Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun11 §:n muuttamisesta (HE 100/2003). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle 13.2.2022 lausunnon hallituksen edellisestä saamelaiskäräjälain muuttamista tarkoittavasta esityksestä (274/2022 vp), joka jäi käsittelemättä viimeisillä vaaleja edeltävillä valtiopäivillä ja raukesi. Nyt käsiteltävä esitys ei poikkea aiemmasta perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta merkityksellisiltä osiltaan. Seuraavassa lausumani noudattaa aikaisempaa lausuntoani viimeistä kappaletta lukuun ottamatta.

Ihmisoikeussopimukset ja kansallinen perustuslaki

Perustuslaissa on kaksi saamelaisia koskevaa säännöstä. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana … on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”, ja ”saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla”. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan taas ”saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään”. Kansallisia perusoikeusäännöksiämme on perustuslakivaliokunnan vahvistaman periaatteen mukaisesti tulkittava siten, että ne antavat vähintään saman suojan kuin vastaavat ihmisoikeussopimusten määräyksetkin. Ihmisoikeussopimusten tulkinnan taas vahvistavat, vastaavien kansallisten perusoikeussäännöstemme tulkintaan vaikuttavasti, sopimusten valvontaelimet, kuten YK:n KP-sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea ja Euroopan

ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Ihmisoikeussopimukset, sellaisina kuin niiden valvontaelimet niitä ovat tulkinneet, eivät siis ainoastaan velvoita Suomea huolehtimaan siitä, että kansallinen lainsäädäntö ja niiden soveltaminen ovat sopusoinnussa sopimusten kanssa (tähän julkista valtaa velvoittaa myös kansallisen perustuslakimme 22 §). Perustuslain perusoikeussäännösten tulkintaa määrätessään ne vaikuttavat välittömästi kansallisen oikeusjärjestyksemme sisältöön.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin saamelaisten oikeuksia koskeva säännöksen esikuvana on ollut ihmisoikeuskomitean sopimuksen 27 artiklasta omaksuma tulkinta, jonka mukaan artikla suojaa myös alkuperäiskansojen, mukaan luettuna, saamelaisten oikeutta kulttuurinsa. Tämä oikeus kattaa ihmisoikeuskomitean vakiintuneen tulkinnan mukaan alkuperäiskansojen oikeuden harjoittaa perinteisiä luontaiselinkeinojaan, kuten metsästystä, kalastusta ja poronhoitoa. Ihmisoikeuskomitean soveltamiskäytäntö edellyttää myös, että päätöksenteossa, joka vaikuttaa saamelaisille KP-sopimuksen 27 artiklassa ja kansallisen perustuslakimme 17.3 §:ssä turvattuihin oikeuksiin, noudatetaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen sekä kasautuvan vaikutusarvioinnin periaatteita. Kumpikin näistä periaatteista on vahvistettu ihmisoikeuskomitean Suomen saamelaisia koskevissa päätöksissä.

Valliluetteloon ottaminen

Saamelaisille perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattu itsehallinto suojaa heille alkuperäiskansana 17 §:ssä vakuutettuja oikeuksia. Näiden säännösten keskinäisyhteydestä huolimatta olen hallituksen esityksen kanssa samaa mieltä siinä, että saamelaisuuden määrittely perustuslain 17 §:n takaamien oikeuksien henkilöllisyyden ulottuvuuden kannalta on syytä erottaa vaaliluetteloon ottamista tarkoittavasta sääntelystä. Vaaliluetteloon merkitsemisen oikeusvaikutukset rajoittuvat vain asianomaisiin vaaleihin. Tämä vastaa myös perustuslakivaliokunnan aiemmin ilmaisemaa kantaa (PeVM 12/1994 vp).

Vaaliluetteloon ottamista koskevassa sääntelyssä Suomen on noudatettava kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan, joita täsmentävät ihmisoikeussopimusten

valvontaelinten kannanotot. Kuten käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on selostettu, YK:n ihmisoikeuskomitea toistuvasti, KP-sopimuksen 27 sekä 1 ja 25 artiklaan viitaten, edellyttänyt, että Suomi arvioi saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ää uudelleen siten, että saamelaisten oikeus määritellä yhteisönsä jäsenyys turvataan. Saamelaiskäräjät on puolestaan toistuvasti ilmaissut kantanaan, että henkilön itseidentifikaatiota täydentävä niin sanottu lappalaiskriteeri mahdollistaa muidenkin kuin saamelaisten merkitsemisen vaaliluetteloon ja on poistettava laista. Kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten, ennen kaikkea YK:n ihmisoikeuskomitean, kannanotot huomioon ottaen pidän riidattomana, että tämä on Suomen kansainvälisoikeudellinen velvollisuus ja että myös perustuslain 17 §:n 3 ja 121 §:n 4 momentti, joita on tulkittava ihmisoikeusvelvoitteitamme vastaavasti, edellyttää tätä.

Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Hallitus ehdottaa saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta tiukennettavaksi ja samalla laajennettavaksi siten, että koskee muitakin kuin vain saamelaisten kotiseutualueeseen. kohdistuvia toimenpiteitä. Myös tätä velvoitetta on arvioitava sekä ihmisoikeussopimusten (ja muun kansainvälisen oikeuden) että kansallisen perustuslakimme kannalta. Velvoite liittyy vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteeseen, jonka merkitystä ihmisoikeuskomitea on painottanut myös KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittamien oikeuksien suojaamisessa. Näihin oikeuksiinhan kuuluu myös saamelaisten oikeus perinteisiin elinkeinoihinsa. (*Kalevi Paadar v. Finland*, 2102/2011) Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen noudattaminen on paitsi kansainvälisoikeudellinen myös Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin asettama velvoite.

Hallituksen ehdottamat neuvottelumenettelyä koskevat tiukennukset ovat oikean suuntaisia ja vastaavat myös perustuslakivaliokunnan aikaisemmin, viimeksi lausunnossaan 27/2022 vp), esittämiä kannanottoja. Pidän myös tärkeänä velvoitteen ulottamista muihin kuin vain saamelaisten kotiseutualueelle kohdistuviin toimenpiteisiin. Myös neuvottelumenettelyn täsmentäminen 9 b §:ssä on ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta myönteistä. Tärkeätä myös on, että velvoite koskisi paitsi viranomaisia myös muita julkisia hallintotehtäviä

hoitavia. Teen säännösehdotukseen kuitenkin kaksi huomautusta. En ole varma, riittääkö pelkkä neuvotteluvelvoite ainakaan kaikissa lakiehdotuksen 9 §:ssä luetelluissa asioissa toteuttamaan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, vaikka neuvotteluissa tulisikin, kuten hallitus ehdottaa, pyrkiä yhteisymmärrykseen. Toinen huomautukseni koskee sitä, että neuvotteluvelvoite ei koskisi valtionyhtiöitä, ellei niillä ole julkisia hallintotehtäviä. Valtion ns. talousmetsiä hallinnoi nykyisin Metsähallitus Metsätalous Oy:lle, joka ilmeisesti jäisi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee VR-yhtymää. Nähdäkseni on lähellä katsoa yhteistoiminta- ja neuvottelumenettely, joka toteuttaa kansainvälisoikeudellisesti ja myös kansallisen perustuslain tasolla velvoittavaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, olisi ulotettava myös valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin.

Lakiehdotuksen 9 a §

Pidän lakiehdotuksen 9 a §:ää ongelmallisena. Se on ongelmallinen ensinnäkin siinä suhteessa, että tavallisella lailla ehdotetaan annettavaksi säännöksiä, joilla on tarkoitus ohjata kansallisen perustuslain – perustuslain 17 §:n 3 momentin – ja kansainvälisen oikeuden suojaamien oikeuksien ja niiden rajoitusedellytysten tulkintaa. Pidän myös kyseenalaisena, että tavallisella lailla ylipäätään annetaan viranomaisille ja muille julkisia hallintotehtäviä hoitaville viesti, että ne voivat toimenpiteillään rajoittaa saamelaisten oikeuksia. Muista perusoikeuksista ei tietääkseni ole annettu vastaavia yleisiä säännöksiä tavallisella lailla tai edes perustuslailla. Viestinä tulisi olla, kuten pykälän 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaankin säädettäväksi, että viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtävien hoitavien tulisi toimenpiteillään edistää saamelaisten oikeuksien toteutumista.

Oletettavaa on, että 9 a §:llä on pyritty tehostamaan saamelaisten oikeuksien suojaa. Vaikutus voi kuitenkin olla päinvastainen. Kasautuvia vaikutuksia koskeva periaatekaan ei tarvitse vahvistusta tavallisessa laissa. Se on jo voimassa perustuslain tasolla.

Tämänkin pykälän yhteydessä on kiinnitettävä huomiota valtionyhtiöiden asemaan. Valtionyhtiöiden kohdalla voi olla paikallaan säätää erikseen saamelaisten oikeuksien heikentämisen pidäkkeistä. Valtionyhtiöthän eivät kuulu sen julkisen vallan piiriin, jota perusoikeussäännökset välittömästi velvoittavat.

Muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa

Saamelaiskäräjien yhteydessä toimivan muutoksenhakulautakunnan vahvistaa saamelaisyhteisön itsemääräämistä yhteisön jäsenyyttä koskevissa asioissa. Lakiehdotus tosin säilyttää jatkovalitusmahdollisuuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kun ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanotot välittyvät myös kansallisen perustuslakimme tulkintaan, oletuksena on, että korkein hallinto-oikeus otttaa ne tulevassa oikeuskäytännössään asianmukaisesti huomioon. Muutoksenhakulautakunta täyttää perustuslain 21.1 §:ssä tarkoitetun riippumattoman lainkäyttöelimen tunnusmerkit, eikä pykälän 2 momenttikaan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan välttämättä edellytä jatkovalitusmahdollisuutta. Perustuslain 21 § tai sen tulkintaa ohjaava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla eivät nähdäkseni estäisikään jatkovalituksen mahdollisuudesta luopumisesta.

ILO:n yleissopimuksen ja pohjoismaisen saamelaissopimuksen hyväksyminen

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus parantaa edellytyksiä hyväksyä ILO:n alkuperäiskansoja koskeva yleissopimus nro 169 ja pohjoismainen saamelaissopimus. Perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni mietinnössään jälleen kerran tähdentää näiden sopimusten hyväksymisen tärkeyttä. Tämä edellyttää, että kiista saamelaisten oikeudesta maahan, vesiin ja luonnonvaroihin ratkaistaan tavalla, joka on sopusoinnussa näiden sopimusten ja muun kansainvälisen oikeuden, kuten YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen, asettamien vaatimusten kanssa.

Perustuslakivaliokunta mietintövaliokuntana

Minulle lähetetyssä kutsussa asiantuntijoita on pyydetty erityisesti arvioimaan perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana. Lähtökohtana on, että perustuslakivaliokunnan poliittinen liikkumavara mietintövaliokuntana on sama kuin muidenkin mietintövaliokuntien. Sitä rajoittavat kansallinen perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset, sellaisina kuin sopimusten valvontaelimet ovat sopimusten sisällön täsmentäneet. Tämän liikkumavaran perustuslakivaliokunta määrittelee perustuslain 74 §:n mukaisessa valvontatehtävässään. Kun perustuslakivaliokunta on mietintövaliokunta, sen on syytä ensin, oikeudellisten asiantuntijalausuntojen evästämänä, täsmentää perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista seuraavat poliittisen harkintavaltansa rajat.

Nyt käsiteltävän lakiesityksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan liikkumavaraan vaikuttavat myös saamelaisille alkuperäiskansana YK:n alkuperäiskansajulistuksen mukaisesti kuuluva oikeus päättää jäsenyytensä ehdoista (33 artikla) ja tämän julistuksen 19 artiklan mukainen FPIC-periaate. Tämä periaate edellyttää, että valtiot toimivat vilpittömässä mielessä yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa niiden omien edustuksellisten instituutioiden kautta alkuperäiskansan vapaan, ennakollisen ja tietoon perustusvan suostumuksen saamiseksi niitä koskeville lainsäädäntöhankkeille. Saamelaiskäräjälain mukaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvaa itsehallintoa käyttää saamelaiskäräjät. Pidän Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kannalta ongelmallisena, mikäli saamelaiskäräjälaissa säänneltäisiin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista tavalla, jota saamelaiskäräjät eivät hyväksy. Muilta osin en näe estettä tehdä eduskunnassa edellä esittämäni kaltaisia saamelaisten itsehallintoa lujittavia muutoksia.

Helsingissä 6.2.2025

Kaarlo Tuori