Tuomas Ojanen

24.1.2023

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 274/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta[1]

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettua lakia ja rikoslakia. Saame-laiskäräjistä annetun lain tarkistamisen tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esityksen tarkoituksena on toteuttaa YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Ratkaisut liittyvät erityisesti lain 3 §:ään, mutta komitea kehottaa Suomea myös laajemmin toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Samalla komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta määrätä asemastaan ja yhteisönsä jäsenyydestä. Esityksessä on kyse Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen, samoin kuin vuodelta 1965 olevan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen asettamien velvoitteiden toteuttamisesta.

Arvion lähtökohdat

2. Esityksessä ehdotettavaa sääntelyä on korostuneesti arvioitava Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta, sellaisina kuin niiden sisältö täsmentyy ihmisoikeussopimusten kv. valvontaelinten tulkintakäytännössä. Tällöin

[1]Olen jo aiemmin arvioinut oikeusministeriön pyynnöstä käsillä olevan esityksen valmistelleen oikeusministeriön työryhmän esitysluonnoksen perustuslainmukaisuutta ja sopusointua kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Olen myös arvioinut esitystä Lapin yliopistolla 2.9.2021 järjestetyssä kansainvälisessä arviointiseminaarissa. Arvioissani pidin esityksessä ehdotettavaa sääntelyä ongelmattomana perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta.

Olin myös pysyvänä asiantuntijana oikeusministeriön 28.6.2012 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä tuolloin oli selvittää saamelaiskäräjistä annetun lain muutostarpeita ja valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus lain tarkistamiseksi tarvittavilta osin. Työryhmän mietinnön pohjalta laadittiin hallituksen esitys (HE 167/2014 vp), jota käsiteltiin eduskunnassa syysistuntokaudella 2014 (ks. myös PeVM 12/2012 vp). Hallitus perui esityksensä maaliskuussa 2015.

Lisäksi olen osallistunut saamelaiskäräjälakia ja yleisemmin saaamelaisia alkuperäiskansana koskevien kysymysten kansalliseen käsittelyyn paitsi eduskunnan eri valiokuntien kuulemana asiantuntijana myös ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenenä sekä Ihmisoikeusliitto ry:n puheenjohtajana (2005-2009) ja varapuheenjohtajana (2009-2013) sekä johtokunnan jäsenenä (2001-2019).

on myös erityinen merkitys kv. valvontaelinten Suomea koskevilla nimenomaisilla päätöksillä tai muilla kannanotoilla, mutta on syytä painottaa yleisemminkin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden tulkintakäytännön merkitystä ehdotetun sääntelyn arvioinnissa.

3. Esityksessä on tehty kattavasti ja seikkaperäisesti selkoa sääntelyehdotuskokonaisuuteen liittyvästä merkityksellisistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niiden tulkintakäytännössä, joten pääosin riittää viitata esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.
4. On kuitenkin erikseen huomautettava ehdotettavan sääntelyn arvioinnin kannalta yhtäältä sitä, että kansainvälisoikeudellinen oikeuskehitys on alkanut painottaa viimeisen noin 10-15 vuoden aikana yhä enemmän alkuperäiskansojen oikeutta itse määrittää, kuka alkuperäiskansaan kuuluu, eli niin sanottua *ryhmäidentifikaatiota*. Esityksessä on tehty hyvin selkoa tästäkin oikeuskehityksestä, joten viittaan tarkemmin esityksestä ilmenevään.
5. Toisaalta on korostettava sitä jo esityksen alusta alkaen esille tuotua seikkaa, että esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä on osaksi kyse Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen (KP-sopimus), samoin kuin vuodelta 1965 olevan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen asettamien velvoitteiden ja tällöin erityisesti YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemien ratkaisujen toteuttamisesta. YK:n ihmisoikeuskomitea julkisti 1.2.2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (CCPR / C / 124 / D / 2668 / 2015 ja CCPR / C / 124 / D / 2950 / 2017). Ratkaisujen mukaan Suomi on loukannut KP-sopimuksen 25 artiklaa (mm. vaalioikeudet) luettuna erikseen tai yhdessä 27 artiklan (vähemmistöjen oikeudet) kanssa ja tulkittuna kansojen itsemääräämisoikeutta koskevan 1 artiklan valossa. Komitea painotti ratkaisuissaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta sekä totesi, että Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 § ja että Suomi on velvollinen toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen noudattamista valvova YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on Suomen määräaikaisraportteja vuosina 2012 ja 2017 käsitellessään esittänyt vastaavia arvioita ja suosituksia kuin sittemmin saadut ihmisoikeuskomitean ratkaisut (CERD / C / FIN / CO / 20-22 ja CERD / C / FIN / CO / 23).
6. Tässä yhteydessä on lisättävä, että käsillä olevan esityksen valmistelleen työryhmän mietinnön julkistamisen jälkeen YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on antanut ratkaisun saamelaisten vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevassa asiassa (CERD / C / 106 / D / 59 / 2016). Komitean 13.6.2022 antamassa ratkaisussa Suomen todetaan loukanneen kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37 / 1970) 5 artiklan c kohtaa valittajien poliittisista oikeuksista, erityisesti oikeuksista osallistua vaaleihin - äänestää ja olla ehdokkaana vaaleissa - yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella, osallistua hallitukseen sekä julkisten asioiden hoitoon kaikilla tasoilla sekä päästä yhtäläisesti osalliseksi julkisista palveluksista. Komitean mukaan korkein hallinto-oikeus on sisällyttänyt vähintään 53:ssa 93:sta päätöksestään äänestäjiä vaaliluetteloon

”kokonaisarvioinnin perusteella” osoittamatta, että he olisivat täyttäneet yhden saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ssä säädetyistä objektiivisista kriteereistä. Komitea katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat voineet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuja, mikä on vaikuttanut sen kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, jotka poikkesivat ilman ilmeistä perustetta voimassa olevan lain olemassa olevasta oikeasta tulkinnasta, ovat loukanneet valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu. Komitea suosittelee, että Suomi tarjoaa valittajille tehokkaan oikeussuojakeinon käynnistämällä kiireellisesti aidon neuvottelun saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n tarkistamiseksi sen varmistamiseksi, että saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutta koskevat kriteerit määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän omaan jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa muiden taattujen oikeuksien nauttimiseksi ja täysimääräiseksi toteuttamiseksi yleissopimuksen 5 artiklan c ja e kohdan mukaisesti.

7. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat perustuslain perusoikeussäännösten mukaisen perusoikeussuojan *vähimmäistason* (ks. esim. PeVM 4/2018 vp ja siinä mainittu valiokunnan lausuntokäytäntö). Näin ollen perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöksellä saamelaisten oikeudesta ”ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” on oltava vähintään sama merkitys ja ulottuvuus kuin esityksessä tarkastellut Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat saamelaisten kulttuuristen ja kielellisten oikeuksien suojalle. Sama voidaan todeta perustuslain 21 §: oikeusturvasäännöksestä, joka on merkityksellinen siltä osin kuin on esityksen 5 luvussa ehdotetaan säännöksiä muutoksenhausta vaaliluetteloa koskevissa asioissa.
8. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisuissa ja muissa kannanotoissa on kysymys valtioiden välisillä kansainvälisillä sopimuksilla perustettujen kv. toimielinten ratkaisuista ja kannanotoista. Ratifioimalla ja saattamalla sopimukset valtionsisäisesti voimaan osaksi Suomen oikeutta valtiosääntönsä mukaisesti Suomi on osaltaan sitoutunut sekä kansainvälis- että valtiosääntöoikeudellisesti siihen, millaiseksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältö täsmentyy sopimusten kv. valvontaelinten ratkaisuissa ja muissa kannanotoissa. Kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotot ovat myös ensisijaisia suhteessa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tai eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsityksiin siitä, mitä Suomea velvoittavat kv. ihmisoikeussopimukset kulloinkin edellyttävät.
9. Edellä kv. ihmisoikeussopimuksista ja niiden valvontaelinten Suomea koskevista ratkaisuista sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeuskehityksestä ns. ryhmäidentifikaation osalta esitetty tarkoittaa, *ettei* esityksessä ehdotetun sääntelyn arviointi voi enää rakentua keskeisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 14/2012 vp esitetyn varaan siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on siinä päätynyt pitämään ”korkeimman hallinto-

oikeuden tapaan muun ohella itseidentifikaatiota ja asian kokonaisharkintaa sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tärkeinä”.

Arvio

10. Hallituksen esityksen erityispiirteiden vuoksi esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta varsinkin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on käsitelty laajasti keskeisten perustuslakisäännösten ohella. Esityksessä on myös tehty yksityiskohtaisesti selkoa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisuista ja muusta tulkintakäytännöstä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja tuomioistuinten oikeuskäytäntöön lisäksi. Esityksessä on lisäksi arvioitu esityksen keskeisten tavoitteiden toteuttamisvaihtoehtoja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta perustuslain ohella.
11. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja perustuslain kannalta esityksen merkittävimmät säännösehdotukset paikantuvat oikeudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon säätävään 3 §:ään sekä 5 luvun säännösehdotuksiin muutoksenhausta vaaliluetteloa koskevissa asioissa (41 § ja 41 a -41 m §). Lisäksi huomionarvoinen on yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskeva 9 §.
12. Kuten 1. lakiehdotuksen 3 §:n otsikosta jo ilmenee, pykäläehdotuksessa on yksinomaan kysymys oikeudesta tulla merkityksi vaaliluettoloon. Säännösehdotus sisältäisi voimassa olevan lain tapaan subjektiivisena kriteerinä henkilön itseidentifikaation saamelaisena, perustana tämän hakeutumiselle vaaliluetteloon ja lisäksi objektiiviset perusteet hakemuksen hyväksymiselle, mikä vastaa YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean vuodelta 1990 olevaa yleissuositusta nro 8 vähemmistöön kuulumisen ehdoista. Sitä vastoin säännösehdotus *ei* muodosta saamelaisen määritelmää, toisin kuin voimassaolevan lain 3 §, jonka otsikkona on ”Saamelainen” ja jonka 1 momentin mukaan ”(s)aamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena…” jollain lain 3 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa säädetyn edellytyksen täyttyessä. Koska säännöksessä on kyse yksinomaan oikeudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon, säännösehdotus ei myöskään itsessään perusta mitään varallisuusarvoisia oikeuksia tai etuja.
13. Esityksen 5 luvun säännösehdotukset muutoksenhausta ovat sinänsä verraten poikkeuksellisia siltä osin kuin niissä säädettäisiin muutoksenhakulautakunnasta ja varsinkin jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevista valituslupaperusteista. Ehdotetun 41 m §:n 2 momentin mukaan 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.
14. Valituslupaperusteita koskeva säännösehdotus poikkeaa tavanomaisista valituslupaperustesäännöksistä siltä osin kuin tavanomaisen ennakkopäätösperusteen lisäksi edellytyksenä olisi, että valituslupahakemuksessa olisi esitetty perusteltu väite päätöksen perustumisesta ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään. Kuten esityksestä kuitenkin ilmenee, 5 luvun

muutoksenhakusääntelyn tarkoituksena on osaltaan säännösperusteisesti turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta, ml. valituslupaperusteita koskeva säännösehdotus. Viittaan tarkemmin säätämisjärjestysperusteluihin ja yksityiskohtaisisiin perusteluihin, joista ilmenevän perusteella ehdotettua 5 luvun muutoksenhakusääntelyä voidaan pitää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta perusteltuna sekä myös perustuslainmukaisena.

15. Kaiken kaikkiaan esitys on nähdäkseni huolellisesti valmistelu. Se edustaa muutoinkin laadukasta lainvalmistelutyötä. Esityksessä on tehty asiantuntevasti ja kattavasti selkoa ehdotetun sääntelyn kansainvälisoikeudellisista ja perustuslaillisista perusteista sekä suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
16. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotetussa sääntelyssä on keskeisesti kysymys kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisesta ja kansalliseen lainsäätäjään perustuslain 22 §:stä kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon täyttämisestä.
17. Nähdäkseni voidaan kaikessa olennaisessa yhtyä esityksessä esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta Suomen velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä sitä myöden myös perustuslakiin. Esityksen huomattavasta periaatteellisesta sekä kansainvälis- ja valtiosääntöoikeudellisesta merkittävyydestä huolimatta en pidä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena tämän enemmälti toistaa tai kertoa toisin sanoin hallituksen esityksestä jo ilmenevää lausunnnossani.

Toimeenpanon seurannan ja mahdollisiin epäkohtiin puuttumisen tarve

18. Esityksen jaksossa 10 on tuotu esiin, että ehdotetun sääntelyn toimivuutta sekä varsinkin ehdotettujen muutoksenhakusäännösten toimivuutta ja kehittämistarpeita tullaan seuraamaan sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla.
19. Nähdäkseni on myös ennakoitavissa, että jo ehdotettavan lain säätämisestä, mutta varsinkin lain nojalla myöhemmin tehdyistä päätöksistä henkilön hakemukseen tulla merkityksi vaaliluetteloon samoin kuin päätöksistä vaaliluettelosta poistamista tullaan ajanoloon runsaasti valittamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiä myöden.
20. Työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa olisi osaltaan perusteltua huomauttaa painokkaasti tarpeesta sekä tarkkaan seurata lain toimivuutta että puuttua viipymättä havaittuihin epäkohtiin, mihin käytännössä voi sisältyä lain tarkistamistarve, etenkin jos kv. ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisut sellaista edellyttävät.