VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan kokous 8.8.2023

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

Yleistä

Nyt lausuttavana olevan esityksen yleisenä tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja parantaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esitys ei vaikuta maankäyttöä ja elinkeinojen harjoittamista koskeviin edellytyksiin eikä koske yksityisille säädettyjä tai muutoin kuuluvia maaoikeuksia tai muita oikeuksia. Kiireellisempänä tavoitteena esityksen mukaan on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, jonka YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita. Komitea myös toteaa Suomen olevan velvollinen kaikin keinoin estämään vastaavat oikeudenloukkaukset tulevaisuudessa. Tämä edellyttää esityksen mukaan, että niin sanottua saamelaisen määritelmäsäännöstä tarkistetaan, vaaliluettelo kootaan alusta 3 §:n uusien kriteereiden pohjalta ja että muutoksenhakua vaaliluetteloasioissa kehitetään. Uudistuksen tavoitteena on turvata saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen uudistamalla äänioikeutta koskevat edellytykset sellaisiksi, että ne takaavat kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien (vaalioikeudet, vähemmistöoikeudet, itsemääräämisoikeus) kunnioittamisen. Esityksen tavoitteena on myös muilta osin huomioida kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus, joka on kehittynyt huomattavasti viime vuosina.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

Totean, että esityksen tavoitteet ovat perusteltuja ja ne ovat perusteltuja myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan ja ratkaisukäytännön näkökulmasta.

Saamelaisten osallistumisoikeudet

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 (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 9—10, ja PeVL 17/2010 vp, s. 3. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan on YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan katsottu merkitsevän muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Suomessa ei ole ratifioitu useammasta yrityksestä huolimatta Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevaa yleissopimusta nro 169, joka koskee alkuperäiskansojen oikeuksia. YK:n alkuperäiskansajulistuksessa alkuperäiskansoille on turvattu oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten. Monet ihmisoikeuksia valvovat toimielimet sekä kansalliset tuomioistuimet ovat viitanneet kyseiseen julistukseen alkuperäiskansoja koskevien oikeuskysymysten yhteydessä. Myös KP-sopimus (SopS 7/1976) ja perustuslain 17 §:n 3 momentti edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämisen ja kehittämisen turvaamiseksi.

YK:n biodiversiteettisopimus kehottaa osapuolia suojelemaan ja edistämään alkuperäiskansojen perinteisiin kulttuurisiin käytäntöihin liittyvää sellaista biologisten resurssien käyttöä, joka tukee niiden suojelua ja kestävää käyttöä. Sopimus sisältää Artiklan 8(j), joka tunnustaa alkuperäiskansojen oikeuden osallistua luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön mielekkäällä tavalla ja korostaa alkuperäiskansojen luonnon monimuotoisuuteen liittyvän perinteisen tiedon merkitystä alkuperäiskansakulttuurien tulevaisuudelle.

Kiinnitän huomiota myös Euroopan neuvoston ministerikomitean antamiin suosituksiin Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1/1998 ja SopS 2/1998) FCNM) toimeenpanosta Suomessa. Puiteyleissopimus on oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja, joka koskee nimenomaisesti kansallisten vähemmistöjen suojelua.

Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova ministerikomitea on antanut Suomea koskevia yksityiskohtaisia suosituksia mm. saamelaisten asemasta. Tässä yhteydessä erityisen tärkeä on ministerikomitean viimeisimmän Suomea koskevan päätöslauselman (12.2.2020) kohta 3. Suosituksena välittömiksi toimiksi viranomaisten tulisi merkittävästi vahvistaa saamelaisten osallistumisoikeuksia lainsäädäntöön ja käytäntöön. (ks. Resolution CM/ResCMN(2020)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland.

Hallituksen esityksellä edistetään saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin vahvistamalla lain 9 §:n mukaista neuvotteluvelvoitetta. Ehdotettu muutos saattaisi esityksen mukaan säännöksen kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden edellyttämälle vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiselle tasolle. Totean, että ehdotettu uusi sanamuoto vastaa ILO 169 –sopimuksen 6 artiklaa sekä aiempaa sanamuotoa paremmin myös alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklaa, jonka mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Pidän perusteltuna esityksen mukaista ehdotusta neuvotteluvelvoitteen koskemisesta myös muita julkisia hallintotehtäviä hoitavia kuin viranomaisia.

Voimassa oleva lain 9 § ei sisällä sääntelyä neuvotteluissa noudatettavasta menettelystä. Ehdotettujen menettelysääntöjen tarkoituksena on esityksen mukaan varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Menettelysäännösten tulee mahdollistaa vilpittömien, oikea-aikaisten ja aidosti yksimielisyyteen pyrkivien keskustelujen käyminen asiasta mahdollisimman tasavertaisten neuvotteluosapuolten kesken. Aiemmin neuvottelumenettelyä koskevia seikkoja oli käsitelty vain hallituksen esitysten perusteluissa. Pidän erittäin tärkeänä parannuksena lakiin sitä, että menettelystä säädetään nyt yksityiskohtaisemmin ja täsmällisemmin myös suoraan lakitekstissä.

Saamelaisten osallistumisoikeuksiin on myös viitattu apulaisoikeuskanslerin 19.1.2023 antamassa lausunnossa kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta 2035 (OKV/2991/21/2022). Lausunnon mukaan strategialuonnoksessa oli asianmukaisesti arvioitu saamelaisten asemaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa ja luonnonvarojen kestävässä käytössä sekä todettu muun muassa, että saamelaiskulttuurin jatkuvuuden elinehto on luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen etenevät muuta Suomea nopeammin saamelaisten kotiseutualueella.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi pykälä saamelaisten oikeuksien huomioimisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa. Kyseessä olisi yleissäännös, joka konkretisoisi, mitä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen käytännössä edellyttää viranomaiselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta. Säännöksessä on huomioitu se, että perustuslain 22 § edellyttää viranomisilta myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Asioiden suunnittelu ja valmistelu siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana otetaan aiempaa paremmin huomioon jo ennen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toteuttamista, voi vähentää yksittäisessä tapauksessa neuvoteltavien asioiden lukumäärää, helpottaa neuvottelujen käymistä sekä parantaa neuvottelu- ja yhteistoiminnan lopputulosta. Pidän ehdotettua uutta säännöstä kannatettavana.

Saamelaismääritelmä

Saamelaiskäräjälain määritelmä saamelaisesta ehdotetaan korvattavaksi äänioikeutta ja vaaliluetteloon merkitsemistä koskevalla säännöksellä. Ehdotettu 3 § kokonaisuudessaan koskee vaaliluetteloon ottamisen ehtoja, eikä sitä ole tarkoitettu yleiseksi saamelaisen määritelmäksi toisin kuin nykyisessä laissa. Henkilön merkitseminen vaaliluetteloon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuuden äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa sekä tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan esittämää näkemystä siitä, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän kanssa (PeVM 12/2014 vp).

Esityksen lähtökohta on siis se, että laki koskee vain saamelaiskäräjien toimintaa eikä saamelaisuutta muissa yhteyksissä. Pidän esityksen tätä koskevaa perusratkaisua kannatettavana. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten saamelaisuus perustuslain turvaamien oikeuksien käytössä muissa yhteyksissä määritellään. On tärkeätä, että määritelmä myös jatkossa säilyy tarkoituksensa mukaisesti vain vaaliluetteloon ottamisen ehtoja koskevana, eikä tule tosiasiallisesti laajenemaan yleisen saamelaismääritelmän asemaan. Seikkaan on syytä kiinnittää oikeusvarmuuden ja eri henkilöiden oikeusturvan kannalta aivan erityistä huomiota, kun samalla kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden soveltamiskäytännössä monia perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyvistä kulttuurisista oikeuksista kiinnitetään sinänsä vähemmistöryhmään kuulumiseen. Siten nyt käsittelyssä oleva saamelaismääritelmän muutos ei ratkaise kaikkia mahdollisia oikeudellisia pulmia ja huolia, joita nykyiseen oikeustilaan sisältyy.

Säännös sisältäisi esityksen mukaan voimassa olevan lain tapaan subjektiivisen itseidentifikaation ohella objektiiviset kriteerit. Esityksen mukaan säännöksen keskeinen merkitys on, että vaaliluetteloon merkitsemistä koskevat kriteerit täyttävä henkilö on otettava saamelaiskäräjävaaleissa laadittavaan vaaliluetteloon. Esityksessä todetaan, että koska

vaaliluetteloon merkitsemisen kriteerit, eli oikeus määrätä omasta jäsenyydestään on saamelaisten itsemääräämisoikeuden ytimeen kuuluva asia, ainoastaan saamelaiskäräjien hyväksymä muotoilu on mahdollinen. Nyt esitetty muotoilu on esitysehdotuksen mukaan toimikunnan saamelaiskäräjien edustajien hyväksymä.

Esityksessä sääntelyn tarvetta perusteellaan erityisesti oikeustilan selkeyttämisellä ja YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisuilla, joissa on erityisesti käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden saamelaismääritelmää koskevaa ratkaisukäytäntöä. Ihmisoikeuskomitea arvosteli sitä katsomalla, ettei korkein hallinto-oikeus ollut perustanut päätöksiään saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisiin kriteereihin, vaan niin sanottuun kokonaisharkintaan ja antamalla yksilön mielipiteelle liian suuren painon. Yksi lain 3 §:n tarkoittamista objektiivisista kriteereistä on muun muassa lappalaisperuste. Keskeisenä keinona oikeustilan selkeyttämiseksi ja ihmisoikeuskomitean ratkaisujen toimeenpanemiseksi esitetään ns. lappalaisperusteen poistamista.

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD) antoi 13.6.2022 ratkaisun, jossa todettiin Suomen rikkoneen YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta. Asia koski saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä. Komitea katsoo, että vuoden 2015 saamelaiskäräjävaaleja koskeneet KHO:n ratkaisut ovat voineet keinotekoisesti muuttaa äänestäjäkunnan kokoonpanoa ja näin vaikuttaa saamelaiskäräjien mahdollisuuteen aidosti edustaa saamen kansaa ja sen etuja. Ne KHO:n ratkaisut, jotka ilman selvää perustetta poikkesivat aiemmin hyväksytystä voimassa olevan lain tulkinnasta, jonka sekä KHO että saamelaiskäräjät olivat omaksuneet, loukkasi valittajien oikeutta Saamen kansan jäseninä kollektiivisesti määrätä saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua julkisten asioiden hoitamiseen yleissopimuksen 5 (c) artiklan suojaamalla tavalla. Komitea odottaa Suomen hallitukselta, että se käynnistää kiireellisesti neuvottelut, joissa tarkistettaisiin saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää koskeva pykälä.

Pidän tärkeänä, että saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon ottamista koskevat kriteerit täyttävät YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen, YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen sisällön. Katson, että viimeaikaisen kansainvälisten ihmisoikeuksia valvovien elinten ratkaisukäytännön valossa lainsäätäjällä on harkintavallassaan mahdollisuus ja perusteltuakin tehdä hallituksen esityksessä ehdotettu muutos saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmään ja antaa enemmän painoarvoa saamelaisyhteisön hyväksynnälle jäsenekseen.

Aiemmasta saamelaiskäräjälain muuttamista koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa (OKV/39/20/2018) apulaisoikeuskansleri totesi, että ehdotettu määritelmäsäännös vastaa pitkälti Ruotsissa ja Norjassa voimassa olevia vastaavia säännöksiä sekä

pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa käytettäviä kriteereitä, mutta niiden määritelmät kuitenkin osittain poikkeavat ehdotettavasta määritelmästä. Ruotsin ja Norjan määritelmien sekä saamelaissopimuksen mukaan ratkaisevaa on se, onko saame ollut kotikieli, eikä se, onko se ollut ensimmäinen opittu kieli. Ehdotuksen tavoitteena oli lähentää saamelaisia koskevaa sääntelyä Norjan ja Ruotsin kansallisiin lainsäädäntöihin ja pohjoismaiseen saamelaissopimukseen, mutta ehdotus poikkesi niistä kuitenkin tältä osin. Myös nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa määritelmä poikkeaa Norjan ja Ruotsin määritelmistä, eikä sen erovaisuutta ole erityisemmin perusteltu.

Hallituksen esityksen ennakkotarkastusvaiheessa pyysin lisäämään esitykseen vielä tarkemman arvioinnin siitä, millä perusteella ratkaisua ns. lappalaisperusteen poistamisesta ja sen myötä todennäköisesti poistuvista äänioikeuksista ei pidetä oikeusvarmuuden ja luottamuksen suojan kannalta kiellettyinä toimina. Totesin, että on mahdollista, että esimerkiksi kasvattivanhempien myötä jokin lapsi on voinut tulla saamenkieliseksi, ja lakiehdotus ei näyttäisi tältä osin mahdollistavan ottamista vaaliluetteloon huolimatta itseidentifikaatiosta ja mahdollisesta yhteisön hyväksynnästä jäsenekseen. Totesin myös, että termi ”kotikieli” muiden Pohjoismaiden tapaan saattaisi olla ryhmään kuulumisen objektiivisten tunnusmerkkien perusteella parempi ratkaisu. Pyysin arvioimaan myös näitä seikkoja yhdenvertaisuus ja lain tarkoitus huomioon ottaen säätämisjärjestysperusteluissa. Arvioin, että esityksen perusratkaisu näiltä osin on kuitenkin valtiosääntöisesti hyväksyttävissä.

Ehdotetut muutokset lain nykyisen 3 §:n 2 kohdan kumoamisesta sekä vaaliluettelon kokoamisesta uudelleen saattavat merkitä sitä, että osaa nykyisin vaaliluetteloon voimassa olevan 3 §:n 2 kohdan perusteella otetuista henkilöistä tai näiden jälkeläisiä ei enää tultaisi merkitsemään vaaliluetteloon. Pidän tämän vuoksi erittäin tärkeänä sitä, että saamelaiskäräjien lisäksi myös muiden perinteisellä saamelaisalueella asuvien henkilöiden sekä heitä edustavien järjestöjen osallistumisoikeuksia alueen asioihin, luontoon, kulttuuriin ja elinkeinoihin vaikuttamisessa vahvistettaisiin.

Muutoksenhakulautakunnan asema

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloa ja siihen liittyvää muutoksenhakujärjestelmää koskevan sääntelyn merkittävää uudistamista. Esityksen mukaan tavoitteena on toteuttaa entistä paremmin saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja huomioida samalla oikeusturvanäkökohdat. Ehdotuksilla pyritään siihen, että menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja edellytyksiä.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää, että asian tutkii lailla perustettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin tai lainkäyttötehtäviä hoitava toimielin. Asian käsittelyyn

muutoksenhakulautakunnassa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei saamelaiskäräjistä annetussa laissa erikseen toisin säädetä. Ehdotettua saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakuntaa voidaan pitää itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä. Muutoksenhakulautakunnan tehtäviä ja toimivaltaa koskevan 41 §:n perustelujen mukaan lautakunta ei olisi alisteinen saamelaiskäräjien poliittiselle toiminnalle, ja se olisi myös itsenäinen ja riippumaton suhteessa saamelaiskäräjien kaikkiin muihin toimielimiin. Lainkäyttöelinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Pidän erittäin tärkeänä sitä, että lautakunnan itsenäisyys ja riippumattomuus suhteessa saamelaiskäräjien vaalilautakuntaan tulee turvatuksi.

Pidän tärkeänä myös sitä, että pääsy korkeimpaan hallinto-oikeuteen saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevissa asioissa edelleen turvataan. Valitusluvan edellyttäminen haettaessa muutosta saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen on hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän ja korkeimman hallinto-oikeuden roolin yleisen kehittämisen mukainen ratkaisu.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

OKV/83/22/2023-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Pöysti Tuomas 912198006

2023-02-02