7.2.2023 EOAK/348/2023

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyyntö 13.1.2023 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen mukaan saamelaiskäräjistä annetun lain tarkistamisen tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

Katson esityksen toteuttavan sille esitettyä tavoitetta ja pidän tärkeänä, että saamelaiskäräjälain hyväksymisellä voitaisiin vahvistaa saamelaisten itsehallinnon ja itsemääräämisoikeuden ohella alkuperäiskansan yhtenäisyyttä. Katson, että ehdotettu lainsäädäntö toteuttaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Lainsäädännön muuttaminen on käsitykseni mukaan välttämätöntä sillä ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisuutta ei ole voimassa olevan lainsäädännön puitteissa muutoin mahdollista poistaa (ks. hallituksen esityksen perustelut erityisesti KHO:n ratkaisujen perustelujen kuvauksen osalta).

Hallituksen esityksen sisältämät ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti saamelaisia koskevien perustuslain 17 §:n ja 121 §:n kannalta. 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 (HE 309/1993 vp). Saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Ehdotetuilla säännöksillä on myös yhtymäkohtia perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ja perustuslain 46 §:ää eduskunnalle annettavista kertomuksista. Ehdotukset konkretisoivat myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lisäksi ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti YK:n Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan kannalta. Sopimuksen 25 artiklan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia a) ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta; b) äänestää ja tulla valituksi määräaikaisissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tahdon vapaan ilmentymisen; c) päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin. Sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Tarkastelen tässä lausunnossani erityisesti neljää asiakokonaisuutta, joihin. Nämä ovat saamelaismääritelmän poistaminen, yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely, saamelaiskäräjien voimavarat sekä muutoksenhaku.

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon (3 §)

Esityksessä ehdotetaan, että oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että:
1) henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai
2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on
merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa.
Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lain säännöstä oikeudesta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa, niin sanottua saamelaisen määritelmäsäännöstä, siten, että kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Ehdotetulla uudella säännöksellä ei määriteltäisi sitä, ketä on pidettävä saamelaisena. Lisäksi ehdotetaan vahvistettavasi saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli ryhmäidentifikaatiota, uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.

YK:n KP-sopimuksen soveltamisalasäännös sisältää määrittelyn siitä, minkälaiset ryhmät sopimusta sovellettaessa katsotaan alkuperäiskansoiksi. Sopimus korostaa ryhmän kollektiivista itseidentifikaatiota alkuperäiskansana. Kansainvälisessä oikeudessa onkin vakiintunut käsitys kansojen itsemääräämisoikeudesta, johon sisältyy oikeus päättää oman jäsenyytensä ehdoista. Sen sijaan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus ei sisällä alkuperäiskansaan kuulumisen yksilöllisiä ehtoja eikä alkuperäiskansan jäsenen määritelmää. Hallituksen esityksessä valittu ratkaisu, jonka mukaan laissa ei säädettäisi alkuperäiskansan jäsenen määritelmästä vastaa YK:n KP-sopimuksessa valittua lähestymistapaa. Todettakoon, että myös perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 12/2014 vp todennut, ettei saamelaisten oikeuksia tule kytkeä saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmään.

Ehdotus on Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukainen vahvistaessaan ryhmäidentifikaatiota eli saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen.

Kiinnitin jo hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei käynyt ilmi arviota saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksista. Myöskään nyt valiokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei sisällä vaikutusten arviointia. Voimassa oleva saamelaiskäräjälaki muodostaa yhdessä perustuslain 17 §:n 3 momentin, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja saamelaisten itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n 4 momentin, jonka mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään, kanssa kokonaisuuden, johon saamelaisille kollektiivisesti turvatut oikeudet perustuvat. Voimassa oleva saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on ainoa lainsäädännössä esitetty määritelmä, jonka perusteella on ollut mahdollista arvioida, onko yksilö oikeutettu käyttämään saamelaisille kollektiivisesti turvattuja oikeuksia. Hallinto- ja muutoksenhakuviranomaistoiminnassa saamelaisten kollektiivisien oikeuksien käyttö voi edellyttää yksilötasoista saamelaisuuden arviointia. Esimerkiksi kalastukseen, saamelaisten perinteisen elinkeinon harjoittamiseen liittyen, arviointia tehtiin Lapin käräjäoikeuden käsitel-

tävänä olleissa luvatonta kalastusta koskevissa asioissa (6.3.2019,19/109280 ja 19/109281).

Kiinnitän huomioita myös siihen, että saamelaiskäräjälain muutoksella saattaa olla vaikutusta ILO:n yleissopimuksen ratifiointiin. Vaikka ILO:n yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmästä, on yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon kannalta katsottu, että tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen. Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa on tähdennetty, ettei vaaliluetteloa tule pitää luettelona siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia, pidän mahdollisena, että vaaliluettelo voi lain voimaantulon jälkeen tosiasiassa toimia perustana yksittäisen henkilön pääsylle alkuperäiskansan jäsenille kuuluviin oikeuksiin tai palveluihin.

> Perustuslakivaliokunta (ks. esim. PeVL 29/2004 vp) on vahvistanut kalastusoikeuden olevan osa saamelaisten Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria (PeVL 27/1997 vp, PeVL 27/2022 vp). Valiokunta on myös todennut, että kulttuuri tulee ymmärtää perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 vp) mukaisesti siten, että se kattaa saamelaisten perinteiset elinkeinot. Valiokunnan mukaan mahdolliset muutokset siihen, ketkä saavat harjoittaa mainittuja elinkeinoja perinteisillä saamelaisalueilla voidaan toteuttaa vain muuttamalla voimassa olevia lakeja (PeVM 17/1994 vp, ja PeVM 1/1995 vp). Valiokunta on myös todennut, että vanhaan käytäntöön perustuen myös paikallisella väestöllä on kolmessa pohjoisimmassa kunnassa mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä (PeVL 27/1997 vp). Valiokunnan mukaan perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite (9 §) ja saamelaiskäräjien resurssointi (2 §)

Esityksen mukaan 9 § muutettaisiin muotoon: Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Luetteloa asioista, joita yhteistoimintavelvoite koskee, on myös täydennetty ja päivitetty aiempaan neuvotteluvelvoitetta koskevaan luetteloon verrattuna.

Esityksen mukaan ehdotetut säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta ovat sinänsä jo nyt viranomaisia sitovien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia, mutta viranomaisten tulisi nykyistä tarkemmin myös pystyä kertomaan, miten saamelaisten oikeuksia on huomioitu. Esityksen mukaan laissa tarkennetut velvoitteet lisäisivät jossain määrin viranomaisten tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjien määrärahojen lisäämistä muun muassa laajennetun neuvotteluvelvoitteen johdosta. Määrära-

hojen lisäämisen jälkeenkin voimavarat ovat rajallisia, minkä vuoksi on selvää, että saamelaiskäräjien tulee jatkossakin priorisoida, missä asioissa se haluaa neuvotella 9 §:n mukaisesti. Esityksessä on katsottu, että tämä vähentää laajennetun neuvotteluvelvoitteen vaikutusta viranomaisten toimintaan. Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten toiminnassa oma-aloitteisesti ja ehdotetun 9 a §:n mukaisesti vähentää ja nopeuttaa oletettavasti käytävien neuvottelujen määrää ja niiden kestoa.

Saamelaiskäräjien tarkastuksella 24.9.2021 tein huomiota, joiden perusteella tuon esiin vaikutusten arvioinnista seuraavan. Saamelaiskäräjien mukaan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelumenettelyä on edeltänyt tavanomaisesti kevyempi neuvottelu ja vasta tarvittaessa toisessa vaiheessa varsinainen 9 §:n mukainen menettely. Saamelaiskäräjät toi myös esille, että he eivät pysty osallistumaan kaikkeen, mihin pyydetään ja varsinaisen neuvottelumenettelyn ohella tehdään myös muunlaista yhteistyötä. Saamelaiskäräjien hallitus päätti kokouksessaan 9.-10.5.2022 ottaa käyttöön poikkeustilan 30. syyskuuta 2022 saakka. Poikkeustila otettiin käyttöön, koska saamelaiskäräjät ei katsonut pystyvänsä nykyisillä resursseilla vastaamaan saamelaiskäräjille tulevien asioiden riittävästä valmistelusta pyydetyssä aikataulussa. Poikkeustilan aikana saamelaiskäräjät ilmoitti keskittyvänsä huolehtimaan organisaation saamelaiskulttuurin säilymisen ja kehittämisen lakisääteisistä tehtävistä.

Kiinnitin saamelaiskäräjien huomiota siihen, että vapaaehtoisen neuvottelumenettelyn ja sen tulosten pitäminen kynnyksenä saamelaiskäräjälain mukaiselle 9 §:n mukaiselle neuvottelumenettelylle ei ole lainsäädännön edellyttämä menettely. Käytännössä noudatetun kaksivaiheisen käytännön toimivuus voi olla riippuvainen neuvotteluosapuolten yhteistyön sujuvuudesta ja voi olla omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta siitä, milloin 9 §:n mukainen neuvottelu on pidetty. Saamelaiskäräjille esitettiin menettelyn toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia myös resurssien riittävyyden näkökulmasta.

Tarkastushavaintojen perusteella saamelaiskäräjien asiahallintajärjestelmästä ei ole suoraan saatavissa tietoa esimerkiksi käydyistä neuvotteluista ja niiden osapuolista. Esimerkinomaisesti käytyjen neuvottelujen määrää kuvaa saamelaiskäräjien toimittamasta aineistosta saatu tieto, jonka mukaan 2–9/2021 oli käyty 22 saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua. Neuvotteluista kuudessa tapauksessa neuvottelupyyntö oli tehty saamelaiskäräjien toimesta.

Pidän valitettavana, että vaikutuksia neuvottelumenettelyjen lukumääriin tai neuvottelumenettelyjen ajalliseen kestoon nykytilaan verrattuna ei ole hallituksen esityksessä arvioitu. Näillä vaikutuksilla on merkitystä paitsi saamelaiskäräjien toiminnan resurssoinnin myös saamelaiskäräjien asiantuntemukseen nojaavien viranomaisten toiminnan ennakoitavuuden ja viranomaisprosessien sujuvuuden näkökulmista.

Nyt esitetty neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen laajennus todennäköisesti kasvattaa myös tarvetta käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja määrällisesti nykyistä selvästi enemmän ja monivaiheisemmin. Tähän vaikuttavat paitsi soveltamisalan laajentuminen myös velvoitteen muuttuminen lausuntomenettelystä viranomaisten velvollisuudeksi neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus. Saamelaiskäräjien vastattavaksi tulevat myös viranomaisten tiedustelut siitä, onko toiminnalla erityinen merkitys saamelaisille, jotta 9 §:n mukaisen menettelyn tarve voidaan arvioida.

Saamelaiskäräjien voimavarat

Saatan valiokunnan tietoon, että olen omana aloitteena pyytänyt oikeusministeriötä syyskuussa 2022 selvittämään saamelaiskäräjien toiminnan resurssoinnin riittävyyttä perustuslain 22 §:n valossa ja ilmoittamaan, mihin toimiin oikeusministeriö katsoo olevan aihetta ottaen huomioon perustuslain 17 §:n 3 momentti saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä 121 §:n 4 momentti saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta.

Oikeusministeriö on eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 23.1.2023 toimittamassaan selvityksessä todennut saamelaiskäräjille myönnetyn viime vuosien toteutuneen määrärahatilanteen sekä tuonut esiin saamelaiskäräjien kehyskaudelle esittämien määrärahojen lisätarpeet, jotka saamelaiskäräjät on katsonut johtuvan saamelaiskäräjälain uudistukseen perustuvien tehtävien hoidosta. Saamelaiskäräjät on esittänyt vuoden 2022 neljän miljoonan euron talousarvioon verrattuna noin 1,93 miljoonan euron vuosittaista lisäystä. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa ei saavutettu yhteisymmärrystä niiden ehdotusten osalta, joita oikeusministeriö ei sisällyttänyt kehysehdotukseensa tai talousarvioehdotukseensa. Selvityksen mukaan ministeriön ehdotuksessa julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2024–2027 saamelaiskäräjille osoitetut lisämäärärahaehdotukset ovat 1,14 miljoonaa euroa vuotta kohden. Oikeusministeriö ei ole selvityksessään arvioinut resurssoinnin riittävyyttä saamelaisten perustuslaillisen itsehallinnon näkökulmasta.

Esityksen mukaan saamelaiskäräjien resursseja on tarkoitus kasvattaa. Esityksessä on arvioitu saamelaiskäräjien lisäresurssien tarpeen olevan vuonna 2023 450 000 ja sen jälkeen 2024–2026 600 000 euroa vuodessa. Kiinnitän huomiota siihen, että saamelaiskäräjälain tavoitteet korostavat saamelaisten kotiseutualueella kulttuuri-itsehallinnolla toteutettavaa itsemääräämisoikeutta.

Saamelaiskäräjien lakisääteiset tehtävät toteuttavat osaltaan kulttuuri-itsehallintoa, mutta tehtävien toteuttaminen on riippuvainen valtion saamelaiskäräjille osoittamista määrärahoista. Voimassa olevaa valtion velvollisuutta varata määräraha laissa tarkoitettuihin tehtäviin esi-

tetään muutettavaksi siten, että säännös korostaa valtion vastuuta lainmukaisten tehtävien rahoituksesta kokonaisuudessaan. Pidän itsehallintosäännöksen kannalta perusteltuna esityksen 2 §:n muuttamista ehdotetulla tavalla.

Hallituksen esityksessä on todettu, että lainmuutoksen vaikutuksia saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiin arvioidaan tarkemmin, kun uuden lain vaikutuksista saadaan kokemuksia.

Pidän esityksessä vakavana puutteena sitä, ettei esityksen perusteella ole arvioitavissa saamelaiskäräjien resurssien riittävyyttä hoitaa sille osoitetut lakisääteiset tehtävät. Taloudellisten vaikutusten puutteellinen arviointi vaikeuttaa olennaisesti myös itsehallintosäännöksen toteutumisen arviointia.

Yhteistoimintamenettelyn suhde muuhun lainsäädäntöön

Pidän YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan kannalta tarkasteltuna tärkeänä esityksen mukaista neuvottelu- ja yhteistoimintamenettelyä, joka laajentaisi nykyistä saamelaiskäräjälain mukaista neuvottelumenettelyä laaja-alaisemman yhteistoiminnan suuntaan.

Esityksestä ei käy kuitenkaan ilmi, mikä on yhteistoimintavelvoitteen suhde jo oleviin saamelaisten oikeuksia koskeviin selvitys- ja neuvotteluvelvoitteisiin esim. kaivoslain (621/2011) 38 §:ssä tai poronhoitolain (848/1990) 53 §:ssä säädettyyn taikka muihin erityisesti ympäristölainsäädäntöön sisältyviin lausunto- ja vuorovaikutusmenettelyihin.

Kun otetaan huomioon, että saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetyn yhteistoimintavelvoitteen toteuttaminen on edellytys viranomaisen päätöksentekomenettelyn lainmukaisuudelle, tulisi esityksessä selkiyttää 9 §:n suhdetta muuhun lainsäädäntöön.

9 a § Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa

Ehdotettu velvollisuus saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisessa konkretisoi perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotetun uuden 9 a §:n mukaan viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin:
1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

9 a §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi pyrkiä tekemään valinta tietyn toimenpiteen tai hankkeen eri toteuttamistapojen välillä siten, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen voidaan perustuslain edellyttämällä tavalla turvata ja niiden kehitystä edelleen edistää. Esityksen mukaan viranomainen tai muu julkisia hallintotehtäviä hoitava voisi saada harkintaa varten tarvitsemaansa tietoa muun muassa saamelaiskäräjien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Esityksen mukaan toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Ilman tietoa toimenpiteiden vaikutuksista viranomainen ei pysty noudattamaan 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvoitteitaan.

Kiinnitän huomiota siihen, että vaikutusten arviointi nyt ehdotetulla tavalla on uusi pääosassa asiaryhmiä, eikä vaikutusten arviointiin liittyvää osaamista ole valmiiksi eri hallinnonaloilla toimivilla viranomaisille. 9 a §:n toimivuuden kannalta on merkityksellistä huomata, että saamelaisten oikeuksiin ja kulttuuri-itsehallintoon sekä perinteisiin elinkeinoihin liittyvää yleistä vaikutusten arvioinnissa tarvittavaa tietoa ja tiedon tuottajia on vain hyvin rajallisesti saatavilla.

Kuten esityksessäkin todetaan, saamelaisten perinteinen tieto on vain saamelaisilla, ja saamelaiskäräjiltä voidaan saada lisätietoa, samoin muissa vaikutusten arvioinneissa neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat tietolähde säännöksen velvoitteiden täyttämiseksi. Toisin sanoen viranomainen on käytännössä saamelaiskäräjien antaman informaation varassa arvioidessaan neuvottelumenettelykynnyksen ylittymistä, tunnistaessaan saamelaisten perusoikeus- ja itsehallintosäännöksiin liittyviä mahdollisia vaikutuksia ja arvioidessa vaikutusten merkittävyyttä.

Käsitykseni mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen toteuttaminen esityksessä esitetyllä tavalla ei ole toteuttavissa ilman saamelaiskäräjien aktiivista osallistumista ja myötävaikuttamista viranomaisten arviointivelvollisuuden täyttämiseksi edellä mainituissa vaiheissa. Säännöksen toimivuus on siten voimakkaasti kytköksissä saamelaiskäräjien voimavaroihin. Säännöksellä on vaikutuksia myös yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyä soveltavien viranomaisten ja hankkeista vastaavien toimintaan, joita esityksessä ei kaikilta osin ole tunnistettu. Nämä liittyvät mm. edellä mainittuihin muun lainsäädännön mukaisten lausunto- ja vuorovaikutusmenettelyjen ja esityksen väliseen suhteeseen, tarvittavan tiedon saatavuuteen, päätöksentekoprosessien kestoon ja ennakoitavuuteen.

Muutoksenhaku

Saamelaiskäräjälakiin ehdotetaan lisättäväksi muutoksenhakulautakuntaa koskeva uusi 5 luku muutoksenhausta vaaliluetteloa koskevissa asioissa, jonka säännöksillä muutoksenhakulautakunnan asema ja toiminta järjestettäisiin niin, että sitä voitaisiin asemansa ja erikoistumisensa puolesta verrata erityistuomioistuimiin.

Kuten esityksen perusteluissakin on todettu perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan muutoksenhakulautakunnat ovat sellaisia muutoksenhakuelimiä, joista on perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti säädettävä lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täyttyä. Näiden vaatimusten on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan myös sellaisia muutoksenhakuelimiä, joiden päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen.

Katson, että esitetty muutoksenhakulautakunta täyttää perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Esityksen 41 m §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen.

Muutoin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Ehdotettu säännös poikkeaa olennaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 111 §:n 1 momentin valitusluvan myöntämisen yleisistä perusteista. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksistä valitusluvan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi ennakkopäätösperusteella, lisäedellytyksenä olisi, että valituslupahakemuksessa olisi esitetty perusteltu väite päätöksen perustumisesta ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään.

Esityksessä rajausta on perusteltu tarkoituksella turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta. Esityksen mukaan perusteltu väite tarkoittaisi, että korkein hallinto-oikeus arvioi, onko valittajan tekemällä väitteellä oikeuksiensa loukkaamisesta sellainen sisältö, että valituslupa on myönnettävä.

Esityksessä on katsottu, että alkuperäiskansa saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden turvaamista voidaan pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka oikeuttaa ja edellyttää jossain määrin poikkeuksellisia ratkaisuja ottaen huomioon, että ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan millään tavoin loukkaa jokaisen perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeuksia.

Pidän oikeusturvan kannalta tärkeänä, että saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevissa asioissa turvataan mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun.

Valituslupajärjestelmää ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty perustuslain 21 §:n vastaisena. Perustuslakivaliokunta on vanhastaan katsonut (PeVL 32/2012 vp), että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei ole ollut perusteita suhtautua pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus on valiokunnan mukaan arvioitava erikseen perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön pohjalta. Tällöin on arvioitava asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Nähdäkseni on arvioitava toteuttaako ehdotettu muutoksenhakujärjestely kokonaisuutena Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Tässä arviossa on punnittava yhtäältä yksilön perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja toisaalta alkuperäiskansan itsemääräämisoikeutta ja alkuperäiskansan oikeutta päättää oman jäsenyytensä ehdoista. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on arvioida, täyttääkö hallituksen esityksessä ehdotettu valituslupajärjestely perusoikeuksien yleisten oppien mukaisesti nämä molemmat mahdollisimman hyvin.

Aloiteoikeus

Esityksen 17 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi aloiteoikeudesta, joka olisi uusi vaikuttamisen muoto saamelaiskäräjien toiminnassa. Pidän esitystä myönteisenä. Se toteuttaa ja konkretisoi perustuslain 14 §:n 4 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tarkemmat määräykset noudatettavasta menettelystä ja aloitteen käsittelemisestä saamelaiskäräjillä annettaisiin saamelaiskäräjien työjärjestyksessä. Pidän tätä sääntelytasoa koskevaa ratkaisua saamelaisten itsehallinnon kannalta oikeana.

Kertomus eduskunnalle

Ehdotuksessa esitetään, että saamelaiskäräjät antaisi vuosittain kertomuksen eduskunnalle valtioneuvoston sijasta. Pidän esitystä saamelaisten oikeuksien ja saamelaisten itsehallinnon kannalta myönteisenä. Kertomus voisi sisältää myös ehdotuksia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kiinnitän valiokunnan huomiota perustuslain 46 §:n valossa siihen, ettei esityksessä ole lainkaan arvoitu, mikä vaikutus vuosittaisella kertomuksella ja sen käsittelyllä eduskunnassa olisi eduskunnan työskentelyn kannalta.

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n mukaan ministeriö voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Olen samaa mieltä hallituksen esityksen perusteluissa todetun kanssa siitä, että saamelaiskäräjien itsehallinnollisen aseman vuoksi on perusteltua, että saamelaiskäräjiä koskeva sääntely toteutetaan lailla ja käräjien itsensä hyväksymällä työjärjestyksellä.

Esityksen 40 c §:ssä ehdotetaan, että oikeusministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ehdokashakemuksesta, ehdokasluettelosta sekä vaalipäivän äänestyksen järjestämisestä eräissä tapauksissa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vaalien teknisluonteinen säätely olisi asianmukaista antaa oikeusministeriölle, joka toimii ylimpänä vaaliviranomaisena. Perustuslain 80 §:n mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Saamelaisten itsehallintoon kuuluvien asioiden alaa olisi nähdäkseni tulkittava pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti, minkä vuoksi katson, että toimivalta antaa

säännöksiä myös näistä vaalien toteuttamisen teknisluonteisesta kysymyksistä tulisi kuulua saamelaiskäräjille.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Susanna Wähä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.