Tuomas Ojanen

5.3.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettua lakia ja rikoslakia. Saamelaiskäräjistä annetun lain muutoksen tavoitteena on esityksen mukaan suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.
2. Esityksessä on myös kyse Suomea velvoittavan YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen (ns. KP-sopimus), samoin kuin vuodelta 1965 olevan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen asettamien velvoitteiden toteuttamisesta. Kuten esityksestä ilmenee, YK:n ihmisoikeuskomitea on saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa ratkaisuissaan ((CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017) todennut Suomen loukanneen KP-sopimuksen 25 artiklaa (mm. vaalioikeudet) luettuna erikseen tai yhdessä 27 artiklan (vähemmistöjen oikeudet) kanssa ja tulkittuna kansojen itsemääräämisoikeutta koskevan 1 artiklan valossa. Ihmisoikeuskomitean ratkaisun mukaan Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 § sekä toteuttaa kaikki tarvittavat toimet vastaavien oikeudenloukkausten estämiseksi jatkossa.
3. Samoin kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopuksen noudattamista valvova YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on Suomen määräaikaisraportteja vuosina 2012 ja 2017 käsitellessään esittänyt vastaavia arvioita ja suosituksia kuin YK:n ihmisoikeuskomitea edellä mainituissa ratkaisuissaan. Lisäksi YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on todennut saamelaisten vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevassa ratkaisussaan (CERD/C/106/D/59/2016) Suomen 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.
4. Arvioitavana oleva hallituksen esitys on sisällöllisesti pääosin samanlainen kuin viime vaalikauden lopulla eduskunnassa käsiteltävänä ollut hallituksen esitys (HE 274/2022 vp), joka kuitenkin raukesi vaalikauden päättyessä. Käsillä olevaan esitykseen on esityksen mukaan tehty lähinnä pienempiä tarkennuksia sekä korjattu teknisiä virheitä. Lisäksi esityksen vaikutustenarviointia on joiltain osin täydennetty.

Arvion lähtökohdat

5. Arvioitavana oleva esitys on olennaisessa määrin samanlainen kuin rauennut hallituksen esitys HE 274/2022 vp. Näin ollen uudistan tässä yhteydessä työ- ja tasa-arvovaliokunnalle rauenneesta esityksestä antamani lausunnon.
6. Hallituksen esityksen erityispiirteiden vuoksi esityksen suhdetta perustuslakiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin käsitellään säätämisjärjestysperusteluiden ohella huomattavan paljon esityksen muissa jaksoissa. Esityksessä on tehty laajasti ja seikkaperäisesti selkoa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisu- ja tulkintakäytäntöön tukeutuen saamelaiskäräjälakiin ehdotettujen muutosten suhteesta perustuslakiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
7. Lisäksi esityksessä on otettu huomioon parafoitu Pohjoismainen saamelaissopimus sekä ILO 169 –sopimus, joita kumpaakaan Suomi ei ole vielä ratifioinut.
8. Esityksen vaikutusarviointijaksoissa on tarkasteltu saamelaiskäräjälakiin ehdotettujen muutosten vaikutuksia sekä saamelaisten kollektiivisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiseen että yksilöiden oikeusasemaan, samoin kuin saamelaiskäräjiin. Esityksen mukaan siinä ehdotetun sääntelyn tärkeimpänä vaikutuksena olisi oikeustilan korjaaminen edellä todettujen ihmisoikeusloukkausten osalta sekä oikeudenloukkausten estäminen jatkossa (s. 53). Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä olisi esityksen mukaan monia merkittäviä myönteisiä vaikutuksia saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oikeuksien toteutumiseen, samoin kuin saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiin ja saamelaiskäräjien asemaan. Ehdotetut muutokset edistäisivät esityksen mukaan merkittävästi saamelaisten itsemääräämisoikeutta alkuperäiskansana.
9. Lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttaisivat esityksen mukaan myönteisesti Suomen mahdollisuuksiin ratifioida pohjoismainen saamelaissopimus ja ILO 169 –sopimus.

Arvio

10. Nähdäkseni hallituksen esitys sisältää poikkeuksellisen kattavat ja seikkaperäiset perustelut esityksen perustuslaki- ja ihmisoikeuskytkennöistä, samoin kuin antaa ajantasaisen ja kattavan katsauksen alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan kansainväliseen oikeuskehitykseen.
11. Esitys edustaa mielestäni kaikin puolin laadukasta lainvalmistelutyötä.
12. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osiltaan sellaisenaan yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin sekä johtopäätelmiin saamelaiskäräjälakiin esitettävien muutosehdotusten suhteesta perustuslakiin ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
13. Selvyyden vuoksi huomautan tässä yhteydessä siitä, että tämä arvioni ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kattaa saamelaiskäräjälakiin ehdotetut muutokset kokonaisuudessaan, saamelaiskäräjälain 3 §:ään ehdotetut muutokset mukaanlukien. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, ettei voimassa olevan

saamelaiskäräjälain 3 §:n säilyttäminen ole lainsäätäjälle sallittu vaihtoehto perustuslain 17 §:n 3 momentista, 22 §:stä ja 121 §:n 4 momentista sekä Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista muodostuvan normikokonaisuuden kannalta.

14. Koska voin kaikessa olennaisessa sellaisenaan yhtyä hallituksen esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ja johtopäätelmiin, en pidä esityksen huomattavasta periaatteellisesta ja valtiosääntöoikeudellisesta merkittävyydestä huolimatta tarpeellisena alkaa enemmälti toistaa tai kertoa toisin sanoin hallituksen esityksestä ilmenevää lausunnossani.
15. Korostan kuitenkin, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 § velvoittaa lainsäätäjää turvaamaan perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumisen ilman aiheetonta viivytystä.
16. Lopuksi on huomautettava siitä, että ehdotetuilla muutoksilla saamelaiskäräjälakiin on saamelaiskäräjien hyväksyntä ja tuki. Ottaen huomioon tarve kunnioittaa alkuperäiskansa saamelaisten sisäistä itsemääräämisoikeutta, johon sisältyy saamelaisten oikeus määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta sekä saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, lainsäätäjältä on perusteltua edellyttää vain saamelaisten sisäistä itsemääräämisoikeutta kunnioittavia ja edistäviä lainsäädäntöratkaisuja, joita esityksessä ehdotettava sääntely mielestäni kaikessa olennaisessa toteuttaa.

Seurannan tarve

17. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita tullaan seuraamaan sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Pidän myös todennäköisenä, että varsinkin hakemuksista tulla merkityksi vaaliluetteloon, samoin kuin päätöksistä vaaliluettelosta poistamisesta, tullaan ajan oloon valittamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiä myöden, kun esityksessä ehdotetut lain muutokset ovat tulleet voimaan ja vaaliluetteloa koskevia merkintä- ja poistamispäätöksiä aletaan tehdä tarkistetun saamelaiskäräjälain mukaisesti. Näistä syistä on syytä painokkaasti korostaa sitä, että lain toimivuutta ja vaikutuksia on tarkoin seurattava, ja että tarvittaessa on viipymättä ryhdyttävä asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi.