskäräjien kanta ei ole yksimielinen, ei oman tulkintani mukaan muuta tätä lähtökohtaa, jos ja kun sen päätös on kuitenkin syntynyt oikeassa järjestyksessä. Niin ikään perustuslakivaliokunnan harkintaa rajaa kapeaksi hallituksen esityksestäkin ilmenevä käsitys siitä, että käsillä oleva ehdotus nimenomaan poistaisi nykyiseen sääntelyyn sisältyvät ihmisoikeusongelmat, jotka olisi korjattava.

Lain toimeenpanon seuranta

21. Uuteen lainsäädäntöön kohdistuu huomattava oikeudellinen paine. Myös uusi lainsäädäntö tulee olemaan myös kansainvälisten valvontaelinten tarkastelussa.

22. Kysymys on saamelaisten oikeudesta, saamelaisten itsehallintoelimen legitimitetistä ja myös alkuperäiskansan ja valtion välisestä suhteesta. Tällöin valtionkin puolelta on erityisesti seurattava uuden lain toimeenpanon toteutumista ja tarvittaessa ryhdyttävä ripeisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Esityksessä on todettu, että oikeusministeriö seuraa lain toimivuutta yhdessä saamelaiskäräjien kanssa.