Juha Joona
Oikeustieteen tohtori, Varatuomari LL.D., Researcer
Lapin yliopisto Arktinen Keskus
Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti
Box 122, 96101 Rovaniemi
FINLAND
Tel. +358 40 5577221
juha.joona@ulapland.fi

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausunto koskien HE 274/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Keskityn tässä lausunnossa lähinnä vain saamelaiskäräjälain 3 §:n esitettyihin muutoksiin eli saamelaismääritelmään. Aluksi käydään lävitse ne historialliset tapahtumat, jotka tulee ottaa huomioon määriteltäessä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä yksilötasolla (1). Tämän jälkeen käydään lävitse nykyisen saamelaismääritelmän synty (2) ja 3 §:n soveltamiskäytäntöä kieliperusteeseen liittyen (3). Seuraavaksi käydään lävitse nk. lappalaisperustetta (4), joka on aiheuttanut eniten keskustelua ja tämän jälkeen se, mitä YK:n komiteat eli Ihmisoikeuskomitea ja nk. rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvova CERD ovat tästä asiasta todenneet (5). Lopuksi on vielä yhteenveto niistä seikoista, jotka asiasta päätettäessä tulisi mielestäni ottaa huomioon (6).

1. Saamelaiseen alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit

Saamelaiskäräjälain 3 §:n sisällön osalta lähtökohtana tulee pitää sitä, mitä tästä asiasta säädetään perustuslaissa. Perustuslain 17,3 §:n mukaan saamelaisella tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuluvia henkilöitä.[1] Jotta saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, saamelaiskäräjälain 3 §:n tulee olla sisällöltään sellainen, että niillä henkilöillä, jotka täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit, on oikeus tulla

[1] Perustuslaki 17,3 §: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”.

merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Toisaalta niillä henkilöillä, jotka eivät täytä kyseisiä edellytyksiä, tätä oikeutta ei tule olla.

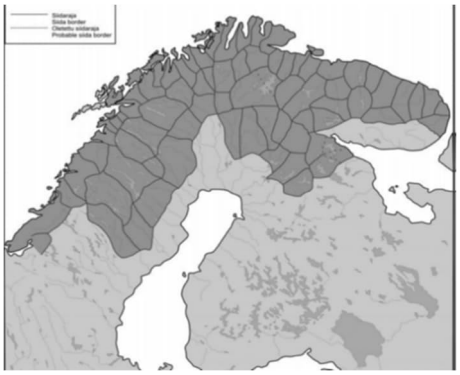
Niistä kriteereistä, joiden täyttyessä henkilön voidaan katsoa kuuluvan alkuperäiskansaan, vallitsee kansainvälisesti varsin suuri yksimielisyys. YK:n alkuperäiskansoja koskeva, vuonna 1989 hyväksytty ILO-169 yleissopimus on ainoa nimenomaan alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen sopimus.[2] Vaikka Ruotsi ja Suomi eivät ole ratifioineet sopimusta, Ruotsissa lähdetään siitä, että sopimusta tulee soveltaa, koska se kertoo kansainvälisen oikeuden sisällöstä.[3]

Sopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja nykyisten valtiorajojen syntymisen aikaan. Suomessa tämä tarkoittaa niitä saamelaisia, jotka asuttivat suurta osa nykyisen Lapin maakunnan alueesta 1600- ja 1700-luvuilla.[4] Lisäksi ILO-sopimuksessa edellytetään, että alkuperäsikansaan nykyään kuuluvien henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. Lisäksi voidaan yhtyä YK:n ihmisoikeuskomitean näkemykseen, jonka mukaan alkuperäsikansojen kohdalla kysymys on yhteydestä perinteisiin elinkeinoihin, kuten metsästykseen ja kalastukseen sekä muuhun perinteiseen maankäyttöön, joka tulee esille erityisenä elämäntapana.[5] Vaikka tätä ei todetakaan erikseen, tähän elämäntapaan liittyy epäilemättä asuminen alkuperäiskansan perinteisillä asuinalueilla ja saamelaisten kohdalla poronhoidon harjoittaminen.

2. Historialliset tapahtumat ja väestöryhmät

Nykyisen Pohjois-Suomen aluetta asuttivat 1600- ja 1700-luvuilla lähes yksinomaan alueen alkuperäiset saamelaiset, joista käytettiin nimitystä metsäsaamelaiset. He saivat toimeentulonsa, peuranpyynnistä, kalastuksesta sekä pienimuotoisesta poronhoidosta. Metsäsaamelaisten asuttamansa alue oli jakaantunut nk. lapinkylien alueisiin, joista eteläisin oli Maanselän ja pohjoisin oli Inarin lapinkylä. Kysymys on saamelaista, joille kaikki maa- ja vesialueiden käyttöä koskevat oikeudet tuolloin kuuluivat. Oikeuskäytännössä metsäsaamelaisten oikeus käyttämiinsä alueisiin katsottiin niin vahvaksi, että se on rinnastettu omistusoikeuteen.[6]

[2] Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169. Sopimuksen on ratifioinut 23 valtiota, muun muassa Norja, jossa suurin osa saamelaisista asuu.
[3] Esim. Högsta domstolen 23.1.2020 T 853-18.
[4] Nykyiset valtiorajat syntyivät vuosina 1595, 1751 ja 1809. Vuonna 1673 annettiin Lapinmaiden asutusplakaatti, joka salli suomalaisten uudisasukkaitten asettua lapinkylien alueelle.
[5] Ihmisoikeuskomitea CCPR/C/124/D/2668/2015, kohta 6.8.
[6] Ks esim. Korpijaakko-Labba. Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa 1989, Joona, Ikimuistoinen oikeus. Tutkimus Lapin alkuperäisistä maa- ja vesioikeuksista 2019.

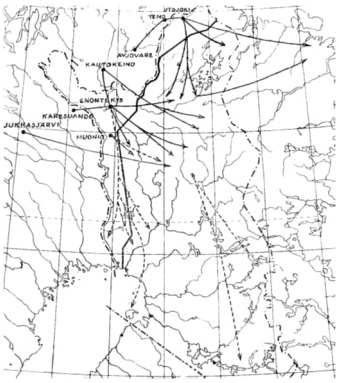


Lapinmaiden uudisasutusplakaatin antamisen seurauksena uudisasukkaita alkoi saapua saamelaisten alueelle erityisesti 1700-luvun alkupuolelta alkaen. Tämä suomalaisten saapuminen tarkoitti käytännössä sitä, että metsäsaamelaiset menettivät maansa, oikeutensa ja elinkeinonsa. Tapahtumien kulku oli hyvin samanlainen kuin samaan aikaan eri puolilla maailmaa. Uudisasukkaitten harjoittama kaskeaminen karkotti riistan ja tuhosi porojen laidunmaat, minkä seurauksena metsäsaamelaiset menettivät toimeentulonsa perustan. Vuonna 1730 Sodankylän kirkkoherra Henrik Wegeliua kertoo, että lappalaisten köyhyys ja kurjuus on niin suurta, ”ettei ´hän pysty sitä sanoin kuvailemaan".[7]

Seuraava vaihe oli Norjan porosaamelaisten saapuminen. Vuoden 1751 Strömstadin rajasopimus salli porojen laiduntamisen molemmin puolin silloista Norjan ja Ruotsin rajaa. Norjalaisten poromäärät olivat kasvaneet voimakkaasti ja laitumien kulumisen vuoksi he alkoivat tuoda porojaan yhä suuremmassa määrin nykyisen Suomen puolelle. Tästä aiheutui haittaa ja vahinkoa sekä alueen alkuperäisille saamelaisille mutta myös uudisasukkaille, mistä syystä Suomi (Venäjä) joutui sulkemaan rajan vuonna 1852. Rajan sulkemisen seurauksena monet norjalaisista muuttivat poroineen nykyisen Suomen alueelle. Suurin osa näistä muutoista tapahtui 1860-1900 välisenä aikana. Suurten porotokkien saapuminen aiheutti metsäsaamelaisten toimeentulolle välttämättömien peurakantojen romahtamisen. Enemmistö näistä muuttajista oli Norjan porosaamelaisia, mutta mukana oli myös alkujaan suomalaista syntyperää olevia poronhoitajia.[8]

[7] Ks. Sjögren (1828, 150-151) joka on julkaissut Wegeliuksen 25.5.1751 päivätyn kuvauksen. Ks. myös J. Fellman III (1906, 406), joka toteaa, että uudisasukkaat syrjäyttivät lappalaiset parhailta asuinpaikoilta

[8] Övergången from nomadismen till agrar bosättining. Hultblad 1968 s. 73; Samisk bosättning i Nordkalotten. Vorren 1980, 253; Suomen ja Venäjän välisen raja sulkeminen vuonna 1852. Sarva 1920 s. 2. Suomen ja Norjan Lapin rajaneuvottelut 1829-1852. Tikkanen 1964 s. 64, Ks. myös Tikkanen 66, 71.



3. Nykyisen saamelaismääritelmän tausta

Kesällä 1962 Utsjoen, Enontekiön, Inarin kunnissa sekä Kittilän ja Sodankylän pohjoisosissa tehtiin haastattelututkimus, joissa haastateltavilta kysyttiin, onko henkilö itse, toinen vanhemmista tai joku isovanhemmista oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Jos haastateltava ilmoitti, että asia on, tai on ollut näin, hänet merkittiin tätä varten laadittuun luetteloon.

Kysymys ei ollut siitä, että käytetyllä määritelmällä olisi tarkoitettu määritellä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä. Tätä sanaa ei edes käytetty. Kysymys oli ainoastaan siitä, että käytetty määritelmä katsottiin käyttökelpoiseksi kyseisessä haastattelututkimuksessa. On myös katsottu, että tutkimus tehtiin puutteellisesti. Monissa kylissä ei käyty lainkaan. Osa alueen väestöstä jäi kokonaan haastattelujen ulkopuolelle.

Tarkoitus oli, että vastaavia haastatteluja olisi tehty myös huomattavasti laajemmalla alueelle, mutta tämä ei toteutunut. Suurin osa perinteisestä saamelaisalueesta jäi haastattelujen ulkopuolelle. Tämä tarkoitti sitä, että suuri osa sellaisista henkilöistä, jotka olisivat vielä vuonna 1962 täyttäneet asetetun kriteerin eivät tulleen merkityksi luetteloon. Alueen alkuperäiset metsäsaamelaiset jäivät luettelon ulkopuolelle.[9] Ainoastaan osa inarinsaamelaista pääsi mukaan.

Vuonna 1973 perustettiin saamelaisvaltuuskunta. Kysymyksessä oli neuvoa-antava elin, johon jäsenet valittiin vaaleilla. Äänioikeus saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa oli vuoden 1962 haastattelussa luetteloon merkityille henkilöillä sekä heidän jälkeläisillään. Kun

[9] Vuoden 1928:8 (s. 5) komiteanmietinnössä todetaan, että niinkin etelässä kuin Rovaniemen rajan lähellä olevissa Sodankylän kylissä puhuttiin vielä 1800-luvun puolivälissä yleisesti ”lappia”. Nervander (1908, 131-135) kertoo vierailustaan Suikin lapinkodassa Kolarissa. Hänen mukaan viisihenkinen saamelaisperhe puhui keskenään "kaunista äidinkieltään".

saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1994, vaaliluetteloon merkittiin ne henkilöt, joilla oli ollut oikeus äänestää saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa.[10]

Saamelaiskäräjälakiin lisättiin kuitenkin tässä yhteydessä myös uusi peruste eli 3 §:n 3. kohta, jonka mukaan myös vaaliluetteloon merkityn henkilön jälkeläisellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Lähtökohtaisesti tämä tarkoitti sitä, että vuoden 1962 luetteloon merkityn henkilön jälkeläisellä olisi oikeus tulla merkityksi luetteloon ilman sukupolvirajoitusta.

Suomen perustuslain mukaan saamelaisella tarkoitetaan alkuperäsikansaan kuuluvaa henkilöä. Keskeinen ongelma syntyy siitä, että ne kriteerit, joiden nojalla henkilöt on merkitty vaaliluetteloon, ovat erilaiset kuin ne kriteerit, joiden nojalla alkuperäiskansaan kuuluvat henkilöt vakiintuneesti määritellään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suurin osa niistä henkilöistä, jotka polveutuvat alueen alkuperäisistä saamelaisista, asuvat edelleen alueella, harjoittavat perinteisiä saamelaisia elinkeinoja ja pitävät itseään saamelaisina - joita tulisi ensisijaisesti pitää alkuperäiskansaan kuuluvina - eivät voi edustaa itseään saamelaiskäräjillä. Toisaalta vaaliluetteloon tällä hetkellä merkityt henkilöt eivät ole merkitty luetteloon niiden kriteerien nojalla, joiden kriteerien täyttymistä alkuperäiskansaan kuuluvilta henkilöistä normaalisti edellytetään.

Vuoden 1962 haastattelujen tarkoituksena olisi ollut määritellä henkilöitä sen mukaan kuuluvatko he alkuperäsikansaan vain ei. Määritelmän mukaan henkilön ei tarvinnut myöskään olla saamelaista edes sukua. Monen Pohjois-Lappiin muuttaneen suomalaisen uudisasukkaan jälkeläinen oli oppinut alueella puhuttua kieltä ja myös tällainen henkilö täytti vuonna 1962 käytetyn kriteerin. Nykyisen Pohjois-Lapin alueelle 1800-luvun lopulla muuttaneiden porosaamelaisten jälkeläisistä suurin osa täytti asetetun kriteerin vielä vuonna 1962. He eivät kuitenkaan olleet ensimmäinen vaan jo kolmas alueelle saapunut väestöryhmä. Alueen alkuperäiset metsäsaamelaiset olivat asuttaneet alueita satoja vuosia ennen heidän saapumistaan.

Toinen ILO-sopimuksen alkuperäiskansaa koskeva kriteeri on perinteisten instituutioiden säilyttäminen. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityistä noin 10 500 henkilöistä noin 70 % asuu muualla kuin Pohjois-Lapissa, pääasiassa etelän suurissa asutuskeskuksissa. Alle 18 vuotiaiden osalta tämä luku on noin 85 %. Arviolta vain 2-3 % saa toimeentulonsa poronhoidosta ja arviolta noin 2 000 henkilöä puhuu saamea, joko hyvin tai jonkin verran. Tarkkoja tietoja ei tosin ole saatavilla. Kysymys on kuitenkin siitä, että enemmistön vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä ei voida katsoa säilyttäneen toistakaan alkuperäsikaan kuuluvilta edellytettyä kriteeriä, eli perinteisten instituutioiden säilyttämistä.

[10] Hallituksen esitys saamelaiskäräjälaiksi 248/1994 vp.

Saamelaiskäräjälakiin ja laissa tarkoitettuun saamelaiskäräjien vaaliluetteloon sisältyy perustavaa laatua oleva ristiriita. Kärjistetyn esimerkin mukaan helsinkiläinen pankinjohtaja, jonka ainoa yhteys saamelaisuuteen on se, että hänellä on neljän sukupolven päässä yksi esivanhempi, joka on vuonna 1962 ilmoittanut, että hänellä on ollut yksi isovanhempi, joka on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään, kuuluu alkuperäiskansaan. Sen sijaan savukoskelainen poronhoitaja, joka pitää itseään saamelaisena ja polveutuu kaikkien neljän isovanhempansa kautta alueen alkuperäisistä saamelaisista ei pääse saamelaiskäräjien vaaliluetteloon eikä siis kuulu saamelaiseen alkuperäsikansaan.

4. Saamalaismääritelmän nykyinen tulkintakäytäntö ja neljännen sukupolven lisääminen saamelaismääritelmään

Saamelaiskäräjillä on jo pitkään vallinnut osapuolijako, jossa enemmistö päättää kaikista saamelaiskäräjien hallituksen ja vaalilautakunnan jäsenistä. Vähemmistöön kuuluvilla edustajilla ei ole ollut mahdollisuutta päästä esimerkiksi hallitukseen, heidän henkilökohtaisesta äänimäärästä huolimatta. Saamelaiskäräjälain kieliperusteen (3,1 § 1k.) soveltamisen osalta vaalilautakunta on tulkinnut lakia hyvin tiukasti. Vaikka hakija oli toimittanut vaalilautakunnalle kymmenen hänen isänsä hyvin tunteneen henkilön kirjalliset todistukset, joiden mukaan hänen isänsä oli puhunut saamea, vaalilautakunta hylkäsi hakemuksen.[11] Koska henkilö ei voi siis käytännössä todistaa edes sitä, että isänsä oli puhunut saamea, hakijan on mahdotonta todistaa sitä, että hänen neljän sukupolven päässä oleva isovanhemman isovanhempi oli puhunut saamea. Vaikka hallituksen esityksessä esitetään tätä, tällaisella ei ole käytännössä merkitystä.

Saamelaiskäräjät on myös katsonut, että vaikka henkilö on puhunut saamea tämä ei ole riittävää, koska lain mukaan saamen täytyy olla ensimmäinen kieli. Tällaisen osoittamien myöhemmin on käytännössä hyvin vaikeaa, jollei mahdotonta. Koska käytännössä kaikki saamea osaavat puhuvat myös jotain muuta kieltä, on hyvin vaikea osoittaa, että nimenomaan saame oli ensimmäinen opittu kieli.

Lain 3 §:n 3. kohdan mukaan henkilö tulee hyväksyä vaaliluetteloon, jos toinen hänen vanhemmistaan oli hyväksytty tai olisi voitu hyväksyä vaaliluetteloon. Vaikka hakija oli osoittanut, että hänen äitinsä olisi täyttänyt kieliperusteen, valitus tuli hylätyksi sillä perusteella, että hakija ei ollut osoittanut, että hänen äitinsä oli pitänyt itseään saamelaisena.[12] Tällaisen osoittaminen on käytännössä mahdotonta jo edesmenneen henkilön osalta.[13]

Lainmuutoksen tarkoituksena on ilmeisesti se, että myös sellaiset henkilöt, jotka on tällä hetkellä merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, joutuisivat hakeutumaan uudelleen

[11] KHO 30.9.2015 t. 2748: ei muutosta.
[12] KHO 23.4.2021 t. 210: ei muutosta.
[13] Edellä mainittuun päätökseen liittyen, ks. myös KHO 2022:145.

vaaliluetteloon ja osoittamaan, että he täyttävät kieliperusteen. [14] Kun kieliperusteen täyttymisen osoittaminen voi olla hyvin vaikeaa, jopa mahdotonta, hyväksyminen vaaliluettelon olisi monissa tapauksissa riippuvainen enemmistö valitseman vaalilautakunnan kannasta.

Toisaalta, jos vaalilautakunta hyväksyy henkilön, kenelläkään ulkopuolisella ei ole mahdollisuutta kyseenalaistaan sitä, täyttääkö kyseinen henkilö asetetut kriteerit. Käytännössä tilanne on jo nyt hyvin lähellä sitä, että saamelaiskäräjien enemmistön valitsevat elimet päättäisivät sen, hyväksytäänkö henkilö vaaliluetteloon vai ei. Ehdotettu uusi muutoksenhakuelinkään ei toisi tähän muutosta, koska tämäkään elin ei voisi koostua muista kuin saamelaiskäräjien (enemmistön) esittämistä henkilöistä.

Kysymys ei ole vain niistä henkilöistä, jotka ovat täällä hetkellä merkitty vaaliluetteloon. Vaaliluettelon ulkopuolella on sellaisia henkilöitä, joiden sisarukset, serkut, toiset serkut ovat luettelossa, vaikka heidän oikeudellinen asemansa on täysin sama kuin luetteloon merkityillä. Myös se, että nykyään vaaliluettelossa olevat henkilöt voisivat säilyä luettelossa mutta esimerkiksi heidän sisarensa tai veljensä eivät voisi enää päästä luetteloon, olisi kiistatta riidassa yhdenvertaisuuden kanssa. Jos tällainen erottelu toteutettaisiin, se tulisi tulevaisuudessa koskemaan ilmeisesti myös heidän jälkeläisiään, ilman sukupolvirajoitusta. Tällöin myös tulevat sukupolvet olisivat eriarvoisessa asemassa ilman hyväksyttävää syytä. Lisäksi on paljon sellaisia henkilöitä, jotka täyttävät alkuperäsikansaan kuulumisen kriteerit selvemmin kuin ne henkilöt, jotka ovat luettelossa, mutta heitä ei ole hyväksytty luetteloon. Myös heidän kohdallaan kysymys olisi syrjinnästä.

Ehkä yllättävin perustelu hallituksen esityksessä on se, että kysymys ei ole siitä, kuka on saamelainen vaan ainoastaan oikeudesta äänestää saamalaiskäräjävaaleissa.[15] Hallituksen esityksessä lähdetään siis siitä, että osa saamelaisista olisi vaaliluettelossa ja osa sen ulkopuolella. Jos osa saamelaisista on vaaliluettelossa ja osa sen ulkopuolella, joudutaan kysymään, miksi osa saamelaista voi osallistua saamelaisen yhteisten asioiden hoitoon ja esimerkiksi päättämään saamelaisille osoitettujen käytöstä, mutta osa ei. Hallituksen esityksessä ei esitetä mitään perusteluja tällaiselle erottelulle. Toteutuessaan tällainen olisi osalle saamalaista syrjivää ja ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa.

4. Lappalaisperuste

[14] HE 274/2022 vp. s. 48: ”Merkintä aiempien vaalien vaaliluettelossa ei itsessään toisi henkilölle oikeutta tulla jatkossa merkityksi vaaliluetteloon, ellei hänen osoiteta täyttävän ehdotetun lain mukaiset äänioikeuden edellytykset. Myöskään henkilön vanhemman kuuluminen vaaliluetteloon ennen lainmuutosta ei toisi henkilölle automaattista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon”

[15] HE 274/2022 vp. s. 1. Kohta: ”esityksen pääasiallinen sisältö”.

Verrattuna vuoden 1962 määritelmään, saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmään lisättiin polveutumis- eli nk. lappalaisperuste (3,1 §:n 2. k.) Hakija katsottiin saamelaiseksi, jos hän todistettavasti polveutui alueen aikaisemmasta saamelaisväestöstä. Toisin kuin aikaisemmin, saamelaiskäräjälaissa saamelaisella tarkoitettiin nyt alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä. Se, että saamelaiskäräjälakiin haluttiin kohta, joka täytti nimenomaan alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit, oli epäilemättä yhteydessä myös ILO-sopimukseen, jonka ratifiointia tuolloin harkittiin. Myös perustuslaissa saamelaisella tarkoitettiin nyt alkuperäiskansaan kuuluvaan henkilöä.

Vaikka kyseisessä lainkohdassa tarkoitetut maa- ja veronkantokirjat on tehty alkujaan verotusta varten, ne ovat samalla luettelo lapinkylien alueella eläneistä alkuperäisistä saamelaisista, joista suuri enemmistö oli metsäsaamelaisia. Kuitenkin, kun ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidetiin vuonna 1999, saamelaiskäräjien vaalilautakunta hylkäsi kaikki lappalaisperusteella hakeneet. Myös korkein hallinto-oikeus hylkäsi käytännössä kaikki tällä perusteella valittaneet.[16] Myös tämän jälkeen saamelaiskäräjien hallitus on hylännyt lappalaisperusteella hakeneet.

Toisaalta, jos saamelaiskäräjien hallitus on halunnut merkitä henkilön vaaliluetteloon, hänet on voitu merkitä luetteloon lappalaisperusteella.[17] Lappalaisperustetta koskeva soveltamiskäytäntö näyttäytyy syrjivänä. Kuitenkaan esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ei ole pitänyt tällaista käytäntöä lainvastaisena. KHO ei ole kuitenkaan perustellut miksi asia on näin.

Laki on sinällään selvä ja yksiselitteinen ja jokaisella hakijalla on ollut arkistoviranomaisen antama todistus siitä, että henkilö polveutuu kyseisiin luetteloihin merkityistä saamelaisista. Tästä huolimatta valitukset on hylätty. Perusteena on käytetty sitä, että lain esitöissä oli maininta, jonka mukaan asetuksella olisi voitu määrätä, että osa laissa tarkoitetuista luetteloista voitaisiin jättää huomioimatta. Eduskunta kuitenkin poisti tämän mahdollisuuden ja lainkohta säädettiin sellaisena kuin se on nykyisessä laissa.

Lainkohta on selvä ja riidaton, jolloin lähtökohtana tulisi olla, että lakia sovelletaan eduskunnan säätämän sanamuodon mukaisesti. Sekä perustuslain (17,3 §) kansainvälisen oikeuden (ILO-169 1. art.) että oikeuslähdeopin näkökulmasta lappalaisperustetta tulisi

[16] KHO:n julkaistussa päätöksessä (1999:55) hakija oli pitänyt itseään saamelaisena ja hänen saamelainen esivanhempansa oli merkitty vuoden 1762 veroluetteloon. KHO hylkäsi valituksen.

[17] Henkilö hakeutui vaaliluetteloon muun muassa sillä perusteella, että hän oli 1739 maakirjaan merkityn lappalaisen jälkeläinen. Saamelaiskäräjien hallitus hyväksyi henkilön saamelaiskäräjälain 3 §:n 1–3 kohdan perusteella. Jo aikaisemin oli todettu, että henkilö ei täytä kieliperustetta. Toisen kohdan osalta hallitus totesi, että ”saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei ole enää ajanmukainen, se sulkee pois vaaliluettelosta henkilöitä, jotka ovat saamelaisia mutta ovat menettäneet kielen vahvan suomalaistamisen myötä”. Hakija ja samalla perusteella 10 muuta hakijaa hyväksyttiin luetteloon. Ks. Lakimies 4/2013 s. 750.

soveltaa sen sanamuodon mukaisesti. Kuten myöhemmin tulee esille myös Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimuksen edellyttävät tätä.

Hallituksen esityksessä esitetään kuitenkin lappalaisperusteen poistamista. Asiaa perustellaan sillä, että veroluetteloon on voitu merkitä myös muita kuin saamelaisia.[18] Koska saamelaisten suorittama lapinvero oli ainoa lapinkylien alueella maksettava vero, ensimmäiset vuoden 1673 asutusplakaatin jälkeen saapuneet suomalaiset jouduttiin merkitsemään vuoden 1695 lappalaismaakirjaan. Heitä oli noin 15. Heidät on kuitenkin helppo yksilöidä nimen perusteella tai sille perusteella, että heidän todetaan olevan suomalaisia (finnar). Tämän jälkeen suomalaiset uudisasukkaat merkittiin uudisasukasluetteloon ja saamelaiset heitä koskevaan luetteloon aina vuoteen 1762 asti, Inarissa vielä noin vuoteen 1825.[19]

On siis totta, että lappalaismaakirjaan on merkitty myös yksittäisiä suomalaisia, mutta voidaan kysyä miksi joku hakisi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon tällaisen henkilön perusteella. Jos hakijan suomalainen esivanhempi on merkitty vuoden 1695 lappalaismaakirjaan, on selvää, että hänellä on myös kymmeniä saamelaisia esivanhempia. Ei ole myöskään tiedossa, että kukaan olisi hakeutunut vaaliluetteloon suomalaisen esivanhemman perusteella.

Kysymys ei ole myöskään ”elinkeinosta” tai ”verotusperusteesta”, kuten joissain yhteyksissä on väitetty, vaan henkilöistä kuten Per Musta, Anders Aikio, Olof Millo, Per Eira jne. Näiden henkilöiden saamelaisesta etnisiteetistä ei voine olla epäselvyyttä. He olivat saamelaista sukua, puhuivat saamea äidinkielenään, saivat toimeentulonsa saamelaiselinkeinoista, käyttivät perinteistä saamenpukua ja esiintyivät oikeudenkäynneissä ja viranomaisten luona yhteisesti puolustaessaan oikeuksiaan alueelle tunkeutuneita suomalaisia vastaan ym. Heille saamelaiset olivat ”me” ja suomalaiset ”he”.

Kysymys ei ole ”yhdestä satoja vuosia sitten” eläneestä saamelaisesta, vaan siitä, että tällainen henkilö polveutuu saamelaisesta alkuperäsikansasta. Tässä suhteessa yksikin saamelainen esi-isä riittää, mutta koska Keski- ja Pohjois-Lapin väestö oli vielä pitkälle 1800-lukua syntyperältään saamelaista, moni hakija polveutuu useista kymmenistä saamelaisista.

Toisin kuin tämän asian yhteydessä on esitetty, kysymys ei ole siitä, että tällainen saamelainen olisi elänyt liian kaukana menneisyydessä, jotta se osoitaisi hakijan olevan

[18] Hallituksen esityksessä todetaan: ”Lappalainen viittasi vanhoissa asiakirjoissa elinkeinoon eli lapinveron maksajiin, ei etnisiteettiin. Näissä asiakirjoissa on merkintöjä muistakin saamelaisten nykyisellä kotiseutualueella menneisyydessä asuneista ihmisistä kuin saamelaisista, eikä asiakirjamerkintä sellaisenaan siten välttämättä osoita rekisteriin merkityn henkilön olleen saamelainen.”

[19] Näistä kahdesta luettelosta, joista toiseen merkittiin alueen alkuperäiset saamelaiset ja toiseen uudisasukkaat, ks. esim. Samuli Onnela, Suur-Sodankylän historia 2. Suurpitäjä saamelaisten ja suomalaisten maana 1747-1906.

etnisyydeltään/kulttuuriltaan saamelainen. Kysymys ei ole tästä vaan ainoastaan siitä, että luettelomerkintä osoittaa polveutumisen. Alkuperäisikansan perinteisten instituutioiden ja kulttuurin säilyttäminen koskee taas hakijaa itseään. Kysymys on siis kahdesta erillisestä kriteeristä, joiden molempien tulee täyttä, jotta henkilön voidaan katsoa kuuluvan alkuperäsikansaan. Näitä kahta asiaa ei tulisi sekoittaa keskenään.

Luettelomerkinnän ajankohdan osalta voidaan kuitenkin todeta, että alueen alkuperäsiset saamelaiset merkittiin saamelaisluetteloon pääsääntöisesti vain vuoteen 1762 asti.[20] Se, että heitä ei enää tämän jälkeen merkitty kyseiseen luetteloon, ei tietenkään tarkoittanut, että heitä ei tämän jälkeen enää olisi ollut. Kysymys oli ainoastaan siitä, että heidän nimensä siirrettiin saamalaisluettelosta uudisasukkaitten luetteloon, jossa oli tämän jälkeen sekä saamelaisia, että suomalaisia. Heidän elämänsä ja saamelaisen kulttuurin harjoittaminen jatkui tämän jälkeenkin samanlaisena kuin aikaisemminkin, mistä kertoo esimerkiksi se, että saamea puhuttiin yleisesti vielä 1850-luvulla esimerkiksi Sodankylän eteläosissa ja eräillä alueilla vielä 1900-luvun alkupuolella, kuten edellä on todettu (alav. 9).

Saamelaiskäräjillä vallitseva osapuolijako on tullut esille erityisesti suhtautumisessa lappalaisperusteeseen. Enemmistö on esittänyt lappalaiskriteerin poistamista, vähemmistö, joka koostuu ensisijaisesti inarinsaamelaisista, taas sen säilyttämistä ja lain noudattamista. Lappalaisperusteella hakeneet ovat pääsääntöisesti inarin-/ metsäsaamelaisia, jotka todennäköisesti tulisivat äänestämään omaan ryhmäänsä kuuluvaa ehdokasta. He ovat etnisesti saamelaisia, mutta he ovat menettäneet kielen suomalaistamispolitiikan seurauksena tai kysymys on henkilöistä, jotka olisivat tulleet kielikriteerin perusteella merkityiksi vaaliluetteloon, mutta heidän vanhempiaan, isovanhempiaan tai isoisovanhempiaan ei haastateltu vuonna 1962.

Toisin kuin monen muun vaaleilla valittavan toimielimen osalta, saamelaiskäräjävaaleissa kysymys on siitä, että samalla kun saameleiskäräjille valitut saamelaispoliitikot – eli saamelaiskäräjien enemmistöstä muodostuva hallitus - päättävät henkilön merkitsemisestä vaaliluetteloon, samalla päätetään myös siitä, kenellä on oikeus äänestää seuraavissa saamelaiskäräjävaaleissa. Kun saamelaiskäräjille on mahdollista päästä jo muutamalla kymmenellä (34 äänellä vuonna 2019) äänellä ja valituksi tulo ratkeaa monissa tapauksissa muutaman äänen erolla, on selvää, että vaaliluetteloon merkityillä henkilöillä on suora vaikutus vaalien lopputulokseen.[21]

---

[20] Inarissa pääsääntöisesti vuoteen 1825 ja muutamassa yksittäistapauksessa vielä ennen 1800-luvun puoliväliä. Käytännössä vaaliluetteloon on kuitenkin haettu 1700-luvulla merkittyjen saamalaisten perusteella. Kuitenkin ainakin yhdessä tapauksessa hakija oli viitannut vuoden 1695 maakirjaan merkittyyn esivanhempaan.

[21] Vaalitulos ratkaisee myös sen millä ryhmällä on oikeus päättää hallituksen koostumuksesta ja saamelaiskäräjillä noudatettavasta politiikasta. Hallituksen esityksessä (HE 274/2022 vp. s. 28) todetaan, että Saamelaiskäräjät on pääasiassa kansallisille viranomaisille aloitteita ja esityksiä tekevä sekä lausuntoja antava toimielin. Valtion varoista saamelaiskäräjille maksettava rahoitus on kuitenkin varsin huomattava, (8,4 miljoonaa vuonna 2023, nousua edellisetä vuodesta 10 %). Saamelaiskäräjien enemmistöllä on siis myös taloudellista valtaa, varsinkin kun varojen käyttöä koskevasta päätöksestä ei ole mahdollista valittaa (Saamelaiskäräjälaki 8,2 §).

Kaikki hallituksen esitystä valmistelleen Timosen työryhmän viisi saamelaiskäräjien enemmistön valitsemaa jäsentä edustivat tässä asiassa saamelaiskäräjien enemmistön kantaa eikä työryhmä halunnut kuulla saamelaiskäräjien vähemmistön edustajia. Vähemmistö on menestynyt hyvin edellisissä vaaleissa. Jos tämä kehitys jatkuu seuraavissa vaaleissa, on täysin mahdollista, että valta vaihtuu. Jos lappalaisperuste poistetaan ja vaaliluettelo laaditaan uudelleen, kuten hallituksen esityksessä esitetään, tämä tarkoittaa sitä, että muun muassa edellisissä vaaleissa eniten ääniä (220) saanut, vähemmistöön kuuluva käräjäedustaja, menettäisi oikeutensa asettua ehdolle. On siis ilmeistä, että esitys lappalaisperusteen poistamiseen ei perustu niinkään oikeudellisiin, vaan pikemminkin poliittisiin syihin.[22]

5. Ihmisoikeuskomitean ja CERD:n kannanotot

Hallituksen esityksessä esitettyjä muutoksia perustellaan kuitenkin ensisijaisesti YK:n komiteoiden kannanotoilla. Tältä osin voidaan sanoa, että lukijaa johdatetaan, jopa tietoisesti, harhaan. Kuten myöhemmin tulee esille, nämä kannanotot itse asiassa edellyttävät, että lappalaisperuste eli polveutumisperuste tulee säilyttää ja sitä tulee soveltaa sen sanamuodon mukaisesti.

Vaikka Suomi on ratifioinut Kansalaisoikeuksia ja Poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (nk. KP-sopimus) ja nk. Rotusyrjintäsopimuksen, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi oikeudellisesti sitoutunut niihin kannanottoihin, joita näiden sopimusten täytäntöönpanoa valvovat Ihmisoikeuskomitea ja nk. CERD esittävät. Itse sopimukset sitovat Suomea, mutta komiteoiden kannanotot on vakiintuneesti ymmärretty eräänlaisiksi ohjeiksi. Tyypillisessä tapauksessa kysymys on erilaisten järjestöjen jäsenille osoitetuista suosituksista ja lähtökohtaisesti kysymys on poliittisista kannanotoista. Kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden suvereniteetin rajaamaa. Kuten oikeuskirjallisuudessa todetaan ”jäsenvaltiot eivät ole halunneet myöntää järjestöille ylikansallista päätösvaltaa.”[23]

<u>Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 kannanotot</u>

YK:n komiteat eivät myöskään tee maavierailuja eli komiteoiden jäsenillä ei ole asiasta muuta tietoa kuin se mitä asianosaiset ovat kirjelmien vaihdossa kertoneet.

[22] Ks. esim. CERD 2.6.2022 kohta 8.6. ja Ihmisoikeuskomitea 1.2.2019, jossa enemmistöä edustava saamelaiskäräjien puheenjohtaja Sanila-Aikio toteaa: ”Saamelaiskäräjien nykyinen kokoonpano on myös aiempaa jakaantuneempi, mikä johtaa kompromisseihin toisaalta saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja alkuperäiskansojen oikeuksien ja toisaalta sellaisten kompromissien välillä, joihin jotkut yksittäiset jäsenet pyrkivät Suomen valtion ja Suomen valtaväestö kanssa. Tämä suuntaus vie pohjaa nuorten saamelaisnaisten kuten ilmoituksen tekijän johtajuuden lisääntymiseltä” (UM:n suomennos).
[23] Esim. Hakapää, Uusi kansainvälinen oikeus 2010 s. 27.

Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 kannanotossa todetaan myös erikseen, että sen näkemykset tässä asiassa perustuvat pelkästään siihen informaatioon mitä asianosaiset eli saamelaiskäräjien enemmistöä edustaneet Sanila-Aikio ja Näkkäläjärvi eli heidän asiamiehensä Martin Scheinin ja toisaalta Suomen valtio (Ulkoministeriö) ovat asiassa esittäneet.[24]

Kuten Ihmisoikeuskomitean ja UM:n kirjeenvaihdosta käy selville, UM ei ota vastineessa lainkaan kantaa varsinaiseen asiaan vaan tyytyy lähinnä vain kyseenlaistamaan valittajien valitusoikeutta. Valittajien informaatio on taas ollut hyvin yksipuolista ja eräissä tapauksissa jopa tosiasioita vastaamatonta.

Niitä henkilöitä, joita asia varsinaisesti koskee eli joiden oikeudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon asiassa on kysymys, ei prosessissa kuulla lainkaan. Tämä koskee vaaliluetteloon merkittyjä ja tietysti myös muita heidän kanssa samassa asemassa olevia henkilöitä, jotka ovat tuloksetta pyrkineet vaaliluetteloon. He eivät edes tienneet, että tällainen asia oli vireillä. Kuitenkin, esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lähtökohtana on se, että henkilö, jonka oikeudesta on kysymys, on oikeutettu osallistumaan asian käsittelyyn. Myöskään saamelaiskäräjin vähemmistöä ei kuulla asiassa. Myöskään heillä ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida esitettyjä väitteitä.

Antamassaan päätöksessä Ihmisoikeuskomitea siteeraa saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuodon sanasta sanaan.[25] Tämän jälkeen todetaan, että ”komitea toteaa, ettei korkein hallinto-oikeus useimmissa tapauksissa soveltanut objektiivisia kriteerejä, mitä osapuolet eivät ole kiistäneet”. ja että ”korkein hallinto-oikeus on erityisesti jättänyt useimmissa tapauksissa vaatimatta vähintään yhden objektiivisen perusteen täyttymistä ja soveltanut sen sijaan ”kokonaisharkintaa”, sekä tutkinut onko henkilö ”vahvoin” perustein pitänyt itseään saamelaisena”.

Sopimuksen loukkaus on nimenomaan se, että KHO ei ole noudattanut saamelaiskäräjien 3 §:n sanamuotoa vaan soveltanut lakiin perustumatonta kokonaisharkintaa. Asia on tietenkin näin ja kuten edellä on todettu, tätä voidaan kritisoida myös kansallisen lain näkökulmasta. Eduskunnan säätämän lain sanamuodon noudattaminen tulee olla kaikissa tapauksissa lähtökohtana. Ihmisoikeuskomitealle ei kuitenkaan selvästikään oltu kerrottu, että kaikilla niillä henkilöillä, joista oli kysymys, oli arkistoviranomaisen todistus siitä, että he täyttivät lain 3,1 §:n 2. kohdan objektiivisen vaatimuksen. Todellisuudessa he siis täyttivät objektiivisen kriteerin komitean vaatimuksen mukaisesti.

[24] Ihmisoikeuskomitea 1.2.2019 CCPR/C/124/D/2668/2015 kohta 6.1. (UM:n suomennos)
[25] Kohta 6.7.

Komitea tuo myös esille ihmisoikeusjulistuksen 33 §:n artiklan, jonka mukaan ”alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäisyhteisöön tai -kansakuntaan kyseisen yhteisön tai kansakunnan perinteiden tai tapojen mukaisesti”.[26]

Tämä asia on jäänyt kokonaan käsittelyn ulkopuolelle. Siltä osin kuin kysymys on siitä, keitä pidetään saamelaisina saamelaisten perinteen ja tapojen mukaisesti, kysymys on perinteisesti ollut siitä, onko hän ollut saamelaista sukua, onko hän pitänyt itseään saamelaisena, onko hän puhunut saamea, asunut saamelaisten perinteisesti asuttamilla alueilla, harjoittanut perinteisiä saamelaisia elinkeinoja kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta jne. Nämä ovat ne kriteerit, joiden nojalla henkilöä on vanhastaan pidetty saamelaisena kauempana menneisyydessä, mutta ainakin vielä 1950-luvulle tultaessa.

Erityisesti ne henkilöt, jotka ovat hakeutuneet vaalirekisteriin lappalaisperusteella, ovat vedonneet siihen, että he täyttävät nämä vaatimukset, lukuun ottamatta kieltä, jonka he ovat menettäneen valtion ja kirkon toiminnan seurauksena. Sen sijaan enemmistö niistä henkilöistä, jotka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon eivät välttämättä täytä näitä vaatimuksia. Moni on syntynyt ja kasvanut etelän asutuskeskuksissa, osa jo useammassa sukupolvessa, eikä heillä ole välttämättä mitään yhteyttä perinteiseen saamelaiseen elämäntapaan ja kulttuuriin. Koska hallituksen esityksen tavoitteena on lappalaisperusteen poistamien, on tavallaan tietenkin ymmärrettävää, että tätä ristiriitaa ei tuoda esille.

Myöskään se, miten hallituksen esityksessä on tulkittu alkuperäsikansaan kuuluvien henkilöiden kollektiivista oikeutta vaikuttaa, voidaan perustellusti kritisoida. Niissä Ihmisoikeuskomitean päätöksissä, joissa tähän asiaan on otettu kantaa ja joihin Ihmisoikeuskomitea useasti viittaa, kysymys on ollut pienestä ja osittain eristyneestä alkuperäiskansayhteisöstä.[27] Kysymys on ollut tällaisen yhteisön, jopa muutaman kymmenen henkilön kannasta sen suhteen, voiko kyseinen henkilö, ja muut hänen kanssaan samassa asemassa olevat, osallistua yhteisön toimintaan ja elinkeinojen harjoittamiseen. Tämä koskee konkreettisesti kaikkia yhteisön jäseniä ja asialla on suora vaikutus yhteisön toimintaan ja elinvoimaisuuteen.

[26] Vastaavalla tavalla todetaan myös edellä mainitussa Ihmisoikeuskomitean päätöksessä, jossa viitataan YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 §:n, jonka mukaan ”alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti” ja että alkuperäsikansajulistuksen mukaan ”alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäiskansayhteisöön tai -kansakuntaan kyseisen yhteisön tai -kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti.” ”Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata minkäänlaista syrjintää (9 art.)

[27] *Lovelace v. Canada* ja Communication No. 24/1977 ja *Kitok v. Sweden* Communication No. 197/1985. Ks. erityisesti CCPR/C/124/D/2668/2015 kohta 6.5. Kitokin tapauksessa kysymys oli samebyn jäsenyydestä. Saameby on Suomessa rinnastettavissa lähinnä poropaliskuntaan.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä tämä asia esitetään siten, että saamelaiskäräjille valittujen henkilöiden enemmistöllä on nk. ryhmähyväksynnän perusteella oikeus päättää, hyväksytäänkö henkilö saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Ensinnäkin voidaan sanoa, että saamelaiskäräjien enemmistön asettaminen tällaiseen asemaan ei perustu mihinkään lainsäädäntöön tai Suomen ratifioimiin ihmisoikeussopimuksiin. Jos tällaista kantaa tähän asiaa halutaan selvittää, kysymys olisi pikemminkin vaaliluetteloon merkittyjen henkilöiden kannasta, ainakin, jos he täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen edellytykset.

Mikä nykyiseen vaaliluetteloon merkittyjen henkilöiden kanta on tähän asiaan, ei ole tiedossa. Kuitenkin, kun edellisen eli vuoden 2019 saamelaiskäräjävaalien jälkeen saamelaiskäräjät järjestäytyivät, 12 saamelaiskäräjien jäsentä oli lappalaisperusteen poistamisen kannalla, yhdeksän vastustaessa sitä. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että kun saamelaiskäräjille oli mahdollista päästä jo 34 äänellä kaksi eniten saanutta ja lappalaisperusteen säilyttämistä ja sen soveltamista kannattanutta edustajaa saivat 220 ja 183 ääntä. Tällä äänimäärällä olisi päässyt lävitse useita edustajia. On siis täysin mahdollista, että enemmistö saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä vastustaa lappalaisperusteen poistamista.

Kun hallituksen esitys oli valmistunut, kahdeksan (ja myöhemmin yhdeksän) saamelaiskäräjien jäsentä ilmoitti julkisuudessa vastustavansa esitystä. Kun asiasta äänestettiin kuluvan vuoden tammikuussa saamelaiskäräjien kokouksessa, äänestystulos poikkesi kuitenkin huomattavasti edellä mainituista luvuista. Yhdeksän tämän päätökseen osallistunutta henkilöä on kuitenkin valittanut tästä päätöksestä. Valituksessa katsotaan, että enemmistöä edustanut puheenjohtaja toimi siten, että kokouksessa ei annettu mahdollisuutta äänestää siitä, kannattaako henkilö saamelaiskäräjien hallituksen esitystä vai ei. Koska päätös ei ole lainvoimainen, ei ole mahdollista sanoa oliko asia näin, mutta se, että tästä päätöksestä on valittanut yhdeksiä sen tekemiseen osallistunutta, ei voine kertoa muusta kuin että he vastustavat esitettyjä muutoksia.

Saamelaiskäräjien enemmistö tulkitsee ryhmähyväksyntä – jota laki ei siis tunne - siten, että enemmistö voi vaatia lain muuttamista siten, että henkilöjä ja myös saamelaiskäräjien jäseniä voidaan poistaa vaaliluettelosta. Voitaisiin ajatella hypoteettinen tilanne, jossa nykyinen vähemmistä menestyisi saamelaiskäräjävaaleissa niin hyvin, että he saisivat enemmistön. Edellä mainittua ajatuskulkua seuraten uusi enemmistö voisi vaatia lain muuttamista siten, että aikaisempaan enemmistöön kuuluvat käräjäedustajat poistettaisin luettelosta Asia ei voi olla näin.[28]

[28] Hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän puheenjohtaja, oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen on julkisuudessa rinnastanut edellä mainitun saamelaiskäräjien lainvoimaa vailla olevan päätöksen eduskunnan päätökseen, katsoen, että tätä perustetta tulee tällä perusteella noudattaa. Tällöin jää kuitenkin tuomatta esille päätöksen sisältö eli se, että päätös poistaisi vaalikelpoisuuden käräjäedustajilta ilman oikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Eduskunta tuskin tekisi päätöstä, jossa osalta kansanedustajia poistettaisiin oikeus asettua ehdolle seuraavissa eduskuntavaaleissa, ainakaan pelkällä enemmistöpäätöksellä.

YK:n nk. rotusyrjintäkomitean kananotot koskien saamelaismääritelmää

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista valvova komitea (CERD) on antanut useita päätöksiä koskien Suomen saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää. Lähtökohtana on CERD:n vuonna 1990 antama yleinen suositus, jonka lähdetään siitä, että vähemmistöön ja siis myös alkuperäiskansaan kuulumien kriteerinä on itseidentifikatio. Tämä on toistettu myös vuosina 2003 ja 2009. Kuten edellä todettiin, vuonna 1999 KHO hylkäsi valituksen, jossa valittaja oli hakeutunut vaaliluetteloon sillä perusteella, että hänen saamelainen esivanhempi oli merkitty vuoden 1762 maakirjan. Tämä päätös julkaistiin ennakkopäätöksenä (KHO 1999:55). Vuonna 2003 antamassaan päätöksessä CERD viittasi siihen, että lappalaisperustetta koskeva KHO:n tulkinta oli liian suppea. CERD:n mukaan tällainen käytäntö oli siis ristiriidassa rotusyrjintäsopimuksen kanssa. Vuoden 2009 annetussa päätöksessä todetaan:

”Komitea toistaa käsityksenään, että sopimusvaltion katsantokanta on liian rajoittava sen määrittämiseen, ketä voidaan pitää saamelaisena ja siten saamelaisten eduksi säädetyn lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana siten kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädetään ja siltä osin kuin korkein hallinto-oikeus on tätä lakia tulkinnut. Komitea toistaa suosituksensa siitä, että sopimusvaltion tulisi antaa nykyistä enemmän asiaankuuluvaa merkitystä kyseisten henkilöiden itseidentifikaatiolle, kuten komitean yleisessä suosituksessa nro 8 (1990) esitetään”.

Tämän jälkeen KHO antoi päätöksen (26.9.2011 t. 2711), jossa oikeus hyväksyi henkilön käräjien vaaliluetteloon. Oikeus perusteli tätä sillä, että valittajan esivanhempi oli merkitty vanhoihin maa- ja veronkantoluetteloihin lappalaiseksi ja että hänen elämäntapansa oli monessa suhteessa saamelaiskulttuurin mukaisen elämäntavan mukainen. Päätöksen perusteluissa KHO viittasi myös perustuslain 17 §:än ja totesi, että tämän lainkohdan perusteleluissa (HE 309/1993 vp.) saamelaiskulttuuri oli ymmärretty laajasti ja että se käsitti myös poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamisen. Tämän KHO:n päätöksen antamisen jälkeen CERD antoi uuden saamelaisia koskevan suosituksen. Tässä suosituksessa todetaan:

”Komitea panee merkille, että korkein hallinto-oikeus noudatti komitean aiempia loppupäätelmiä 26.9.2011 tehdyssä päätöksessä, jossa määriteltiin saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettu saamelainen. Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, että KHO:n hyväksymässä määritelmässä painotetaan riittämättömästi saamelaisten itsemääräämisoikeuksia, jotka on tunnustettu YK:n alkuperäiskansajulistuksessa, erityisesti oikeutta määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti (33 artikla) ja ettei alkuperäiskanaoja pakkosulauteta, eikä heidän kulttuuriaan tuhota (5 ja 8 artikla). ”

Näistä CERD:in kannanotosta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset. KHO:n alkuperäinen linjaus (1999:55), josta lappalaisperusteella valittaneet jätettiin vaaliluettelon ulkopuolelle, on

CERD:in mukaan liian rajoittava. Se on ristiriidassa CERD:n vuoden 1990 yleisen linjauksen kanssa. Myöhemmässä eli vuoden 2012 kannanotossa, todetaan, että hyväksyessään hakijan lappalaisperusteella, KHO oli vastannut CERD:n aikaisempaan kannanottoon siitä, että KHO:n tulkintakäytäntö on ristiriidassa rotusyrjintäsopimuksen kanssa. Lisäksi siitä viitataan YK:n alkuperäiskansajulistukseen.

Tapahtumien kulku on ollut ilmeisesti ollut se, että vuoden 2011 KHO:n päätöksen jälkeen CERD:lle on tuotu esille saamelaiskäräjien johdon kanta määritelmäasiaan. Tätä kantaa on haluttu jollain tavoin tukea. Asian katsominen rotusyrjintäsopimuksen vastaiseksi ei ollut kuitenkaan mahdollista koska CERD:n katsoo rotusyrjintäsopimuksen osalta, että KHO:n tulkinta on liian rajoittava, koska se ei ole hyväksynyt hakijoita merkittäväksi luetteloon lappalaisperusteella (KHO 1999:55). Tällöin on päädytty viittaamaan YK:n alkuperäiskansajulistuksen eräisiin artikloihin. Näin siitäkin huolimatta, että CERD:n tehtävänä on valvoa nimenomaan rotusyrjintäsopimuksen noudattamista.

Oleellista asiassa on kuitenkin ennen kaikkea se, että Suomen ratifioima rotusyrjintäsopimus on oikeudellisesti sitova mutta alkuperäisjulistus on ainoastaan poliittinen julistus. Lisäksi voidaan viitata niihin kriteereihin, joilla saamelaisväestöön kuuluvat henkilöt määritellään alkuperäiskansan tapojen ja perinteiden mukaisesti. Mitä tämä alkuperäiskansajulistuksen 33 artikla saamelaiskontekstissa tarkoittaa, on edellä käyty lävitse.

Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että CERD:n kanta on edelleen se, että KHO:n päätös 1999:55, jossa henkilön valitus hylättiin, on liian rajoittava. Tässä suhteessa CERD ei ole muuttanut linjaansa. KHO:n noudattama tulkintakäytäntö on siis tässä suhteessa edelleen ristiriidassa Suomen ratifioimaan rotusyrjintäsopimuksen kanssa. Tilanne ei ole korjaantunut ja viime vuonna CERD on ottanut suoraan kantaa saamelaiskäräjälain 3 §:n sisältöön:

”Lopuksi komitea toteaa, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa saamelaisia alkuperäsikansana. Tässä yhteydessä polveutumiseen käyttö objektiivisena kriteerinä näissä nimenomaisissa olosuhteissa on perusteltua ja sopusoinnussa muiden ihmisoikeuksien kanssa.[29]

CERD siis edellyttää polveutumis- eli lappalaisperusteen säilyttämistä erityisesti sitä syystä, että saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäsikansaa. Tätä yhteydessä ei siis viitata pelkästään itseidentifikaatioon, vaan siihen, että saamelaiskäräjät edustaa alkuperäiskansaa.

[29] “The Committee finally notes that the purpose of the subjective and objective requirements of Section 3 of the Sami Parliament Act is to ensure the representativeness of the Sami Parliament for the Sami as an indigenous people. In that context, the use of a decent-based distinction as an objective criterion in the specific circumstances of the current case is reasonable and justified by that purpose and is compatible with other human rights obligations.” 2.6.2022 CERD/C/106/D/59/2016 kohta 9.8.

Lappalaisperusteen poistaminen tai sen soveltamatta jättäminen on siis CERD:n mukaan ristiriidassa Rotusyrjintäsopimuksen määräysten kanssa.

6. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Perustuslain mukaan saamelaisella tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä. Alkuperäsikansaan kuuluvaksi katsotaan ne henkilöt, jotka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Kuten edellä olevasta on käynyt selville, nykyinen tilanne on se, että ne henkilöt, jotka on merkitty kyseiseen luetteloon, on merkitty sinne ensisijaisesti muilla kuin niillä kriteereillä, joilla alkuperäiskansaan kuuluvat henkilöt kansainvälisen oikeuden mukaan yleensä identifioidaan. Vaaliluetteloon merkitseminen ei ole edellyttänyt sen osoittamista, että henkilö polveutuu alueen alkuperäisestä saamelaisväestöstä tai että hän säilyttäisi alkuperäsikansan perinteisiä instituutioita. Toisaalta sellaisia henkilöitä, jotka nämä kriteerit todistettavasti täyttävät, ja pitävät itseään saamelaisina, heitä ei ole hyväksytty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Vaaliluetteloon merkitsemisessä käytetty kieliperuste on monella tavalla ongelmallinen. Ensinnäkin kieliperuste, alkuperäsikansoja määräävänä tekijänä koskee vain saamelaisia, mutta ei muita alkuperäiskansaoja. Asian taustalla on vuonna 1962 tehty haastattelututkimus ja siinä käytetty määritelmä. Toisaalta voidaan sanoa, että suurimmassa saamelaismaassa, Norjassa, laissa olevasta kieliperusteesta huolimatta kysymys on itseidentifikatiosta. Hakemuksia ei hylätä, vaikka mitään näyttöä ei esitetä. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 68), Norjan viranomaisten antamien tietojen mukaan vaaliluetteloon merkitsemistä koskevassa asiassa ei ole koskaan valitettu yleiseen tuomioistuimeen.

Norjassa asian taustalla on myös noudatetun assimilaatiopolitiikan virheiden korjaaminen. Noudatettu käytäntö, jossa saamelaisen identiteetin omaavat henkilöt hyväksytään myös muodollisesti saamelaisiksi, on johtanut useilla alueilla saamelaiskulttuurin ja saamen kielen revitalisaatioon. Tämä on tietenkin ymmärrettävää sitä taustaa vasten, että identiteetin muodollinen hyväksyminen motivoi myös kulttuurin säilyttämiseen ja kielen palauttamiseen.

Suomen osalta voidaan kysyä, kuinka hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että valtio vaatii nyt kielen osaamista, kun sama valtio on kirkon avustuksella pyrkinyt vuosisatojen ajan estämään kielen käyttöä ja sen siirtymisen uusille sukupolville?[30] Valtiovallan toimienpiteiden seuraukset ovat myös kohdistuneet eri saamelaisryhmiin eri tavalla. Suomalaiset uudisasukkaat asettuivat erityisesti metsäsaamelaisten asuttamille alueille siitä syystä, että näillä alueilla alueella oli parhaat mahdollisuudet maanviljelyyn. Sen sijaan pohjoisella tunturialueella mahdollisuudet maanviljelyyn olivat huomattavasti huonommat, mistä syystä näille alueille muutti uudisasukkaita vain vähäisessä määrin. Valtakulttuurin paine kielenvaihtoon oli pienempi kuin etelämpänä. Kieli säilyi ja sitä alettiin myöhemmin

[30] Esimerkkejä tällaista tapauksista ks. Joona 2019 mts. 40-41.

tukemaan. Metsäsaamelaisten saamenkieli sammui 1900-luvun alkuvuosikymmenien aikana, mutta voiko lainsäätäjä asettaa tätä asiaa metsäsaamelaisten syyksi, kun tiedetään, mistä tämä kielen menettäminen aiheutui.

Oma kysymyksensä on myös kielikriteerin soveltaminen. Kun hakija ei välttämättä pysty osoittamaan, että edes hänen edesmennyt isänsä oli puhunut saamea, on hyvin vaikea uskoa, että hän pystyisi osoittamaan neljän sukupolven päässä eläneen henkilön osanneen sitä. Toisaalta niiden, jotka tulivat merkityksi vuoden 1962 luetteloon, ei tarvinnut esittää tästä asiasta mitään näyttöä, pelkkä ilmoitus oli riittävää.

Suurimmalle osalla alueen alkuperäisen saamelaisten jälkeläisistä polveutumis- eli lappalaisperuste on ainoa mahdollisuus tulla merkityksi vaaliluetteloon. Vaikka lappalaisperusteen täyttäviä olisikin periaatteessa varsin huomattava määrä, hyvin harva heitä kuitenkaan omaa saamelaista identiteettiä. Vuoden 2019 vaalien yhteydessä vaaliluetteloon merkitsemisestä valitti alle 200 henkilöä.

Lisäksi voidaan viitata siihen, että vaaliluettelossa on 10 500 henkeä, joiden määrä tulee kasvamaan automaattisesti jo pelkästään siitä syystä, että kaikilla vaaliluetteloon merkittyjen henkilöiden jälkeläisillä on oikeus tulla merkityksi luetteloon. Vaikka lappalaisperuste siis säilytettäisiin ja sitä myös sovellettaisiin, tällä perusteella hakeneet tulisivat olemaan vaaliluettelossa pienenä vähemmistönä.

Asiaa voidaan arvioida myös suhteessa Norjaan. Vaikka Norjassa on selvästi suurin saamelaisvähemmistö ja mitään varsinaista näyttöä ei vaaliluetteloon hakeutuessa edellytetä, Norjan vaaliluettelossa on ainoastaan noin 21 000 henkilöä. Se, että henkilö voi siis hakeutua kyseiseen luetteloon, tämä ei tarkoita sitä, että hän tekisi näin.

Toisaalta monille niille, joilla tämä identiteetti on, kysymys on hyvin kipeästä asiasta. On henkilöitä, jotka ovat tuloksetta hakeutuneet saamelaiskäräjien vaaliluetteloon jokaisissa saamelaiskäräjävaalissa vuodesta 1999 lähtien.

Paitsi että lappalaisperusteen säilyttämistä ja sen soveltamista voidaan perustella oikeushistoriallisilla syillä, ILO-sopimuksella 1. artiklalla sekä perustuslain 17,3 §:llä, sitä voidaan perustella kansainvälisen oikeuden kehityksillä ja Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten noudattamisella.

Ihmisoikeuskomitea on katsonut, että Suomi on rikkonut nk. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta, koska se ei ole soveltanut lain 3 §:ä – ja siis myös siihen sisältyvään lappalaisperustetta – lain sanamuodon mukaan, vaan soveltanut lakiin

perustumatonta ”kokonaisharkintaa”. CERD on jo vuodesta 2003 asti katsonut, että korkein hallinto-oikeus tulkitsee 3 §:ä liian rajoittavasti, lähtökohtana tulisi olla hakijan itseidentifikaatio. Asian taustalla on KHO:n vuonna 1999 tekemä päätös, jossa hakija, jonka esivanhempi oli merkitty saamelaiseksi vuoden 1762 veroluetteloon tuli hylätyksi. Viime vuonna CERD otti suoraan kantaa 3 §:n sisältöön. CERD:n mukaan kyseisessä lainkohdassa oleva polveutumisperuste on perusteltu siitä syystä, että saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäsikansaa.

Hallituksen esityksessä näitä Ihmisoikeuskomitean ja CERD:n kannanottoja on käytetty päinvastoin sen perustelemiseen, että lappalaisperuste tulee poistaa. Lukijaa pyritään johtamaan harhaan.

* * *

Vuoden 1673 uudisasutusplakaatti mahdollisti suomalaisten uudisasukkaitten asettumisen lapinkylien alueelle. Pentti Virrankoski kirjoittaa Pohjanmaan ja Lapin historiassa, kuinka vuoden 1687 itäisten lapinkylien käräjillä seisoi kaksi ”kaksi vaatimatonta saamelaista lapinmiestä, Kitkan kylän Martin Antinpoika ja Maanselän Piettar Ikäpäivänpoika, valittaen ”kyynelsilmin” kuinka suomalaiset heidän maansa riistettyään kiistelivät nyt jo keskenään kaskimaista”.

Virrankoski kirjoittaa, kuinka lappalaiset olivat ”tietämättään ja tahtomattaan” astuneet sille pitkälle tielle, joka tulisi tekemään heidän jälkeläisistään suomalaisia. Tämän pitkän tien toinen pää on nyt käsillä. Jatketaanko Suomen metsäsaamelaisten kohdalla loppuun asti tällä tiellä vai lähdetäänkö kulkeman tiellä, jolla valtiovalta on muiden saamelaisryhmien kanssa kulkenut jo useiden vuosikymmenten ajan.