



Asia: VN/5875/2019

Lausuntopyyntö saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1 luku Yleiset säännökset (pois lukien 3 §)

-

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

-

2 luku Saamelaiskäräjien tehtävät (5-8 §)

-

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite sekä 9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

-

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

-

3 luku Toimikausi, toimielimet ja toiminta

-

3 a luku Kirjanpito ja tilintarkastus

-

4 luku Saamelaiskäräjien vaalit

-

5 luku Muutoksenhaku vaaliluetteloja koskevissa asioissa

-

6 luku Erinäiset säännökset

-

Rikoslain 40 luvun 11 §

-

Muita huomioita

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä, johon sisältyy luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta. Korkein hallinto-oikeus on tarkastellut esitystä erityisesti oikeusturva- ja muutoksenhakujärjestelyjen kannalta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Taustaa: saamelaiskäräjien vaaleja koskevat asiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on käsitelty laajasti korkeimman hallinto-oikeuden saamelaiskäräjälain 3 §:n tulkintaa koskevia julkaistuja ratkaisuja (ks. erit. s. 18-23). Korkein hallinto-oikeus toteaa, että saamelaiskäräjien vaaleja koskevat asiat ovat viime vuosina muodostaneet määrällisesti varsin merkittävän osan korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista erityisesti saamelaiskäräjien vaalivuosina, mutta vähemmässä määrin myös muina vuosina. Vaalivalitukset on aina käsiteltävä kiireellisesti, ja tämä vaatimus korostuu ennen tulossa olevia vaaleja. Projektiluonteinen käsittely on sitonut run-saasti korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttöhenkilökunnan ja muun henkilökunnan resursseja.

Esimerkiksi vuoden 2015 aikana korkein hallinto-oikeus käsitteli yhteensä 224 saamelaiskäräjävaaleja koskevaa asiaa. Näistä 182 oli vaaliluettelon pyrkineiden henkilöiden valituksia saamelaiskäräjien hallituksen päätöksistä olla ottamatta henkilöitä vaaliluettelon. Näistä valituksista korkein hallinto-oikeus hyväksyi 93. Valitus hyväksyttiin saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 kohdan (ns. kieliperuste) perusteella kolmessa tapauksessa, saman pykälän 2 kohdan (ns. lappalaisperuste) perusteella 39 tapauksessa ja 3 kohdan (ainakin yksi vanhemmista on merkitty tai olisi voitu merkitä vaaleissa äänioikeutetuksi) perusteella 53 tapauksessa (osa myös 1 kohdan perusteella). Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2015 myös saamelaiskäräjien hallituksen tekemiä purkuhakemuksia sekä valituksia, jotka kohdistuivat saamelaiskäräjien hallituksen päätökseen määrätä toimitettavaksi uudet vaalit.

Vuonna 2019 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 574 ja vuonna 2020 172 saamelaiskäräjävaaleja koskevaa asiaa. Saamelaiskäräjien hallitus haki vuonna 2019 YK:n ihmisoikeustoimikunnan näkökantojen julkaisemisen jälkeen purkua 97 korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, joilla saamelaiskäräjien hallituksen päätökset oli kumottu ja henkilöt määrätty merkittäväksi

vaaliluetteloon. Näistä 33 päätöksen osalta korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kysymys ollut ihmisoikeuskomitean tarkoittamista kokonaisuuskäsitteistä. Päätöksistä 64 koski henkilöitä, jotka oli määrätty merkittäväksi vaaliluetteloon kokonaisarviointin perusteella taikka tällaisten henkilöiden jälkeläisiä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kaikki purkuhakemukset.

Saamelaiskäräjien vaalilautakunta poisti vuonna 2019 vaaliluettelosta itseoikaisuna sellaiset henkilöt, jotka oli merkitty vaaliluetteloon korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2011 ja 2015 antamien päätösten perusteella. Näistä päätöksistä tuli korkeimpaan hallinto-oikeuteen 94 valitusta, joista 90 asiassa korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti vaalilautakunnan päätöksen.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 223 valitusta saamelaiskäräjien hallituksen vuonna 2019 tekemistä päätöksistä, joilla vaaliluetteloon hakeutuneiden henkilöiden oikaisuvaatimukset oli hylätty. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja määräsi, että valittaja oli merkittävä vaaliluetteloon 27 asiassa. Näissä oli kysymys siitä, että valittaja täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisen edellytyksen. Lisäksi korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti asian saamelaiskäräjien hallitukselle uudelleen käsiteltäväksi 180 asiassa. Saamelaiskäräjien hallitus ratkaisi uudelleen käsiteltäviksi palautetut asiat joulukuussa 2019. Näistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettiin 171 asiassa. Valituksista hyväksyttiin 37 vuonna 2021 annetuilla päätöksillä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus käsitteli vuoden 2019 vaaleihin liittyen lukuisia saamelaiskäräjien vaalilautakunnan tekemiä kanteluita ja saamelaiskäräjien hallituksen tekemiä purkuhakemuksia.

2. Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon (nykyisin ns. saamelaismääritelmä) koskevan saamelaiskäräjälain 3 §:n muuttamista.

Ehdotuksen taustalla on kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehitys, jossa painotetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ja ryhmähyväksynnän merkitystä. Tämä kehitys on selostettu seikkaperäisesti hallituksen esitysluonnoksessa (ks. erit. s. 7-17). Taustalla on lisäksi lain saamelaismääritelmään liittynyt epävarmuus ja tulkinnanvaraisuus.

Merkittävimpiä muutosehdotuksia ovat nykyisen 3 §:n 2 kohdan kumoaminen sekä vaaliluettelon kokoaminen uudelleen (ehdotettu 3 §:n 1 momentin 2 kohta). Käytännössä ainoaksi perusteeksi vaaliluetteloon merkitsemiselle jäisi siten se, että henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään (ns. kieliperuste). Muutokset merkitsivät todennäköisesti sitä, että osaa nykyisin vaaliluetteloon voimassa olevan 3 §:n 2 kohdan (ns. lappalaisperuste) perusteella otetuista henkilöistä tai näiden

jälkeläisiä ei enää tulisi merkitsemään vaaliluetteloon huolimatta siitä, että kieliperusteen ulottuvuutta laajennetaan yhdellä sukupolvella.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole juuri lainkaan selostettu näiden merkittävien muutosten vaikutuksia nykyisin vaaliluetteloön merkittyjen henkilöiden ja heidän jälkeläistensä kannalta. Ehdotetun 3 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole edes mainittu voimassa olevan 2 kohdan kumoamista. Perustelujen avoimuutta olisi tältä osin syytä lisätä.

3. Muutoksenhaku vaaliluetteloä koskevissa asioissa

3.1 Ehdotetut muutokset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloä ja siihen liittyvää muutoksenhakujärjestelmää koskevan säätelyn merkittävää uudistamista. Esityksen mukaan tavoitteena on toteuttaa entistä paremmin saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja huomioida samalla oikeusturvanäkökohdat.

Saamelaiskäräjien hallituksen tehtävät yksittäisissä vaaliluetteloä koskevissa asioissa poistettaisiin. Henkilön merkitsemisestä vaaliluetteloön päättäisi saamelaiskäräjien vaalilautakunta, joka olisi nykyisestä poiketen jatkuvaluonteinen toimielin. Vaaliluetteloä koskevaan päätökseen saisi hakea oikaisua vaalilautakunnalta. Muutoksenhaku vaalilautakunnan päätökseen esitetään muutettavaksi kaksiasteiseksi. Ensi asteena vaalilautakunnan päätöksestä valitettaisiin perustettavaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Muutoksenhakulautakunnan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Valituslupaperusteet olisivat kuitenkin suppeammat kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleiset valituslupaperusteet.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vaalilautakunnan asettaminen jatkuvaluonteiseksi toimielimeksi sekä vaaleihin liittyvien määräaikojen aikaistaminen olisivat omiaan vähentämään riskiä vaaliluetteloön liittyvien asioiden ruuhkautumisesta muutoksenhakuelimissä saamelaiskäräjien vaaleja välittömästi edeltävänä aikana. Oikaisumenettelyn yksinkertaistaminen ja muutoksenhaun ohjaaminen ensi asteena muutoksenhakulautakuntaan selkeyttäisivät vaaliluetteloä koskevien asioiden käsittelyä. Muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilytettäisiin viimekätisen oikeusturvan takaamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin erikseen huomiota muutoksenhakulautakunnan perustamiseen ja rooliin sekä erityisesti valitusluvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan sääntelyyn (HE-luonnoksen 41 m §).

3.2 Saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta

Muutoksenhakulautakunta toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien saamelaiskäräjien yhteydessä eikä luonnollisestikaan vaalilautakunnan yhteydessä, jonka päätöksistä muutoksenhakulautakuntaan valitettaisiin. Valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan kuudeksi vuodeksi kerrallaan saamelaiskäräjien ehdotuksesta.

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajalla ja muulla jäsenellä olisi tuomarin virassapysymisoikeus. Puheenjohtaja ja muu jäsen antaisi tuomarinvakuutuksen, olisi riippumaton tuomiovaltaa käytettäessä, toimisi tuomarin vastuulla ja olisi velvollinen eroamaan tehtävästään saavuttaessaan 70 vuoden iän.

Asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (HOL), jollei saamelaiskäräjistä annetussa laissa erikseen toisin säädetä. Oikeudenkäynnin julkisuuteen muutoksenhakulautakunnassa sovellettaisiin mitä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa säädetään.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää, että asian tutkii lailla perustettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin tai lainkäyttötehtäviä hoitava toimielin. Tuomioistuimen kokoonpanon tulee täyttää laillisuuden vaatimukset myös yksittäisessä asiassa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden muodostama kokonaisuus huomioon ottaen ehdotettua saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakuntaa voidaan pitää itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä. Esitys sen perustamisesta noudattaa Suomen perustuslain 21 §:n periaatteita oikeusturvasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden tavoitteena hallintolainkäytön kehittämisessä on ollut välttää suoria muutoksenhakuja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäytön järjestelmässä on samoin korkeimman hallinto-oikeuden kannattamin tavoin viime aikoina pyritty keskittämään muutoksenhaku hallintotuomioistuihin erilaisten lautakuntien sijasta (esimerkiksi lakkautetut maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja valtion virkamieslautakunta), miltä kannalta lautakuntatyypinen väliaste olisi poikkeuksellinen ratkaisu. Näistä lähtökohdista tulisi huolellisesti arvioida, liittyykö saamelaiskäräjien vaaliluettelo koskeviin asioihin sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi esitetty ratkaisu olisi perusteltavissa (esimerkiksi vaaliasioiden kiireellisyyden näkökulmasta).

Korkein hallinto-oikeus esittää lisäksi joitakin säännöskohtaisia huomioita:

Ehdotetun 41 b §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvosto asettaa muutoksenhakulautakunnan kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Säännöksen sanamuoto on osittain ristiriidassa pykälän perustelujen kanssa. Perusteluista ilmi käyvä ajatus, että valtioneuvosto määräisi valtioneuvoston yleisistunnossa päätoimisen puheenjohtajan virkaansa toistaiseksi ja muut sivutoimiset jäsenet toimikaudeksi, olisi perusteltua todeta itse säädöstekstissä. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan nimittäminen toistaiseksi käy ilmi myös ehdotetun 41 a §:n säännöskohtaisista perusteluista.

Ehdotetun 41 b §:n 4 momentin mukaan saamelaiskäräjien [tätä kohtaa täydennettävä: ”jäsen tai varajäsen”], vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voi kuulua muutoksenhakulautakuntaan. Ehdotetun 22 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien vaaleissa ehdokkaana ei voi olla muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen. Pykälää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan henkilön tultua asetetuksi ehdolle, hän ei voisi osallistua muutoksenhakulautakunnan työhön siitä lukien, kun hänen nimensä on otettu vaalilautakunnan laatimaan ehdokasluetteloon, ja hänen jäsenyytensä tai varajäsenyytensä muutoksenhakulautakunnassa lakkaisi suoraan lain nojalla. Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että mainittu mekanismi kävisi ilmi 41 b §:stä tai siihen ainakin viitattaisiin.

Ehdotetun 41 h §:n mukaan asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei saamelaiskäräjistä annetussa laissa erikseen toisin säädetä. Pykälää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajaan ja muuhun jäseneseen sovellettaisiin mitä HOL 5 §:ssä säädetään tuomarin esteellisyydestä. Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että mainittuja esteellisyyssäännöksiä sovellettaisiin myös esimerkiksi muutoksenhakulautakunnan esittelijään.

3.3 Valitusluvan myöntämisen perusteet

Hallituksen esitysluonnoksen 41 m §:ssä ehdotetaan säädettäväksi jatkovalituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen seuraavasti:

”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 korkeimman hallinto-oikeuden

ratkaistavaksi valituslupahakemuksessa esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai mielivaltaan.

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

Korkein hallinto-oikeus pitää oikeusturvasyistä tärkeänä, että pääsy korkeimpaan hallinto-oikeuteen saamelaiskäräjien vaaliluetteloja koskeissa asioissa edelleen turvataan (ks. myös PeVM 17/1994 vp). Valitusluvan edellyttäminen haettaessa muutosta saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen on hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän ja korkeimman hallinto-oikeuden roolin yleisen kehittämisen mukainen ratkaisu. Korkein hallinto-oikeus korostaa tässä yhteydessä, että HOL 111 §:n mukainen jatkomuutoksenhaun luvanvaraisuus ei merkitse muutoksenhakuoikeuden rajoittamista. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on sen mukaisesti velvollisuus myöntää valituslupa ja ratkaista asia valituslupaedellytysten täytyessä. Valituslupaedellytysten täyttymistä arvioidaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa jokaisen lainmukaisesti vireille tulleen valituslupa-asian osalta esittelijän esittelystä pääsääntöisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa. Jos valituslupa, tyyppillisesti osana asiaratkaisua, myönnetään ja asia tutkitaan, asia ratkaistaan viiden jäsenen ja esittelijän kokoonpanossa kaikkien asiassa esitettyjen lain mukaan mahdollisten valitusperusteiden kannalta. Ehdotuksen 41 §:n mukaan valituksen saisi tehdä lainvastaisuusperusteella.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 41 m §:n 2 momentin säännös poikkeaa olennaisesti HOL 111 §:n 1 momentissa säädetyistä valitusluvan myöntämisen yleisistä perusteista (ennakkopäätösperuste, ilmeinen virhe, painava syy). Pääsäännöstä poikkeava, rajoittavampi sääntely on sinänsä oikeudellisesti mahdollista. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain (24 §:n 3 momentti) ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (20 §:n 5 momentti) nojalla valituslupa voidaan myöntää ainoastaan ennakkopäätösperusteella. Ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentin mukaan valituslupa voidaan ennakkopäätösperusteiden ohella myöntää myös silloin, jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan periaatteessa minkä tahansa ratkaistavana olevaan asiaan liittyvän oikeudellisen kysymyksen ratkaisemiseksi. Tämä kattaa valituksenalaisiin päätöksiin mahdollisesti sisältyvät menettelyvirheet sekä tarvittaessa myös saadun selvityksen arviointiin liittyvät seikat, jos asian saattamista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi pidetään tällaisen seikan takia tärkeänä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi (ulkomaalaislain nojalla myös, jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy).

Ehdotettu säännös merkitsisi ensinnäkin sitä, että korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan vain ennakkopäätösperusteella. Toiseksi ehdotetun sanamuodon perusteella valituslupa voitaisiin myöntää (olisi myönnettävä) vain, jos valituslupahakemuksessa on esitetty väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai mielivaltaan. Jälkimmäinen vaatimus olisi rakenteeltaan täysin poikkeuksellinen verrattuna mihinkään nykyisen lainsäädännön sisältämään valituslupasääntöön ja merkitsisi erittäin merkittävää korkeimman hallinto-oikeuden

valituslupaharkinnan rajaamista. Lisäksi säännöksessä sekoitettaisiin toisiinsa prejudikaatti- ja oikeussuojafunktio yhteen edellytykseen. Säännöksen sanamuodon mukaan korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan ja ratkaisisi muutoksenhakijan esittämän perustellun väitteen. Tämä poikkeaa siitä, että sekä HOL 111 §:n että tästä poikkeavien erityisten valitusluvan myöntämisedellytysten mukaan valituslupa myönnetään silloin, kun asia on tärkeä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Valitusluvan myöntämismahdollisuutta ei tule sijoittaa siihen, miten muutoksenhakija on muotoillut väitteensä eli oikeastaan valitusperusteensa. Säännösmuotoilu on näiltä osin epäonnistunut. Lisäksi on tärkeää muistaa, että valituslupavaatimus ja -kynnys koskee myös muita mahdollisia muutoksenhakijoita kuin henkilöä, jonka hakemus tulla merkityksi vaaliluetteloon on hylätty (mahdollisesti saamelaiskäräjien hallitusta). Esitetty valituslupakynnys on tällaiseen tilanteeseen täysin soveltumaton.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä suppeampia valituslupaperusteita on mahdollista saamelaiskäräjälain osalta sinänsä perustella sillä, että tällä pyritään osaltaan toteuttamaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja korostamaan kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehityksen mukaisen ryhmähyväksynnän merkitystä. Toisaalta pääsäännöstä poikkeavan valituslupasääntelyn tulee mahdollistaa tehokkaan oikeussuojan antaminen sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen ilman liiallisia sisällöllisiä tai menettelyllisiä rajoitteita.

Korkein hallinto-oikeus pitää oikeusturvakeinojen kokonaisuuden ja muutoksenhakujärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta myös tärkeänä, että valitusluvan myöntämisen kynnys ei muodostu korkeammaksi kuin lainvoimaisen päätöksen purkamiselle asetettavat vaatimukset. Korkein hallinto-oikeus voi nimittäin purkaa hallintopäätöksen kuulemis- tai muun menettelyvirheen, olennaisesti päätökseen vaikuttaneen ilmeisen väärän lain soveltamisen tai erehdyksen, asiaan tulleen uuden selvityksen taikka päätöksen epäselvyyden tai puutteellisuuden perusteella (ks. tarkemmin HOL 117 § 1 mom.).

Ehdotetun säännöksen perusteella mahdollisuus ja samalla velvollisuus valitusluvan myöntämiseen olisi ainoastaan tapauksissa, joissa on vedottu muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustamiseen syrjintään tai mielivaltaan. Nämä perusteet kytkeytyvät tiiviisti perustuslain 6 §:n sääntelyyn yleisestä yhdenvertaisuudesta (mielivallan kieltö) ja syrjintäkiellosta. Sääntely näyttäisi merkitsevän sitä, että korkein hallinto-oikeus ei voisi myöntää valituslupaa muilla päätöksen mahdolliseen sisällölliseen tai menettelylliseen lainvastaisuuteen liittyvillä perusteilla, jos päätös ei olisi suoranaisesti syrjivä tai mielivaltainen. Valitusluvan myöntämisen rajoittaminen ainoastaan perustuslain 6 §:ään liittyviin perusteisiin sulkisi pois päätösten arvioimisen myös muiden perusoikeuksien kannalta. Tätä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 106 §:ssä tuomioistuimille asetetun veloitteen kanssa antaa etusija perustuslain säännökselle silloin, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että se on viimeaikaisissa ratkaisuisaan kumonnut saamelaiskäräjien hallituksen päätöksen ja palauttanut asian uudelleen ratkaistavaksi muun ohella sillä perusteella, että saamelaiskäräjien hallituksen päätöksestä ei ilmennyt hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla

niitä seikkoja ja selvityksiä, joiden perusteella valittajan ei ollut katsottu täyttävän saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ssä säädettyjä edellytyksiä tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon (KHO 2019:128). Korkein hallinto-oikeus katsoo, että sillä tulisi jatkossakin olla mahdollisuus arvioida myös asian käsittelyssä mahdollisesti tapahtuneita menettelyvirheitä (esim. kuulemisvirheet ja esteellisyys) samoin kuin päätösten mahdollista puutteellisuutta tai epäselvyyttä. Ongelmallisena voidaan pitää, jos ainoaksi mahdollisuudeksi näissä tapauksissa jäisi purkuhakemuksen tekeminen. Tämä siirtäisi painopistettä säännönmukaisesta muutoksenhausta ylimääräiseen muutoksenhakuun, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Ehdotetun säännöksen ja esitysluonnoksen perustelujen perusteella näyttäisi myös jäävän epäselväksi, missä määrin korkein hallinto-oikeus voi valituslupaharkinnassaan arvioida asiassa esitetyn selvityksen merkitystä. Esitysluonnoksessa on (s. 59) todettu, että vaalilautakunta on parhaassa asemassa arvioimaan sille esitetyn mahdollisen muun luotettavan selvityksen perusteella henkilön ensiksi opitun kielen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että se on viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään kumonnut saamelaiskäräjien hallituksen päätöksen arvioituaan asiassa esitettyä selvitystä kieliperusteen täyttymisestä toisin kuin saamelaiskäräjien hallitus (KHO 2021:48). Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi jatkossakin olla mahdollisuus arvioida kieliperusteen täyttymisestä esitettyä näyttöä niissäkin tapauksissa, joissa vaalilautakunnan ja muutoksenhakulautakunnan päätösten ei ainakaan tiukasti tulkiten ole katsottava perustuneen syrjintään tai mielivaltaan.

Edellä selostettuun viitaten korkein hallinto-oikeus pitää hallituksen esitysluonnokseen sisältyvää saamelaiskäräjälain 41 m §:n 2 momentin säännösehdotusta oikeussuojajärjestelmän systematiikan vastaisena ja oikeusturvasyistä ongelmallisena. Momenttia ei tule säätää esitetyn sisältöisenä.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten myötä vaaliluetteloon merkityksi tuleminen käytännössä edellyttäisi kieliperusteen täyttymistä. Tämän voidaan arvioida ajan myötä vähentävän tarvetta muutoksenhakuun ja jatkomuutoksenhakuun. Muutokset selkeyttäisivät sääntelyä ja merkitsisivät todennäköisesti sitä, että saamelaiskäräjälain 3 §:n tulkintaa edellyttävät kysymykset vähenisivät.

4. Eräitä muita muutoksenhakukysymyksiä

Valtion virkamieslain mukaan virkanimityksiä koskeviin päätöksiin saa nykyisin eräin poikkeuksin hakea muutosta. Tuomioistuinjaissa säädetään puolestaan, miltä osin tuomioistuimia koskeviin nimityspäätöksiin saa hakea muutosta. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että viranhakija näin ollen saisi hakea muutosta saamelaiskäräjien vaaliluettelosioiden muutoksenhakulautakunnan asettamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen, joka sisältää nimityspäätökset puheenjohtajan

ja jäsenten tehtäviin. Jollei tätä ole tarkoitettu, valituskiellosta tulisi säätää erikseen (valtion virkamieslaki 59 § 1 ja 2 mom.).

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien myöntämien avustusten käyttöä ja valvontaa koskeviin päätöksiin ei saisi hakea muutosta. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että avustukset ovat valtionavustuslaissa tarkoitettua julkista tukea. Julkista tukea myöntävien viranomaisten harkinnalla on oikeudelliset reunaehdot. Tähän nähden valtionavustuslain soveltaminen ehdotettua laajemmin vastaisi oikeustilaa muussakin viranomaistoiminnassa. Laajempaan soveltamiseen kuuluisi myös toimivalta päättää tukien takaisinperinnästä. Ehdotetulla sääntelytavalla epäselväksi jää, kattaisiko ”valvonta” myös takaisinperintätoimivaltuuden vai olisiko takaisinperinnässä turvauduttava aina hallintoriitamenettelyyn. Hyväksyttäviä perusteita sille, että tuet jäisivät kokonaan tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle, ei ole hallituksen esitysluonnoksessa esitetty.

Lakiehdotuksen 42 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan lain 41 §:ää vastaten, että saamelaiskäräjien hallituksen ja lautakunnan sekä käräjien asettaman muun toimielimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla saamelaiskäräjille, jollei mainitussa laissa tai muualla laissa toisin säädetä. Saamelaiskäräjien päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Viimeksi mainitun lain 2 §:n 5 momentin mukaan muulle kuin tuomioistuimelle tai valitusasioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle tehtävän valituksen käsittelystä säädetään hallintolain (434/2003) 3 a §:ssä. Valitusasian käsittelyyn saamelaiskäräjillä ei siten sovelleta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, miksi muutoksenhaku ohjautuisi edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainoana tuomioistuinasteena.

5. Yhteistoiminta- ja neuvottelumenettelyt

Saamelaiskäräjälain nykyistä 9 §:n säännöstä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä esitetään muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi sekä kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa kehittyneen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatteen mukaiseksi. Nykyistä laajempaan neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitetta koskevaan 9 §:ään liittyisi läheisesti uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä uusi 9 b § neuvottelu- ja yhteistoiminnassa noudatettavista menettelysäännöksistä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotetuilla säännöksillä on keskeinen merkitys kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen (KP-sopimuksen) 27 artiklan, YK:n alkuperäiskansajulistuksen sekä saamelaisten muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa.

Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyä yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisuuden laajentamista perusteltuna KP-sopimuksen 27 artiklan kannalta tarkasteltuna. Neuvotteluvetoisuuden näkökulmasta keskeinen on myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 18 artikla, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansojen oikeuksiin. Saamelaiskärjälain 9 §:ään sisältyvä esimerkkiluettelo yhteistoimintavetoisuuden piiriin kuuluvista asioista on myös tarkoitus uudistaa. Luettelon laajentaminen ilmastonmuutosta käsitteleviin toimiin (9 §:n 1 mom. 6 kohta) aiheuttaa tarvetta ilmastolain ilmastotoimien suunnittelujärjestelmää koskevien säännösten tarkistamiseen. Hallituksen esitys uudeksi ilmastolaksi on lähetetty lausunolle 2.7.2021, ja se sisältää uusia säännöksiä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiseksi. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että saamelaiskärjälain ja uuden ilmastolain säännökset on tarpeen sovittaa yhteen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää erityistä huomiota saamelaiskärjälain ja laajan sektorilainsäädännön välisen suhteen säätelyyn. Sektorilainsäädäntöön sisältyy varsinkin ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden alalla, mutta myös laajemmin, lukuisia erityissäännöksiä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta. Lainsäädännön uudistushankkeissa on viime vuosikymmeninä pyritty huomioimaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet aiempaa paremmin ja sisällytetty säännöksiin uusia keinoja oikeuksien toteuttamiseksi. Uudistuksia on kuitenkin tehty yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä, mikä on johtanut sirpaleiseen ja vaihtelevan sisältöiseen lainsäädäntöön. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin käsitelty saamelaiskulttuurin kannalta tärkeiden lakien, kuten Metsähallituksesta annetun lain (234/2016), metsälain (1093/1996), luonnonsuojelulain (1096/1996), ympäristönsuojelulain (527/2014), kaivoslain (621/2011) tai vesilain (587/2011), voimassa olevia säännöksiä, jotka koskevat toimintaa saamelaisten kotiseutualueella. Osaan näistä sektorilaeista on sisällytetty saamelaiskulttuurin heikentämiskielloa koskevia säännöksiä ja osaan ei. Heikentämiskiellon merkitystä ympäristönsuojelussa on arvioitu ratkaisussa KHO 2020:124, jossa katsottiin, että ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohdassa tarkoitettua olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaislinkeinoja oli perusteltua soveltaa kullankaivutoiminnan vaikutuksiin laajemmasta kuin vain pilaavien päästöjen näkökulmasta, vaikka ympäristönsuojelulain lähtökohtana on pilaavien päästöjen hallinta.

Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 69) on todettu, että siihen asti, kunnes erityislainsäädäntö on kokonaan harmonisoitu siten, että saamelaisten oikeuksien suojan taso on vähintään tämän säännöksen tason mukainen, mahdolliset jännitteet pyritään ratkaisemaan tulkintateitse. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että erityislakien sanamuodoiltaan vaihtelevat neuvotteluvetoisuutta, yhteistoimintaa ja saamelaiskulttuurin heikentämiskielloa koskevat säännökset tulisi tässä yhteydessä tai mahdollisimman pian tarkistaa kokonaisuutena sekä tarvittaessa harmonisoida viittaussäännöksillä saamelaiskärjälakiin. Sektorilainsäädännön vaatimukset yhteistoiminnasta, vaikutusten arvioinnista ja heikentämiskiellosta tulevat muussa tapauksessa aiheuttamaan tulkintaongelmia sovellettaessa niitä yhdessä saamelaiskärjälain 9, 9 a ja 9 b §:n kanssa.

Lakiin ehdotetun 9 §:n 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. Saamelaiskäräjälain nykyisessä 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä katsottu viranomaisen päätöksenteon oikeudelliseksi edellytykseksi pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 11.3.2003 taltionumero 516, lyhyt ratkaisuseloste).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan saamelaiskäräjälain nykyisen 9 §:n mukaisen yhteistyömenettelyn toteuttamisen asianmukaisuus ja hankkeen vaikutusten selvittämisen riittävyys arvioidaan lähtökohtaisesti kulloinkin esillä olevan hankkeen luonteen ja laajuuden sekä hankkeen ennakoitavissa olevien vaikutusten perusteella. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 2021:83) katsonut, että hankkeen luonteesta ja laajuudesta sekä muiden alueen hankkeiden yhteisvaikutuksista riippuen riittävän tietopohjan varmistaminen yhteistyömenettelyssä saattaa joissakin yksittäistapauksissa edellyttää lupaviranomaisen laatimaa erillistä vaikutusarviointia sen varmistamiseksi, että saamelaisilla alkuperäiskansana on KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön mukainen todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus samalla otetaan huomioon asianmukaisella tavalla.

Uusi aiempaa laajaalaisempi neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite koski perustelujen mukaan lainsäädännön ja hallinnollisten päätösten lisäksi myös muita toimenpiteitä, jos se käytännössä vaikuttaisi saamelaisten oikeuksien toteutumiseen. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi viranomaisten myöntämät luvat, joiden perusteella on sallittua ryhtyä toimimaan kotiseutualueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lupakäsittelyssä on kysymys hallinnollisesta päätösprosessista, jonka yhteydessä tai myöhemmin valitusvaiheissa voidaan arvioida, onko laissa asetettu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoite täytetty. Sen sijaan 9 §:stä tai sen perusteluista ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan termillä ”muut toimenpiteet”. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että esityksen perusteluissa tulisi tuoda esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, mitä asioita nämä voisivat olla. Epäselvää myös on, miten lupa- tai muiden hallintoprosessien ulkopuolella voitaisiin käsitellä neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteiden mahdollisia laiminlyöntejä.

6. Lopuksi

Tehokkaan oikeussuojakeinon varmistamiseksi muutoksenhakijan tulee voida esittää tuomioistuimelle kaikki asiaansa tukevat laillisuusperusteet. Tätä mahdollisuutta ei valituslupakynnyksessä voi rajata esitetyllä tavalla vain mielivaltaan ja syrjintään. Asiaa ei ole riittävästi pohdittu esitysluonnoksessa tältä periaatteelliselta kannalta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että saamelaiskäräjälain ehdotettu 41 m §:n 2 momentti on muotoiltava uudelleen. Tämä olisi toteutettavissa esimerkiksi säätämällä valitusluvan myöntämisen perusteista vastaavaan tapaan kuin ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentissa (ennakkopäätösperuste ja muu erityisen painava syy). Lainsäädäntöteknisesti säännöstä on tärkeää muuttaa siten, että siitä käy selville, että korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian, ei perusteltua väitettä.

Ehdotettu saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta olisi hallintolainkäytön järjestelmän kehittämistavoitteiden kannalta poikkeuksellinen ratkaisu. Tulisikin huolellisesti arvioida, liittyykö saamelaiskäräjien vaaliluetteloä koskeviin asioihin sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi esitetty ratkaisu olisi perusteltavissa. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeusturvan kokonaisuuden takaamiseksi on poikkeuksellisia ratkaisuja omaksuttaessa varmistettava oikeusturvan kokonaisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden muuttaminen valituslupatuomioistuimeksi on ollut mahdollista hallintotuomioistuinten toiminnan laadun ja tehokkuuden kehittämisen myötä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että etenkin saamelaiskäräjälain 3 §:n tulkinnanvaraisuuden väheneminen, ja oikaisumenettelyn yksinkertaistaminen todennäköisesti kokonaisuutena arvioiden selkeyttäisivät saamelaiskäräjien vaaleja ja erityisesti vaaliluetteloön merkitsemistä koskevaa päätöksentekoa. Hakemusten käsittelyn aikaistuminen ja vaalilautakunnan jatkuvaluonteisuus puolestaan todennäköisesti tasaavat muutoksenhaun jakautumista siten, että asioiden käsittely ei ruuhkaudu yhtä pahoin kuin nykyisin. Mahdollisten muutosten vaikutuksia on kuitenkin syytä seurata tarkoin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ole suoranaisesti arvioitu muutosehdotusten vaikutuksia korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän ja resurssitarpeen kannalta. Vaalien toimittamista koskevan vaikutusarvion (s. 47-49) perusteella on pääteltävissä, että muutosten arvioidaan vähentävän valitus- ja ylimääräisiä muutoksenhakuprosesseja korkeimmassa hallinto-oikeudessa murto-osaan ainakin vuoden 2023 vaalien toimittamisen jälkeen. Etenkin vuoden 2023 vaalien osalta valitusten ja purkuhakemusten määrän arvioiminen on kuitenkin vaikeaa. On mahdollista, että valitusten ja ylimääräisten muutoksenhakujen määrä ei vielä tässä vaiheessa merkittävästi vähene. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että valituslupajärjestelmän ulottaminen näihin asioihin ei merkitse valituskieltoa eikä vaikuttane olennaisesti valitusten määrään. Se mahdollistaa kuitenkin sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä aiempaa paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin, oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen ja oikeusturvan toteuttamiseen.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Irma Telivuo, Petri Helander, Jaakko Autio ja Monica Gullans ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus