Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. HE 274/2022 vp ja siitä valiokunnalle antamani lausunto

Käsittelyssä oleva hallituksen esitys hyvin pitkälle vastaa edellisen eduskunnan toimikauden päättyessä rauennutta esitystä HE 274/2022 vp. Annoin siitä valiokunnalle laajan ja lähdeviittein varustetun asiantuntijalausunnon, jonka nyt uudistan suhteessa käsittelyssä olevaan esitykseen. Se on tämän lausuntoni *liitteenä 1*.

2. Tarpeelliset päivitykset suhteessa lausuntooni esityksestä HE 274/2022 vp

2.1. Siirtymäsäännös

Aiemman lausuntoni kannalta tärkein muutos esityksessä HE 100/2023 vp on, että ensimmäisestä lakiehdotuksesta on poistettu aiemman lausuntoni jaksossa 4 käsitelty siirtymäsäännös, jota tuolloin pidin ongelmallisena, mutta ei kuitenkaan esteenä esityksen hyväksymiselle. On myönteinen asia, että ongelma on nyt korjattu ja esitykseen sisältyy vain tavanomainen voimaantulosäännös.

2.2. Ensimmäiseen lakiehdotukseen HE 100/2023 vp:ssä tehdyt muut muutokset verrattuna esitykseen HE 274/2022 vp

Nyt käsiteltävä esitys sisältää muutoksia myös saamelaiskäräjälain muutosehdotuksen 9 b ja 10 §:iin verrattuna esityksessä HE 274/2022 vp ehdotettuun. Nämä muutokset eivät vaikuta siihen arvioon, jonka olen esittänyt valiokunnalle lausunnossani vuoden 2022 esityksestä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 9, 9a ja 9b §:ien osalta on kuitenkin syytä tuoda selvästi esiin, että ehdotetut muutokset saamelaiskäräjälakiin *mahdollistavat* YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julistuksessa ilmaistun ja YK:n ihmisoikeussopimusten

tulkinnassa vakiintuneen vapaan, ennalta annetun ja tietoon perustuvan suostumuksen periaatteen (FPIC eli *free, prior and informed consent*) noudattamisen, mutta *eivät takaa* sitä. Esimerkiksi kaivoslain (621/2011) soveltamisessa FPIC-periaate voi toteutua vain saamelaisten osallistumista koskevien kyseisen lain erityissäännösten laajentavan tulkinnan kautta. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus tai Korkein hallinto-oikeus eivät kuitenkaan ole toistaiseksi osoittaneet valmiutta ottaa huomioon kansainvälisen oikeuden kehitys asiassa. Tämän johdosta Suomi sai viime syksynä langettavat päätökset sekä YK:n lapsen oikeuksien komitealta että YK:n TSS-komitealta saamelaisten tekemien yksilövalitusten johdosta. Suomen tulee 9.4.2025 mennessä raportoida kyseisille komiteoille, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt todettujen ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi ja niiden toistumisen estämiseksi.

Mainitsemani YK:n lapsen oikeuksien komitean ratkaisu koski Käsivarren alueelle myönnettyä malminetsintälupaa ja on lausuntoni *liitteenä 2*. TSS-komitean ratkaisu puolestaan koski samaa malminetsintälupaa (eri valittajat) ja lisäksi saman saamelaisen poronhoitoyhteisön (*siida*) alueelle myönnettyä aluevarausta. Ratkaisu on lausuntoni *liitteenä 3.* Kyseessä ovat päätösten lopulliset ja viralliset versiot, joihin YK:n sihteeristö on tehnyt pieniä teknisiä korjauksia verrattuna lokakuussa 2024 julkaistuihin alustaviin versioihin.

2.3. Saamelaisten totuuskomissiolle laatimani selvitys

Täydennyksenä valiokunnalle antamaani lausuntoon esityksestä HE 274/2022 vp ja erityisesti koskien kysymystä kansainvälisestä alkuperäiskansakäsitteestä viittaan Saamelaisten totuuskomissiolle joulukuussa 2023 laatimaani selvitykseen, joka on julkaistu valtioneuvoston julkaisuna 2024:25:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165640/VN_2024_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tämän lausunnon *liitteenä 5* on ote kyseisestä erillisselvityksestä siltä osin kuin käsittelen nimenomaan alkuperäiskansan käsitettä kansainvälisessä oikeudessa ja kansainvälisessä keskustelussa. Tässä yhteydessä on tarpeen korostaa, että Suomessa esiintyy julkisessa keskustelussa ja jopa virallisasiakirjoissa sitkeitä virhekäsityksiä siitä, mitä tarkoitetaan alkuperäiskansalla Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen nro 169 artiklassa 1(1)(b). Kyseiset virhekäsitykset eivät valitettavasti edusta vain asiantuntemattomuuteen perustuvaa rehellistä erehtymistä vaan niistä on tehty tahallisen disinformaation välikappale. Pidän mahdollisena, että myös eduskuntaa ja sen perustuslakivaliokuntaa yritetään johtaa asiassa harhaan.

Ehkä tärkeimpänä esimerkkinä kyseisestä disinformaatiosta viittaan oikeustieteen tohtori, varatuomari Juha Joonan eriävään mielipiteeseen ns. Timosen toimikunnan mietinnössä (Oikeusministeriön julkaisu 2021:21,

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163216/OM_2021_21_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Siinä Joona määrittelee alkuperäiskansakäsitteen tavalla, joka ei perustu ILO-sopimuksen nro 169 sanamuotoon tai soveltamiskäytäntöön eikä mihinkään kansainvälisiin asiakirjoihin tai kansainväliseen oikeuskirjallisuuteen. Näin tehdessään Joonan teksti selvästi vääristää sen, mitä ILO-sopimuksen 1 artikla tosiasiassa sisältää. Kysymys ei ole rehellisestä erehdyksestä, koska Timosen toimikunnan työn aikana Joonalle useaan kertaan seikkaperäisesti osoitettiin, ettei hänen esittämälleen tulkinnalle ole perusteita ILO-sopimuksessa tai muissa kansainvälisissä oikeuslähteissä. Kyse on siis tahallisesta disinformaatiosta.

2.4. YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean Suomea koskeva ratkaisu

Liitän oheen myös YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean ratkaisun *Anne Nuorgam ym. v. Suomi* (yksilövalitus 59/2016); ks. *liite 4.*

Ratkaisussaan YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea päätyi samaan lopputulokseen kuin KP-sopimuksen noudattamista valvova YK:n ihmisoikeuskomitea aiemmin ratkaisuissa *Tiina Sanila-Aikio v. Suomi* ja *Klemetti Näkkäläjärvi ym. v. Suomi*: Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset määrätä suuri joukko henkilöitä äänioikeutetuiksi vuoden 2015 saamelaiskäräjävaaleissa vastoin Saamelaiskäräjien omien toimielinten arviointia loukkasi KP-sopimuksen ohella myös rotusyrjinnän vastaista sopimusta. Tämä koski erityisesti kyseisten tapausten valtaosaa (noin kaksi kolmannesta), jotka KHO oli ratkaissut niin sanottuun kokonaisharkintaan tukeutuen. *Nuorgam*-tapauksen kautta tuli vahvistetuksi se rotusyrjinnän vastaisen komitean Suomen määräaikaisraporttien käsittelyssä jo aiemmin, KHO:n vuoden 2011 saamelaiskäräjävaalien yhteydessä antamien päätösten johdosta esittämä tulkinta, ettei komitean yleinen linjaus yksilön itseidentifikaation merkityksestä oikeuttanut sopimusvaltiota tai sen tuomioistuinta sivuuttamaan alkuperäiskansan oikeutta kollektiivisesti päättää oman jäsenyytensä ehdoista.

Edellä (jaksossa 2.3) mainitsemani tahallinen disinformaatio on kohdistunut myös rotusyrjinnän vastaisen komitean *Nuorgam*-ratkaisuun. Ratkaisunsa kohdassa 9.8 komitea hyväksyi sen, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä äänioikeus saamelaiskäräjävaaleissa perustuu henkilön syntyperään liittyviin objektiivisiin perusteisiin (ylisukupolvinen kielikriteeri, rekisterimerkintäkriteeri ja vanhemman mukanaolo vaaliluettelossa), huolimatta siitä, että rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 1 artiklassa yleisesti kielletään syntyperään perustuvat erottelut, rotusyrjinnän eräänä muotona. Tällä kannanotollaan komitea vastasi Suomen hallituksen valitusasiassa esittämään lausumaan, jonka mukaan henkilön syntyperään perustuvat erottelut tulisi komitean mukaan kieltää (ks. ratkaisun kohta 9.6). Ratkaisunsa kohdissa 9.10-9.14 komitea sitten seikkaperäisesti ja yksiselitteisesti

perusteli, miksi korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2015 seuraama tapa soveltaa lain 3 §:n säännöksiä loukkasi rotusyrjinnän vastaista yleissopimusta.

Mainitsemani disinformaatio tukeutuu siihen, että äsken referoidussa kohdassa 9.8 komitea käytti termiä "*descent-based*", siten hyväksyen, että alkuperäiskansan sisäisen itsemääräämisoikeuden käytössä henkilön syntyperä voi olla objektiivinen ja hyväksyttävä kriteeri. Disinformaatioksi asia on muuttunut, kun rotusyrjinnän vastaisen komitean väitetään hyväksyneen "polveutumiseen" perustuvan kriteerin ja siten saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohdan historiallisen rekisterimerkintäkriteerin sellaisenaan. Samalla rotusyrjinnän vastainen komitea olisi muka antanut tukea ILO-sopimuksen 1(1)(b) artiklan (virheelliselle) tulkinnalle, jonka mukaan sopimuksen määräys ryhmän polveutumisesta (*descent*) alueella ennen nykyistä valtaväestöä esiintyneestä kulttuurista tarkoittaisi alkuperäiskansan jäsenyyttä nyt vaativan henkilön yksilöllistä sukupuuta. Tämän disinformaation esittäjiltä ei ole voinut jäädä huomaamatta, että rotusyrjinnän vastainen komitea tietenkin sovelsi rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen 1(1) artiklaa, jossa yleisesti kielletään syntyperään (*descent*) perustuvat erottelut, kuitenkin modifioiden kieltoa positiivista erityiskohtelua koskevassa 1(4) artiklassa. Kyse ei siis lainkaan ollut "polveutumisesta" vaan "syntyperästä".

3. Valiokunnan kysymys ns. liikkumavarasta

Valiokunta on 19.12.2024 pyytänyt asiantuntijoita "arvioimaan erityisesti myös perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana ottaen huomioon saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksin antaman hyväksynnän sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut asiassa."

Vastaukseni kysymykseen on, että kansainvälisen oikeuden ja myös ihmisoikeussopimusten pääsäännön mukaisesti valtioon kohdistuvat velvoitteet ensisijaisesti koskevat kansainvälistä velvoitetta vastaavan lopputuloksen turvaamista (ns. *obligation of result*) eikä yksityiskohtaista toimintatapaa tuon lopputuloksen saavuttamiseksi (ns. *obligation of conduct*). Esimerkiksi KP-sopimuksen 2 3) artikla sisältää nimenomaisen määräyksen tapahtuneen sopimusloukkauksen tehokkaasta hyvittämisestä ja korjaamisesta, mihin YK:n ihmisoikeuskomitea systemaattisesti perustaa kannanottonsa siitä, mitä sopimusvaltion tulee tehdä langettavan päätöksen johdosta. Sopimusloukkauksen tehokas hyvittäminen on siis KP-sopimuksesta suoraan seuraava sopimusvelvoite. Komitean ratkaisun kokonaisuudesta ja komitean ehdottamasta hyvityksen tavasta on osattava lukea, onko tuo sopimusvelvoite toteutettavissa vain komitean ehdottamalla tavalla, vai onko valtion hyväksyttävää toteuttaa se jollain muulla, vähintään yhtä tehokkaalla tavalla.

Edellä sanotusta seuraa, että Suomella on valiokunnan tarkoittamaa liikkumavaraa. Sen käyttöä kuitenkin rajoittaa YK:n alkuperäiskansaoikeuksien julkistukseen kirjattu ja YK:n ihmisoikeussopimusten valvonnassa omaksuttu tulkinta, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Tästä oikeudesta on seurannut, että lakiehdotus saamelaiskäräjälain 3 §:n korjaamiseksi valmisteltiin yhdessä saamelaisten kanssa (Timosen toimikunta), että edellisen hallituksen esityksestä HE 274/2022 vp neuvoteltiin Saamelaiskäräjien kanssa ja esitys annettiin eduskunnalle Saamelaiskäräjien hyväksymässä muodossa ja että sama toistui nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen HE 100/2023 vp valmistelussa. Esitys sisältää ehdotuksen saamelaisen alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden tunnustamisesta myös kansallisessa oikeudessa saamelaiskäräjälain 1 §:n muutoksella. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen viimeisenä virkkeenä on ilmaistu sitoumus kunnioittaa tuota itsemääräämisoikeutta: "Kun kysymys on saamelaisten alkuperäiskansa-oikeuksia toteuttavasta ja Suomen solmimien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämistä muutoksista saamelaisten itsehallintoa keskeisesti koskevaan saamelaiskäräjälakiin, hallitus on omalta osaltaan sitoutunut siihen, että lakiin tehtävien muutosten tulee olla saamelaiskäräjien hyväksymiä."

Vastaukseni valiokunnan esittämään kysymykseen on, että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut jättävät Suomelle liikkumavaraa saamelaiskäräjälain säännösten yksityiskohtaisen muotoilemisen suhteen, kunhan mahdolliset muutokset hallituksen esitykseen eivät miltään osin loukkaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita ja lisäksi saavuttavat Suomen omassa lainsäädännössään tunnustaman saamelaisten valtakunnallisen edustuselimen, Saamelaiskäräjien hyväksynnän.

Perustuslain 22 §, luettuna yhdessä 23 §:n kanssa – huomattakoon että molemmat säännökset ensin sijoitettiin perusoikeusuudistuksessa yhdessä hallitusmuodon 16 a §:ksi, jonka yksityiskohtaiset perustelut esityksessä HE 309/1993 vp tekevät asian selväksi – tarkoittaa, että Suomi on perustuslaissaan sitoutunut kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa noudattamiseen ja että tuo velvoite siis on perustuslaintasoinen ja sitoo myös eduskuntaa lainsäätäjänä. Esimerkiksi perustuslain 73 §:ssä säilytetty mahdollisuus säätää rajattuja poikkeuksia perustuslaista kohdistuu vain perustuslain omiin säännöksiin eikä siis esimerkiksi ihmisoikeussopimuksiin ja niiden järjestelmätasoiseen sitovuuteen suhteessa kaikkeen julkisen vallan käyttöön, mukaan lukien lainsäätäjän toiminta. Myötäsukainen kantani ns. liikkumavaraan koskee siten vain sitä *tapaa*, jolla ihmisoikeusvelvoitteet kansallisesti toteutetaan niitä loukkaamatta, eikä siis ihmisoikeusvelvoitteiden aineellista sisältöä tai laajuutta.

Valiokunta on sittemmin lähettänyt asiantuntijoille äsken käsiteltyyn pyyntöönsä liittyvää lisäaineistoa koskien 3 §:ään ehdotetun uudelleen muotoilun kielikriteerin soveltamisessa käytettävää ns. näyttökynnystä (17.1.2025) ja saamelaiskäräjien

vaaliluetteloa koskevien hakemusten käsittelyä Norjassa (22.1.2025). Tuo aineisto ei anna aihetta muuttaa äsken muotoilemaani vastausta valiokunnan kysymykseen.

Firenzessä 3.2.2025



Martin Scheinin, professori