Veli-Pekka Viljanen

HE 100/2023 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.2.2025

1. Yleistä

Saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvataan perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen on todettu säännöksessä erikseen. Säännös ei esitöidensä mukaan rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Laki saamelaiskäräjistä määrittää tämän saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon järjestämistä. Lakiehdotuksen 1 §:n uudistetun sanamuodon mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseksi kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

Hallituksen 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.

Esityksen tarkoituksena on myös toteuttaa YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (HE, s. 1).

Ehdotettua lakia voidaan pitää lähtökohdiltaan perustuslaissa saamelaisten asemaa alkuperäiskansana tukevana ja saamelaisten perusoikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin edistävänä. Tällä perusteella hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia voidaan pitää tärkeinä ja tarpeellisina saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon kehittämiseksi (vrt. PeVM 12/2014 vp, s. 3).

Kiinnitän lausunnossani huomiota eräisiin keskeisiin hallituksen esityksen sisältämiin muutosehdotuksiin.

2. Oikeus tulla merkityksi vaalirekisteriin

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, (ns. itseidentifikaatio) ja joka täyttää ainakin yhden pykälän 1—3 kohdissa säädetyistä edellytyksistä. Saamelaisen määritelmä on kytketty äänioikeuteen siten, että vaaliluetteloon voidaan 21 §:n mukaan ottaa vain henkilö, joka täyttää 3 §:ssä säädetyt edellytykset. Saamelaisuuden edellytyksenä itseidentifikaation lisäksi on, että henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään (ns. kielikriteeri) tai että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa (ns. lappalaiskriteeri), taikka että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Esityksessä 3 §:ää ehdotetaan ensinnäkin muutettavaksi siten, että jatkossa säännöksessä on kysymys yksinomaan oikeudesta tulla merkityksi saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon eli äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa. Toiseksi vaaliluetteloon ottamisen kriteereistä ehdotetaan poistettavaksi ns. lappalaiskriteeri. Henkilöllä on muutoksen jälkeen oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon, jos hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Kieliperustetta ehdotetaan siten laajennettavaksi yhdellä sukupolvella.

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 3 §:n 3 kohdassa säädetään mahdollisuudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon vanhan vaaliluettelomerkinnän perusteella. Säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että vuotta 2027 edeltävät vaaliluettelomerkinnät eivät enää tuo henkilölle

oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Säännös merkitsee sitä, että vaaliluettelo perustetaan lain säätämisen jälkeen uudelleen ja jokaisen hakijan oikeus tulla merkityksi luetteloon arvioidaan uudelleen. Yhdessä lappalaiskriteerin poistamisen kanssa ehdotus voi johtaa siihen, että osa nykyisin vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä ei enää täyttäisi luetteloon merkitsemisen edellytyksiä, jolloin he eivät enää pääsisi uuteen vaaliluetteloon. Tällöin he menettäisivät sekä äänioikeutensa että vaalikelpoisuutensa saamelaiskäräjien vaaleissa.

Ehdotuksen tavoitteena on poistaa nykyjärjestelmään sisältyvät ongelmat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Ehdotuksen taustalla on erityisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (KP-sopimus) valvovan ihmisoikeuskomitean Suomea koskevat ratkaisut, joissa Suomen katsottiin loukanneen KP-sopimuksen 25 artiklaa (mm. vaalioikeudet) ja 27 artiklaa (vähemmistöjen oikeudet). Komitean mukaan Suomen tuli arvioida uudelleen saamelaiskäräjälain 3 § varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan KP-sopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti (ks. tarkemmin HE, s. 22).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämä säännös muodostaa valtiosääntöisen perustan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnolle. Saamelaiskäräjälain 1 §:n 1 momentin ehdotetun tarkistetun sanamuodon mukaan tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat ”itsemääräämisoikeuttaan toteuttaen” vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät tulee siten valita saamelaisten keskuudesta ja sen tulee nauttia legitiimisyyttä saamelaisten keskuudessa. Tämän vuoksi saamelaisten omalle käsitykselle äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden määräytymisperusteista tulee antaa keskeinen merkitys sääntelyä tältä osin uudistettaessa.

Ehdotetun uuden vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan ehdotuksen sisällön on hyväksynyt äänestyksessä saamelaiskäräjien merkittävä enemmistö (äänestykset 29.11.2022; 15-3-1 ja 15-4, ks. myös saamelaiskäräjien lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.10.2024). Saamelaiskäräjien eri yhteyksissä antamista kannanotoista ilmenee, että saamelaisten keskuudessa nykyiseen saamelaismääritelmään ja vaaliluetteloon ottamisen edellytyksiin on kohdistunut merkittävää kritiikkiä eikä niiden katsota toteuttavan asianmukaisesti saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Tämä seikka perustelee mielestäni jo sellaisenaan vahvasti nykysääntelyn uudistamistarvetta. Käsitykseni mukaan ns. ryhmäidentifikaatiolle tulee antaa – ottaen huomioon sääntelyn yhteys

saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja siihen, ketkä ovat oikeutettuja edustamaan alkuperäiskansaa – suurempi merkitys kuin nykyisessä laissa on tehty saamelaismääritelmän suhteen.

Tämän ohella on huomattava, että lakiehdotuksen 3 § vastaa perusajatukseltaan Pohjoismaisen saamelaissopimuksen (sopimus ei ole vielä voimassa) vastaavaa sääntelyä. Sopimuksen 13 artiklan mukaan henkilö, joka pitää itseään saamelaisena ja a) jolla on saamen kieli kotikielenä, tai b) jonka jollain vanhemmalla, isovanhemmalla tai isoisovanhemmalla on ollut saamen kieli kotikielenä, tai c) jonka joku vanhemmista on tai on ollut Saamelaiskäräjien äänestysluettelossa, on oikeus, jos muut kuten ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat vaatimukset täyttyvät, tulla otetuksi Saamelaiskäräjien äänestysluetteloon Norjassa, Ruotsissa tai Suomessa. Myös Pohjoismainen saamelaissopimus siis lähtee siitä, että oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon määräytyy ensisijaisesti kieliperusteen mukaan ilman ns. lappalaiskriteeriä.

Ehdotettu säännös vastaisi saamelaiskäräjien taholta nykyisen järjestelmän legitimiteettiin kohdistamaan arvosteluun. Samalla se ratkaisisi KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean toteamat lain 3 §:ään liittyvät ongelmat Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Ehdotus olisi myös linjassa muiden pohjoismaiden vastaavien järjestelmien ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen kanssa. Näillä perusteilla pidän ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudelliselta ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta perusteltuna.

3. Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite

Lakiehdotuksen 9 § sisältää nykyiseen verrattuna jonkin verran täydennetyn säännöksen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa.

Perustuslakivaliokunta käsitteli yhteistoimintavelvoitetta jo vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä. Tuolloin ehdotetun säännöksen mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien. Pykälän perustelujen mukaan tällä viitattiin kansainvälisessä oikeudessa kehittyneisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta (ns. free, prior and informed consent -käsite). Neuvotteluilla oli tarkoitus voida aidosti vaikuttaa suunniteltuun

toimenpiteeseen. Pykälän säännökset eivät kuitenkaan edellyttäneet, että neuvotteluissa on päästävä yhteisymmärrykseen tai neuvottelutulokseen, vaan neuvottelujen kohteena olevasta asiasta päättää viime kädessä edelleen asianomainen viranomainen lailla säädetyn toimivaltansa nojalla. Saamelaiskäräjillä ei siis ole neuvotteluissa ns. veto-oikeutta (PeVM 12/2014 vp, s. 7). Valiokunnan tuolloin esittämä luonnehdinta sopii myös nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaiseen yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeseen.

Pidän ehdotettuja 9 – 9 b §:n yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta koskevia säännöksiä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina.

4. Muutoksenhaku

Ehdotetun 26 §:n mukaan joka katsoo, että hänet on oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta, saa vaatia vaaliluetteloa koskevaan päätökseen oikaisua vaalilautakunnalta. Ehdotetun 41 §:n mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta puolestaan toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lain 26 §:n mukaisissa vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa.

Muutoksenhakulautakunta olisi uusi saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton toimielin (41 § 2 mom.). Lautakunnassa olisi puheenjohtaja ja sivutoimisina jäseninä yksi lakimiesjäsen ja kaksi asiantuntijajäsentä (41 a §). Ehdotetun 41 e §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja muu jäsen olisi ”riippumaton tuomiovaltaa käyttäessään”. He toimisivat tehtävässään ”tuomarin vastuulla”. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään sovellettaisiin 41 c §:n mukaan, ”mitä tuomarinviran haltijasta säädetään”. Asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovellettaisiin ehdotetun 41 h §:n mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei tässä laissa erikseen toisin säädetä. Käsitykseni mukaan ehdotettu sääntely turvaa riittävällä tavalla sen, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä pitää tuomioistuimiin rinnastettavana riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Siten ehdotettu ensi asteen muutoksenhakusääntely täyttää sen perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetetun vaatimuksen, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lakiehdotuksen 41 m §:ssä säädetään jatkovalituksesta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus olisi sidottu korkeimman hallinto-oikeuden

myöntämään valituslupaan. Ehdotetun 41 m §:n 2 momentin valituslupa olisi myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perustelu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen. Valitusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi siis samanaikaisesti sekä prejudikaattiperusteen täyttyminen että perusteltu väite syrjinnästä tai ilmeisestä lainvastaisuudesta.

Säännös poikkeaa merkittävästi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisista yleisistä valitusluvan myöntämisen edellytyksistä. Kyseisen lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos: 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tältä osin valituslupaperusteet ovat siten vaihtoehtoisia, eli prejudikaattiperuste tai asiassa tapahtunut ilmeinen virhe taikka muu painava syy riittävät yksin valitusluvan myöntämiseen.

Pidän ehdotettua 41 m §:n 2 momenttia hallintolainkäytön yleisiin valituslupaa koskeviin periaatteisiin nähden erikoisena ja korkeimman hallinto-oikeuden harkintavaltaa valitusluvan myöntämisessä rajoittavana. Toisaalta perustuslain 21 § ei edellytä ehdottomasti oikeutta saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen päätös ylemmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Huolimatta sääntelyn ”erikoislaatuisuudesta” en pidä sitä tämän johdosta varsinaisesti valtiosääntöoikeudellisesti kiellettynä.

5. Perustuslakivaliokunnan liikkumavara

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan erityisesti myös perustuslakivaliokunnan liikkumavaraa mietintövaliokuntana ottaen huomioon saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksin antaman hyväksynnän sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvontaelinten Suomea koskevat ratkaisut asiassa.

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus liittyy kiinteästi perustuslain 121 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto ”sen mukaan kuin lailla säädetään”. Kyseinen perustuslain kohta ei sellaisenaan estä

eduskuntaa tekemästä eduskuntakäsittelyn aikana sisällöllisiä muutoksia hallituksen esityksen saamelaiskäräjälakiehdotukseen. Tämä vastaa myös perustuslakivaliokunnan aikaisempaa käytäntöä, jossa valiokunta on ehdottanut mietinnössään hallituksen esityksestä osittain poikkeavia sekä täsmentäviä säännösehdotuksia (ks. PeVM 12/2014 vp). Saamelaiskäräjien enemmistöpäätöksin antaman hyväksynnän ei voida katsoa valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä edellyttävän saamelaiskäräjälain muuttamista koskevan lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan hallituksen esitykseen sisältyvässä muodossa.

Tältä osin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisältö poikkeaa esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta, jossa Ahvenanmaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin (PL 75 § 1 mom., Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §). Asetelma poikkeaa myös evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevan kirkkolain säätämisestä, jossa eduskunta on sidottu sisällöllisesti kirkolliskokouksen ehdotukseen ja on oikeutettu kirkkolakiehdotusta käsitellessään oikaisemaan ainoastaan sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (PL 76 §, kirkkolain (652/2023) 5 § 1 ja 2 mom.). Perustuslaista ei johdu vastaavia eduskunnan toimivallan valtiosääntöisiä rajoituksia saamelaiskäräjälain eduskuntakäsittelyyn.

Olennaista on kuitenkin varmistaa, että mahdolliset perustuslakivaliokunnan muutosehdotukset saamelaiskäräjälain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen eivät muodostu ongelmalliseksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan perustuslaissa turvatun itsehallinnon kannalta. Siten muutoksilla ei voida puuttua perustuslain 17 §:n 3 momentista ja 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan eikä myöskään saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisältöön sellaisella tavalla, joka vaarantaisi saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa turvattuja oikeuksia ja saamelaisten oikeutta kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon.

Tältä osin voidaan viitata myös siihen, että YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomea koskevissa ratkaisuissaan vuonna 2019 katsonut, että Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 § varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Komitea on myös Suomea koskevan määräaikaisraportin yhteydessä esittänyt huolensa siitä, että saamelaiskäräjälakia ei ole uudistettu niin, että se takaisi saamelaisten itsemääräämisoikeudet, ja suosittelee kiirehtimään erityisesti lain 3 ja 9 §:ää koskevia uudistuksia ottaen huomioon kansalais- ja poliittisia oikeuksia

koskevan sopimuksen velvoitteet (ks. HE, s. 22). Eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni varmistettava se, että saamelaiskäräjälain muutokset täyttävät tältä osin sisällöllisesti Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan toimiessa mietintövaliokunta on luonnollisesti poliittisessa harkinnassa syytä antaa erityistä merkitystä sille, että saamelaiskäräjät ovat antaneet ennakkohyväksynnän hallituksen esityksen sisältämillä lakiehdotuksille. Tämän seikan merkitystä korostaa tässä yhteydessä se, että saamelaiskäräjälaki koskee saamelaisten (alkuperäiskansana) itsehallinnon lainsäädännöllistä järjestämistä, jonka osalta saamelaisten itsemääräämisoikeutta tulee asianmukaisesti kunnioittaa.