Asia: Kutsu tulla kuultavaksi ja antaa lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.1.2023 koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 274/2022 vp).

Lausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Leena Heinämäki, OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti

I Taustaa asiakokonaisuuden kokonaiskuvan hahmottamiseksi

Kiitän valiokuntaa kutsusta tulla kuultavaksi ja kirjoittaa asiantuntijalausunto saamelaiskäräjälakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 274/2022 vp) liittyen. Tarkastelen kysymystä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden eli saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tähän näkökulmaan myös saamelaiskäräjälakia koskeva esitys pohjautuu. Otan kantaa tässä lausunnossa erityisesti saamelaiskäräjälain 3, 5 ja 9 §:iä koskeviin muutosehdotuksiin. Olen koulutukseltani oikeustieteen tohtori ja alkuperäiskansaoikeuden dosentti ja tehnyt pitkän akateemisen uran Lapin yliopiston Arktisessa keskuksessa, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutissa, ja sittemmin pari vuotta sitten jäänyt vierailevaksi tutkijaksi toisen työni takia. Olen vuosien varrella julkaissut laajasti liittyen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen, ympäristöllisiin oikeuksiin, osallistumisoikeuksiin ja nk. vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumusperiaatteeseen (FPIC), jota nyt ehdotetaan sovellettavaksi saamelaiskäräjälain 9 §:ään. Olen toiminut myös kutsuttuna asiantuntijana YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien erityismekanismissa (EMRIP) FPIC-kysymykseen liittyen. Toimin vastuullisena johtajana sekä yhtenä pääkirjoittajana valtioneuvoston tilaamassa kansainvälisessä oikeusvertailevassa tutkimuksessa: ”Saamelaisten oikeuksien toteutuminen, kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus” (2017)[1], jota oli laatimassa useita kansainväliseen alkuperäiskansaoikeuteen ja alkuperäiskansojen tilanteeseen ml. saamelaiskysymykseen erikoistuneita tutkijoita. Tutkimuksessani perehdyin syvällisesti saamelaismääritelmään liittyviin haasteisiin ja kävin tutkimusassistenttini kanssa läpi KHO:n saamelaismääritelmää koskevat päätökset, joita koskeva kattava analyysi löytyy edellä mainitusta tutkimusraportista. Julkisuudessa olen ottanut kantaa saamelaisten oikeuksiin ja saamelaismääritelmäkysymykseen tutkimukseni lisäksi vain viranomaisten tai median erillisestä pyynnöstä. Tutkijana minua häiritsee asian politisoituminen ja se, että ”vaihtoehtoisten totuuksien” aikakaudella päätöksentekijät tai jopa tutkijat voivat esittää näkemyksiään faktoina, vaikka ne eivät pohjautuisikaan tosiasioihin. Lausuntoni on pitkä, minkä koen olevan perusteltu asian monimutkaisuuden ja ulkopuolisille vaikeasti avautumisen takia. Tämän taustoittavan kappaleen jälkeen se kuitenkin sisältää kahden sivun tiivistelmän, jonka sisältöä perustellaan tarkemmin varsinaisessa päätekstissä, joka sisältää lähdeviittaukset.

Työelämä ja tasa-arvovaliokunnan kuulemistilaisuuteen 20.3.2023 on kutsuttu vain neljä tutkijaa. Otanta ei millään muotoa kattavasti edusta sitä tutkimuskentän asiantuntijuutta, jota Suomessa olisi tarjolla tähän sangen vaikeaksi muodostuneen ja kiistanalaiseen kysymykseen. Toivottavasti valiokunnalla on

[1] Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valkonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A. ja Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, 532 sivua.

mahdollisuus ja halua kuulla tutkijoita laajemmin. Edellä mainittuun tilaisuuteen kutsutuista kolme on nk. metsälappalaisten asioita aktiivisesti puolustavaa tutkijaa, jotka tarkastelevat asiaa yksilön itseidentifikaation ja polveutumisen näkökulmista. Alkuperäiskansaoikeuden peruslähtökohdat, kuten alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus sekä siihen kuuluva alkuperäiskansaa edustavan instituution oikeus päättää jäsenistään, sen sijaan eivät tule esille. Alkuperäiskansaoikeuden lähtökohta on kuitenkin se, että yksilön itseidentifikaation vastaparina on nk. ryhmähyväksyntä eli se, että ryhmä tunnistaa henkilön ryhmänsä jäseneksi. Ketään ei tee alkuperäiskansan jäseneksi pelkästään se, että hänellä on ollut esivanhempi jossain historian vaiheessa, joka on voinut olla saamelainen (kaikki nk. lappalaisrekisterin henkilöt eivät ole olleet saamelaisia, koska rekisterissä kyse on elinkeinosta, ei etnisyydestä).

Oikeushistorioitsija Juha Joona, jonka väitöskirjan pyrkimyksenä on ollut osoittaa, että historialliset maaoikeudet kuuluvat juuri niille henkilöille, joista osa on voinut lukeutua saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittuihin henkilöihin, ei ole tutkijana erikoistut alkuperäiskansojen oikeuksiin kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Tämä varmasti ainakin osin selittää hänen virheelliset ja täysin kansainväliseen oikeuteen perustumattomat lausumat saamelaiskäräjälakityöryhmän eriävässä mielipiteessä, johon viitataan tarkemmin lausuntoni myöhemmissä osissa. Nämä argumentit ovat kuitenkin merkittäviä, sillä ne ovat onnistuneet vakuuttamaan ilmeisesti kohtalaisen ison osan päätöksentekijöistä esimerkiksi siitä, että saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoite käytännössä tarkoittaisi jopa veto-oikeutta saamelaiskäräjille tai että saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan muuttaminen olisi ristiriidassa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden, yhdenvertaisuuden tai KP-sopimuksen 27 artiklan kanssa. Tämän lisäksi muissa yhteyksissä esitetty väite, jonka mukaan mitä kauemmas henkilön polveutuminen menee ajassa taaksepäin, sitä varmemmin sellainen nykypäivän henkilö, joka polveutuu tällaisesta historian henkilöstä, kuuluu Suomen todelliseen alkuperäiskansaan, on vastoin kansainvälisen oikeuden ymmärrystä alkuperäiskansaan kuulumisesta. Nämä näkemykset eivät vastaa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden asettamia säännöksiä, joihin saamelaiskäräjälakiesitys sen sijaan perustuu. Myöskään korkein hallinto-oikeus (KHO) ei ole yhdessäkään tapauksessa soveltanut saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa ilman aikarajausta sellaisenaan, vaan pelkästään vuonna 2011 omaksumansa kokonaisharkinnan kautta.

Suomessa ei olla siis tähän päivään saakka sovellettu kyseistä lain kohtaa yksinomaan sen sanamuotoisen tulkinnan kautta, koska saamelaiskäräjät ja KHO ovat katsoneet, ettei pelkästään se, että henkilö kokee olevansa saamelainen ja että hänellä on esivanhempi 2 kohdan tarkoittamassa luettelossa ilman aikarajausta tee hänestä saamelaista. Mikäli saamelaiskäräjälakia ei uudisteta 3 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta, epäselvä ja oikeuslaitosta sekä ennen kaikkea saamelaisia kuormittava oikeustila jatkuu. Metsälappalaisten asioita ajavat tutkijat katsovat, että kaikki henkilöt, jotka täyttävät 2 kohdan kriteerit, ja tuntevat olevansa saamelaisia, tulee hyväksyä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Ongelma on tietysti siinä, että kuka tahansa voi väittää tuntevansa olevan saamelainen. Jos kokee olevansa oikeutettu kuulumaan Suomen ”alkuperäiskansaan” sillä perusteella, että joku esivanhemmista on kuulunut 2 kohdan tarkoittamiin luetteloihin, on luonnollista kokea oikeutetuksi päästä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, vaikkei todellista elävää yhteyttä saamelaisuuteen välttämättä olisi olemassakaan.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet. On huomioitava, että PL 17.3 § on kollektiivinen perusoikeus, joka ensisijaisesti turvaa saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana eli ryhmänä. PL 17.3 § liittyy likeisesti PL 121.4 §:n turvaamaan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon, jonka virallisena toteuttavana elimenä toimii saamelaiskäräjät. Perustuslain saamelaisoikeuspykälissä

kyse ei ole ensisijaisesti yksilön oikeudesta kulttuuriin, joka luonnollisesti tulee silti turvata alkuperäiskansaryhmään kuulumisen kautta. Perustuslakia ja sitä alemman asteista lainsäädäntöä tulee tulkita kansainvälisen oikeuden asettaman normiston eli minimisuojan kautta. Tämän velvoitteen takia saamelaiskäräjälakia ollaan uudistamassa vastaamaan kansainvälisen ihmisoikeusnormiston viime vuosikymmeninä tapahtunutta sangen vahvaakin kehitystä. Saamelaismääritelmä tai se, kenellä on oikeus kuulua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, ei voi perustua tutkijoiden tai muidenkaan ulkopuolisten henkilöiden mielipiteisiin tai edes tunteeseen siitä, että on saamelainen. Alkuperäiskansaoikeuden kiistaton peruslähtökohta on se, että alkuperäiskansaa edustavan instituution tulee itse saada määritellä itsensä ja päättää jäsenistään.

Valiokunnan kuultavaksi kutsuttu professori Reetta Toivanen on todennut että, ”Suomessa oli vahva lappalainen kulttuuri, ihmisiä, jotka eivät määritelleet itseään saamelaiseksi, mutta kylläkin Lapin alkuperäiskansaksi”.[2] Tämähän voi tuntua ulkopuolisesta yllättävältä, kun kyse on kuitenkin samoista ihmisistä, jotka hakeutuvat saamelaisina saamelaiskäräjien vaaliluetteloon nk. lappalaiskriteerin perusteella. Vuoden 1995 jälkeen lappalaisen käsite vakiintui saamelaiskäräjien saamelaisuuden määrittelyä vastustavan tahon julkisen itsemäärittelyn tavaksi.[3] Alkuperäiskansaisuutta artikuloidaan vuoden 1995 jälkeen myös metsälappalaisen tai metsäsaamelaisen kategorian kautta.[4] Inarinmaan lapinkyläyhdistys ry:n vuonna 2016 pääministeri Juha Sipilälle annetussa lausunnossa lappalaisista ja saamelaisista todetaan: ”Voidaan sanoa, että lappalainen ja saamelainen ovat kaksi eri vähemmistökansanryhmää Suomessa. Lappalaiset ovat Suomen Lapinmaan alkuperäiskansaa todistettavasti jo kirjallisen tiedon alusta saakka, 1500-luvulta ja sitä ennen. Inarin alueella he ovat puhuneet inarinlappia, kieltä, jota nykyisin nimitetään inarinsaameksi. Inarin eteläpuolella kieli on ollut metsälappia, eli kieltä joka nykyisin on jo osin kadonnut, mutta jota pyritään elvyttämään. Saamelaiset puolestaan ovat suurelta osin noin 160–130 vuotta sitten siirtolaisina Suomeen tulleita, alueelle vieraan elinkeinon (suurporonhoidon) ja alueelle vieraan kielen (pohjoissaamen) mukanaan tuomia ihmisiä.”[5]

On perusteltua kysyä, eikö ainakin niiden henkilöiden, jotka eivät edes todellisuudessa katso olevansa saamelaisia vaan toinen vähemmistökansa, eri ryhmä kuin saamelaiset, tulisi esittää valtiolle erillisiä vaateita sen sijaan, että he hakeutuvat saamelaiskäräjien vaaliluetteloon? Voitaisiinko nk. lappalaisten jälkeläisten ja itsensä Suomen todelliseksi alkuperäiskansaksi identifioituvien henkilöiden asemaa pohtia erikseen niin, ettei saamelaiskäräjälain 3 §:stä kiistely estäisi saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksien turvaamista, niin kuin on tapahtunut jo useita vuosia? Saamelaiskäräjälakiuudistuksessahan esitetään, että 3 §:ssä ei olisi enää kyse saamelaisuuden eikä näin ollen alkuperäiskansaisuuden määrittelystä vaan siitä, kuka voi kuulua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja osallistua kulttuuri-itsehallinnon toteuttamiseen. Tämähän mahdollistaisi sen, ettei muita alkuperäiskansaoikeuksia rajata vain niille, jotka kuuluvat tai joilla on oikeus kuulua käräjien vaaliluetteloon. Saamelaiset ovat Suomen perustuslaissa hyväksytty alkuperäiskansaksi. Mikäli Suomesta todella löytyy joku toinen kansa, joka kansana täyttää

[2] Uusi Suomi, 23.11.2022.

[3] Ks. Pääkkönen, Erkki. Saamelainen etnisyys ja pohjoinen paikallisuus. Saamelaisten etninen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 2008, s. 96. Nahkiaisojan mukaan ”Henkilöt, jotka tänä päivänä haluavat kutsuttavan itseään lappalaisiksi, eivät suinkaan ole täysin homogeeninen ryhmä. Heidän suvuillaan on erilainen historiallinen tausta riippuen siitä, millä alueella he asuvat ja mistä heidän esi-isänsä ovat lähtöisin. Niillä, joiden sukujuuret ovat kotoisin Inarin alueelta, on usein joku inarinsaamelainen esi-isä tai esi-isiä. Esimerkiksi Huhtamellan, Akujärven ja osin Kiviniemen suvut ovat lähtöisin inarinsaamelaisesta Morottajan suvusta. Uudisasutuksen myötä useat näiden sukujen edustajista suomalaistuivat jossakin vaiheessa 1800-luvun puolivälin jälkeen ja menettivät yhteytensä saamen kieleen ja kulttuuriin.” Nahkiaisoja, Tarja. Saamelaisten Maat Ja Vedet Kruunun Uudistiloiksi: Asutus Ja Maankäyttö Inarissa Ja Utsjoella Vuosina 1749–1925. Oulu: Oulun yliopisto, 2016, s. 27. Ks. Valkonen, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 197.

[4] Valkonen (2017), s. 197.

[5] Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ry, ILO- sopimuksen ratifiointivaatimuksiin Suomessa liittyviä näkökohtia, separatismin varjossa, sopua etsien. Kannanotto pääministeri Juha Sipilälle 15.5.2016. Ks. Valkonen (2017), s. 197.

alkuperäiskansan tunnusmerkistön, asiaa voitaisiin erikseen edistää suhteessa Suomen valtioon. Tämä ei silti tarkoita, etteikö Suomessa voi olla yksittäisiä ihmisiä, jotka kokevat olevansa saamelaisia eivätkä syystä taikka toisesta ole tulleet hyväksytyksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Jos henkilö kokee oikeutetuksi päästä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, mihin saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohta ja epäselvä oikeustila on mahdollistanut, epäoikeuden kokemus voi synnyttää tai entisestään vahvistaa saamelaisidentiteettiä ja kokemusta kuulumisesta syrjittyyn saamelaisvähemmistöön. Lähtökohtaisesti saamelaisuuteen tulisi kuitenkin syntyä syntymällä saamelaisperheeseen ja saamelaiskulttuuriin. Tiedän itsekin henkilöitä, jotka ovat löytäneet oman saamelaisuutensa myöhemmällä iällä juuri nk. lappalaisrekistereitä tutkimalla ja he ovat sittemmin aktiivisesti puolustaneet omaa oikeuttaan päästä käräjien vaaliluetteloon ja ilmaisseet tuntevansa suurta epäoikeudenmukaisuutta siitä, ettei heidän saamelaisuutta tunnusteta saamelaiskäräjien tai KHO:n taholta. En epäile, etteikö tunne itsessään olisi aito.

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän jäsenen eli keskustapuolueen edustaja Juha Joonan eriävässä mielipiteessä kritisoidaan vuoden 1962 väestöselvitystä puutteelliseksi ja todetaan, että suurin osa metsäsaamelaisista jäi vuoden 1962 tutkimushaastattelujen ulkopuolelle ja että ainoastaan osa inarinsaamelaisista pääsi mukaan.[6] Kielitieteilijöiden mukaan historiallisten metsälappalaisten kieli hävisi jo kuitenkin 1700- ja 1800 luvulla,[7] eikä myöhemmän suomalaistamispolitiikan tuloksena, kuten on argumentoitu sen tueksi, miksi kieleen pohjautuva saamelaismääritelmä on epäreilu ja ”vähemmistön vähemmistöä” sortava. Pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa kuten myös saamelaiskäräjälakia koskevassa hallituksen esityksessä kielikriteeri ulottuu suhteellisen kauas, neljänteen polveen. Tämän on arveltu voivan auttaa inarinsaamelaisten tilannetta, jotka voivat olla menettäneet kielensä sukupolvea aiemmin.[8]

Saamentutkimuksen professori Sanna Valkonen on kirjoittanut valtioneuvoston tilaamassa edellä mainitussa tutkimuksessa kuvaavasti siitä, miten paikalliset ihmiset, joilla oli esi-isiä aina 1500-luvulta saakka alkaneissa saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamissa rekistereissä vastustivat aluksi saamelaiskäräjälain hyväksymistä, mutta sen jälkeen kun 2 kohdan kriteeristöstä poistettiin perustuslakivaliokunnan toiveesta vuosiluku 1875 takarajana, hakeutuivat saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ILO-sopimus 169:n ratifiointipyrkimysten aloittaman maaoikeuskeskustelun myötä. Suosittelen valiokunnan jäseniä lukemaan Valkosen tekstin liittyen järjestäytyneen lappalaisliikehdinnän syntyyn sekä myöhempään argumentaatioon alkuperäiskansaisuuteen liittyen asiantilan ymmärtämiseksi.[9] Valiokunnan jäsenten tulisi viime kädessä luottaa dokumentoituun tutkimusaineistoon eikä siihen, mitä nk. asiantuntijat niistä sanovat. Omalta osaltani olen merkinnyt tähän lausuntoon (tiivistelmän jälkeiseen päätekstiin) lähdeviittaukset, joista esittämäni asiat voi tarkistaa.

---

[6] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 185.

[7] Sammallahti, Pekka. Saamelaisten asutushistorian vaiheista. Saamen maa ja saamen kieli. Teoksessa: Ealli Biras. Elävä ympäristö. Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma. Toim. Päivi Magga ja Eija Ojanlatva. Inari: Saamelaismuseosäätiö, 2013, s. 59. Ks. Valkonen (2017), s.186.

[8] Monet inarinsaamelaiset suvut vaihtoivat kielen suomeen 1800-luvulla, saattoivat menettää yhteyden saamelaiskulttuuriin ja tulivat näin luokitelluiksi suomalaisiksi, vaikkakin paikallistasoilla tietoisuus sukujen inarinsaamelaistaustasta voikin olla säilynyt. Ks. Nahkiaisoja, T. Saamelaisten Maat Ja Vedet Kruunun Uudistiloiksi: Asutus Ja Maankäyttö Inarissa Ja Utsjoella Vuosina 1749–1925. Oulu: Oulun yliopisto, 2016. s. 27, 60, 157. Ks. Valkonen (2017), s. 177.

[9] Valkonen, S., Kuvaus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä sekä saamelaisuuden määrittelyn ja saamelais- ja alkuperäiskansakeskustelun taustoista ja tapahtumista Suomessa, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 176-215, erityisesti alkaen sivulta 194. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80900

II Tiivistelmä alla olevan lausuntoni asiasisällöstä:

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksilla tarkoitetaan heille kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia. Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojan. Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat perustan kansallisen lainsäädännön ja lakien toimeenpanon kehittämiselle ja soveltamiselle, jonka on vastattava perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Alkuperäiskansaoikeudet ovat huomattavasti kehittyneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Kehitys koskee erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta sekä neuvotteluvelvoitteeseen liittyvää vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusperiaatetta. Itsemääräämisoikeuden keskiössä on alkuperäiskansojen oikeus keskeisesti vaikuttaa niitä koskevaan päätöksentekoon sekä käyttää ja osallistua maiden, vesien ja luonnonvarojen hallintaan. Kansainvälinen ennakkosuostumuksen periaate ei tarkoita alkuperäiskansojen veto-oikeutta, edes käytännön tasolla. Toimenpiteet, jotka aiheuttavat huomattavaa haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille, ovat kuitenkin kiellettyjä (nk. saamelaiskulttuurin heikentämiskielto). Viranomaisilla on velvollisuus turvata ja edistää saamelaisten oikeuksia. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän esitys ja siihen liittyvä hallituksen esitys koskien saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitetta on hyvin linjassa kansainvälisen oikeuden kanssa ja laajennettuna kokonaisuutena edistää saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Se ei sisällä uusia oikeuksia, vaan toteuttaa jo tälläkin hetkellä sitovien perus- ja ihmisoikeuksien velvoitteita, jotka olisivat ensiarvoisen tärkeää kirjata saamelaiskäräjälakiin, kuten myös muuhun keskeiseen sektorilainsäädäntöön. Käytännössä 9 §:n sanamuoto edellyttää mielekkäitä ja oikea-aikaisia neuvotteluja, joissa saamelaiskäräjille on turvattu mahdollisuus esittää näkemyksensä ja tietopohjaan perustuva arvionsa suunnitelluista toimenpiteistä, jotka ovat merkittäviä saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Neuvotteluissa pyritään löytämään ratkaisu, jossa saamelaisten oikeudet toteutuvat ja saamelaiskäräjien näkemykset tulevat huomioiduksi. Viranomaisilla on jo nykyäänkin velvollisuus arvioida hyväksymiensä toimenpiteiden vaikutukset saamelaiskulttuuriin. 9 §:ää koskeva muutosehdotus ei siis ole uhka Lapin elinkeinoelämälle, niin kuin on aiheettomasti pelätty, ja myös perustuen esimerkiksi saamelaiskäräjälakityöryhmän jäsenen eriävään mielipiteeseen. Laadukkaat neuvottelut ja yhteistyö sekä saamelaiskäräjien näkemysten kuunteleminen ja huomioon ottaminen ovat omiaan vähentämään saamelaiskäräjien oikeusvalituksia mm. kaivoslain ja ympäristönsuojelulain toimeenpanoon liittyen. Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessamme (2017) saamelaisten kotiseutualueen kuntakuulemisissa tuotiin esille, että neuvottelukulttuuria saamelaiskäräjien ja kuntien välillä tulisi edistää yhteistyötä painottavammaksi.[10]

Kansainvälinen oikeus ei sisällä oikeudellisesti sitovaa alkuperäiskansamääritelmää ennen kaikkea siitä syystä, että alkuperäiskansat ovat korostaneet itsemääräämisoikeuttaan itse päättää omasta määrittelystään ja jäsenistään. Nk. Cobon työmääritelmä (vuodelta 1986), josta keskustellaan myöhemmin päätekstissä, korostaa alkuperäiskansojen suvereenia oikeutta ja valtaa päättää siitä, keitä niihin kuuluu, ilman ulkopuolista puuttumista. Myöskään ILO 169 sopimus ei määrittele alkuperäiskansoja, vaan kuvailee tunnusmerkistöjä, joiden perusteella alkuperäiskansoja voidaan tunnistaa alkuperäiskansoiksi. Sopimuksen ensimmäinen artikla kuvailee kansoja (peoples) eikä lausu mitään henkilöistä (persons), joita voidaan pitää alkuperäiskansaan kuuluvana. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä on annettu virheellinen ja täysin kansainväliseen oikeuteen perustumaton tulkinta

[10] Heinämäki et al (2017), s. 18-20.

ILO 169 sopimuksen ensimmäisestä artiklasta katsoen sitä henkilöiden polveutumisen näkökulmasta. Mitä tulee yksilöihin, ILO järjestö kuitenkin tuo esille ks. sopimusta koskevassa oppaassa, että yksilötasolla henkilön tulee identifioitua alkuperäiskansan jäseneksi (subjektiivinen kriteeri) ja ryhmän tulee tunnistaa hänet sellaiseksi (objektiivinen kriteeri). Tätä seikkaa ei eriävässä mielipiteessä kuitenkaan tuoda esille, kuten ei muutakaan argumentaatiota, joka olisi omiaan vahvistamaan saamelaiskäräjien asemaa saamelaismääritelmään liittyen.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden nopean kehittymisen myötä lähtökohtaisesti vähemmistöön kuuluvien yksilöiden ihmisoikeuksia valvovien toimielinten kannanotot ovat myös muuttuneet enemmän ryhmän oikeuksia painottaviksi. Esimerkiksi YK:n rotusyrjintäkomitea, joka vuosikymmenen takaisissa kannanotoissaan on ilmaissut huolensa Suomen saamelaismääritelmän soveltamisesta sitä, painottuuko yksilön itseidentifikaatio kylliksi, on kolmessa uudessa kannanotossaan (2012 2017 ja 2022) korostanut saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja siihen kuuluvaa oikeutta päättää jäsenistään. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä annetaan virheellistä tietoa näistä kannanotoista toteamalla, että uudemmat kannanotot 2012 ja 2017 viittaavat vain YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen eikä oikeudellisesti sitovaan rotusyrjintäsopimukseen, eivätkä siksi olisi päteviä. Asia ei ole näin ja sen oikea laita on helppo tarkistaa tässä lausunnossa esitettävistä lähteistä.[11] Kannanotoissa viitataan sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen että rotusyrjintäsopimuksen velvoitteisiin. Kuitenkin nk. metsälappalaiskeskusteluissa edelleen puhutaan vain vuosikymmenen takaisista kannanotoista ja yksilön itseidentifikaatiosta vähät välittämättä siitä, että rotusyrjintäkomitean linja on muuttunut jo kymmenen vuotta sitten.

Saamelaiskäräjälakia koskeva hallituksen esitys on saamelaiskäräjien huomattavan enemmistön hyväksymä (äänin 15-3)[12] ja vastaa kansainvälisen oikeuden ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen mukaista linjaa. Oikeudellisesti on kiistatonta, että saamelaiskäräjien jäsenyydestä päättäminen kuuluu saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin. Saamelaiskäräjillä on kansainvälisen oikeuden turvaama itsemääräämisoikeus päättää omista jäsenistään. On kokonaan lähtökohtaisesti alkuperäiskansaoikeuden vastaista, että Suomen valtio päättää tästä asiasta. Kun saamelaiskäräjälakia valmisteltiin, saamelaiskäräjät nimenomaan olivat keskeisessä roolissa ja hyväksyivät määritelmän, myös 2 kohdan vuosiluvun 1875 mukaisella rajauksella. Saamelaiskäräjien päätöksenteko ei luonnollisesti saa olla syrjivää vaan samoja kriteereitä on sovellettava samalla tavoin kaikkiin hakemuksiin. Tässä lausunnossa otetaan tutkimukseni (2017) pohjalta kantaa väitteeseen siitä, että saamelaiskäräjien päätökset olisivat syrjiviä.

[11] Ks. tämän lausunnon s.19.
[12] https://yle.fi/a/74-20006562

1. Valtiovallalla on ehdoton velvoite turvata ja edistää saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista

Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojan.[13] Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat perustan kansallisen lainsäädännön ja lakien toimeenpanon kehittämiselle ja soveltamiselle, jonka on vastattava perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita.[14] Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kansallista saamelaisten oikeuksia koskevaa sektorilainsäädäntöä on aina tulkittava, sovellettava ja kehitettävä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti niin, ettei sen tarjoama suoja jää alle sen, mitä perus- ja ihmisoikeusnormistossa turvataan. Kansallinen sektorilainsäädäntö ei myöskään saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Korkein oikeus päätyi saamelaisten perinteistä kalastusta koskevassa kahdessa rikosoikeudellisessa ratkaisussa (13.4.2022)[15] siihen, ensimmäisessä tapauksessa (n.705) kalakantojen suojelun takia tehty rajoittava asetukseen perustuva säännös oli PL 107 §:n vastainen, koska se rajoitti kohtuuttomasti saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavaa oikeutta kalastukseen. Tässä yhteydessä korkein oikeus tarkasteli asiaa PL 17.3 §:n lisäksi Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 27 artiklan velvoitteiden nojalla. Toisessa tapauksessa (n. 706) korkein oikeus katsoi kalastuslain vaatiman erillisen luvan olevan PL 106 §:n mukaisesti ilmeisessä ristiriidassa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden (PL 17.3 §) kanssa, jolloin perustuslaille tulee antaa etusija. Ratkaisut ovat merkittävä oikeudellinen linjaus lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan velvoitteesta, jota myös perustuslakivaliokunta on useissa saamelaisia koskevissa kysymyksissä painottanut.

Saamelaiskulttuuria suojaavien perusoikeuksien alkuperäisenä perustana on PL 6 §:n säännös, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (perustuslaki 731/1999). Perusoikeusajattelu lähtee siitä, että pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei kaikissa tapauksissa pidetä riittävänä, vaan pyrkimyksenä on varmistaa myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tällöin pitää turvautua ns. positiiviseen erityiskohteluun. Sillä tarkoitetaan sellaisia oikeasuhtaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen.[16] Tällainen poikkeamismahdollisuus mainittiin myös perusoikeusuudistuksen esitöissä, joissa todetaan että ”säännös ei estäisi

[13] Hallberg, P. Perusoikeusjärjestelmä, s. 29-59, 35, teoksessa Hallberg et al. Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset. WSOYpro OY Helsinki, 2011; Rautiainen, P. Perusoikeuksien heikennyskielto. Oikeus 2013 (42); 3, s. 261–283, 267–268. Ks. myös HE 309/1993 vp s. 6; Neuvonen, R. – Rautiainen, P. Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määritteleminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28-52, 44. Ks. Scheinin, M. Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Helsinki 1991, s. 335.

[14] Rautiainen (2013), s. 267-268. Ks. myös Mikkola, M. Sosiaaliturvan leikkaukset Euroopan sosiaalisen peruskirjan valossa, s. 21-27, 25-26 teoksessa Hellsten – Hidén – Saksli (toim.), Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Kela (2001); Nikula, P. Perusoikeudet ja Lainsäädäntö. Lakimies 6-7/1999, s. 878-886, 881-882.

[15] Kysymys oli tältä osin erityisesti siitä, onko Tenojoen sivuvesistöasetuksen (297/2017) seisovan verkon kalastuskauden rajoitusta koskeva 9 §:n säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Korkein oikeus, 13.4.2022, Diaarinro 1(29) R2019/424, nro 705 ja Diaarinro 1(23), R2019/425 nro 706.

[16] Niemivuo, M. ”Suomen Perustuslaki ja Saamelaiset”, teoksessa K. Kokko (toim.), Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30. Rovaniemi 2010, s. 92-110, 103.

tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia."[17]

Saamelaisia koskevien perusoikeuksien tarkoituksena on nimenomaisesti luoda tosiasiallista tasa-arvoa luovia erityistoimenpiteitä ja varmistaa edellytykset alkuperäiskansakulttuurin ja sen erityispiirteiden säilymiselle nykyajassa sekä tulevaisuudessa.[18] Saamelaisille on perustuslaissa turvattu oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (PL 17.3 §) sekä siihen liittyvä kulttuuri-itsehallinto (PL 121.4 §), joka vahvistaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana nimenomaan siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.[19] Tästä syystä on otettava huomioon, että kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden jatkuvaluontoinen kehitys vaikuttaa perustuslain tulkintaan. Alkuperäiskansojen oikeudet ovat huomattavasti kehittyneet niistä ajoista, jolloin saamelaisia koskevat perusoikeuspykälät kirjattiin Suomen perustuslakiin. Perustuslain tulkinta muuttuu kansainvälisen oikeuden kehittyessä, mistä johtuen on tarkasteltava kunkin hetkistä kansainvälisen oikeuden asettamaa oikeudellisen suojan tasoa.[20]

PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lain soveltamisen näkökulmasta tämä säännös antaa oikeudellisen perustan perus- ja ihmisoikeusmyönteiselle laintulkinnalle niin tuomioistuimissa kuin hallintoviranomaisissakin.[21] Turvaamisvelvoite on yleissäännös, joka tulee sovellettavaksi yhdessä jonkun toisen perus- tai ihmisoikeussäännöksen kanssa. Tämä yleissäännös myös velvoittaa julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Säännös korostaa aineellisen turvaamisen näkökulmaa menettelyllisen turvan rinnalla.[22]

2. Alkuperäiskansaoikeuksien huomattava kehitys ja tämänhetkisen minimisuojan taso

Alkuperäiskansaoikeudet ovat huomattavasti kehittyneet viimeisten vuosikymmenten aikana. 1990-luvulla tehdyn Suomen perustuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli saattaa kansallinen lainsäädäntömme sopusointuun Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen sopimusjärjestelmän kanssa.[23] Saamelaisten kulttuuriperusoikeutta koskevan PL 17.3 §:n lähimpänä esikuvana pidetään Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) artiklaa 27, joka koskee vähemmistöjen jäsenten oikeutta harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan.[24] Saamelaisten perustuslaillisella suojalla pyrittiin osaltaan vastaamaan ILO 169 alkuperäiskansasopimuksen asettamiin päämääriin.[25]

PL 17.3 §:n sanamuoto on vahva ja vastaa itsessään hyvin myös tämänhetkisen kansainvälisen oikeuden minimivaatimuksia. PL 17.3 § on kollektiivinen perusoikeus, joka suojaa saamelaisia nimenomaan

[17] HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, s. 44.
[18] PL 17 § lukeutuu perustuslain tasa-arvoisuusoikeuksiin. Ks. Karapuu, H. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 64-87, 73 teoksessa Hallberg et al 2011.
[19] Ibid., s. 65.
[20] Ks. Heinämäki, L. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021, s. 3-35.
[21] Ks. Autio, J. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu; Pro-gradu -tutkielma 2011, s. 5.
[22] HE 309/1993 vp. Ks. Autio, J. (2011), s. 5.
[23] HE 309/1993 vp, Ks. Viljanen, V.-P. Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s. 788-815, 789. Ks. myös http://www.ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet-suomessa/ (8.4.2020).
[24] Scheinin, M., "Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin", s. 533-559 teoksessa Hallberg et al 2011, s. 545.
[25] HE 248/1994 vp, s. 14, 17.

ryhmänä – alkuperäiskansana.[26] Tämän velvoitteen osalta perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tulee ennen kaikkea harjoittaa saamelaisen ryhmän, alkuperäiskansan, oikeuksien näkökulmasta, yksilöiden oikeuksia tietenkään unohtamatta. Vaikka KP-sopimuksen artikla 27 koskee yksilöiden oikeuksia osana ryhmää, siihen on KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean (IOK) tulkintakäytännössä liitetty kollektiivisia elementtejä, ja aktiivinen toimenpidevelvoite suojella myös alkuperäiskansan oikeutta ryhmänä ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan samoin kuin PL 17.3 §.[27] Tämän lisäksi kansainvälisen oikeuden kehittyminen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden hyväksymisen suhteen on saanut KP-sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) yhä lisääntyvässä määrin tulkitsemaan artiklaa 27 yhdessä artiklan 1 (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa. Suomea koskevat kaksi viimeaikaista päätöstä[28] ovat esimerkki kehittyneestä oikeustapauksia koskevasta tulkintalinjasta, jossa alkuperäiskansojen tunnustetaan nauttivan kansoille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta, joka pitää sisällään kansan jäsenyydestä päättämisen.[29]

Lainsäätäjän mukaan saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä. Tästä syystä saamelaisten kulttuuria ja kieltä koskeva itsehallinto tarkoitettiin dynaamiseksi ja sellaiseksi, jota saamelaiset nimenomaan itse voisivat kehittää.[30] Lainsäätäjän päämääränä oli, että saamelaisten itsehallinnolle luodaan vähitellen aineellista sisältöä lainsäädännössä, erityisesti saamelaiskäräjistä annetun lain säännöksiä kehittämällä.[31] Saamelaisten oikeuksien toteutuminen ei ole edennyt toivotulla tavalla lukuisista yrityksistä huolimatta. Myös Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) tuodaan esille, että saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu sektorilainsäädännössä tyydyttävällä tavalla.[32]

2.1. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden kansallinen toteuttaminen

Saamelaisten tunnustaminen perustuslaissa nimenomaan alkuperäiskansaksi kytkee perustuslain 17.3 §:n alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen kansainvälisessä oikeudessa. Tästä syystä perustuslain säännöstä ja siihen liittyvää sektorilainsäädäntöä on tulkittava, sovellettava ja kehitettävä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden valossa. Myös saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietinnössä todetaan tämän edellyttävän saamelaiskäräjälain säätämisen jälkeen kansainvälisen oikeuden tasolla tapahtuneen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta koskevan

[26] Niemivuo, M., ”Saamelaiset ja perusoikeudet”, s. 92-110 teoksessa K. Kokko (toim.) Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010, s. 100; Pekka Hallberg luokittelee saamelaisten perustuslailliset oikeudet kolmannen sukupolven kollektiivisiksi oikeuksiksi, ks. Hallberg, P. (2011), s. 39, 41.
[27] UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Para 6.2. Ks. myös HE 190/1995 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta, s. 10.
[28] 1.2. 2019, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*, CCPR/C/124/D/2668/2015 ja *Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland*, CCPR/C/124/D/2950/2017.
[29] Ibid. IOK on maaraportointien osalta soveltanut artiklaa 1 kansojen itsemääräämisoikeudesta yhä enenevässä määrin vuodesta 1999 alkaen. Kts. ensimmäiset Kanadaa ja Norjaa koskevat loppupäätelmät: UN Human Rights Committee (HRC): Concluding Observations: Canada, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add. 105, para 7-8; Concluding Observations: Norway, 26 October 1999, CCPR/C/79/Add. 112, paras 16-17.
[30] HE 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön s. 16.
[31] Guttorm, J. Saamelaisten itsehallinto Suomessa - dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375, Lapin yliopisto 2018, s. 5.
[32] Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S. et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017

merkittävän kehityksen huomioonottamista saamelaiskäräjälakia ja sen soveltamista kehitettäessä.[33] Tämä näkemys vastaa kansainvälisen oikeuden velvoitteita.

Perustuslain kulttuurin suoja ymmärretään laajasti ja siihen kuuluvat kielen lisäksi myös esimerkiksi perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys.[34] Saamelaiskulttuuri on kuitenkin hyvin monimuotoinen ja dynaaminen eikä sitä voida tyhjentävästi määritellä. Siihen katsotaan kielen ja perinteisten elinkeinojen ja niiden nykyaikaisten harjoittamisen muotojen lisäksi kuuluvan mm. saamelainen kulttuuriperintö, saamelaisten kulttuuri-ilmaukset, saamen käsityö duodji ja keräily.[35]

Saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja itsehallintoa toteuttamaan on perustettu saamelaisten keskuudestaan valitsema itsehallintoa ylläpitävä saamelaiskäräjät, jonka toiminnasta säädellään tarkemmin saamelaiskäräjälailla (Laki saamelaiskäräjistä 1995/974), joka tuli voimaan 1. tammikuuta 1996.

Ihmisoikeussopimuksia valvovat komiteat painottavat alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa erityisesti oikeutta keskeisesti osallistua ja vaikuttaa alkuperäiskansojen kulttuurin kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Suomea koskevissa kannanotoissa komiteat ovat painottaneet saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja kulttuurisen ja kielellisen itsehallinnon puutteellista toteutumista erityisesti saamelaiskäräjien liian suppeiden vaikutusmahdollisuuksien osalta mm. maa- ja luonnonvarakysymyksissä, lainsäädäntöuudistuksissa sekä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon otettavia henkilöitä koskevissa kysymyksissä.[36] YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevassa julistuksessa samalla tavoin kuin vielä hyväksymättömässä Pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa itsemääräämisoikeus toteutuu ”sisäisissä asioissa” itsehallintona ja muissa asioissa mm. neuvottelujen kautta.[37] Vaikka YK:n julistuksen artikla 4 ei määrittele sitä, mitä tulisi pitää alkuperäiskansojen ”sisäisinä ja paikallisina” asioina, YK:n julistuksen alkuperäisessä luonnoksessa, jonka pohjalta lopullinen artikla muotoutui, niiksi luetaan kulttuuri, uskonto, koulutus, tiedottaminen, tiedotusvälineet, terveydenhuolto, asuminen, elinkeinoelämä, sosiaaliset järjestelmät, taloudellinen toiminta, maan- ja luonnonvarojen hallinto, ympäristö ja itsehallintojärjestelmien rahoitus.[38] Saamelaissopimus ei YK:n julistuksen tavoin määrittele, mitä sisäisillä asioilla tarkkaan ottaen tarkoitetaan, mutta sopimusta valmisteleva asiantuntijaryhmä viittaa tässä yhteydessä YK:n julistusluonnokseen, jossa on listattu ”sisäiset ja paikalliset” asiat.[39]

Kuten Guttorm toteaa, perinteisten elinkeinojen sisältyessä kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon käsitteeseen, seuraa siitä, että myös saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö kuuluu perustuslain mukaan itsehallinnon alaan.[40] Toisaalta tämä on myös seurausta saamelaisten asemasta

[33] VN/5875/2019, 11.5.2021., s. 27.
[34] HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, s. 65.
[35] HE 167/2014 vp, laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, kohdasta: Yksityiskohtaiset perustelut, 3 a § Saamelaiskulttuuri. Ks. myös Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8 j:n kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö 2011, s. 6-8.
[36] UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, UN Doc. CCPR/C/FIN/CO/6, 2013, para 16; UN Human Rights Committee, List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019; UN Human Rights Committee, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*, 1.2.2019, CCPR/ C/124/D/2668/2015; UN Human Rights Committee, *Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland*, 1.2.2019, CCPR/ C/124/D/2950/2017; UN Human Rights Committee, Concluding Observation: Finland, CCPR/C/FIN/CO/7, 1. April 2021, para 43; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014, Para 9; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, 13.3.2009, CERD/C/FIN/CO/19, Para 13; CERD/C/FIN/CO/20-22, 31 August 2012, paras. 11, 13; 8.6.20017, CERD/C/FIN/CO/23.
[37] Ks. Saamelaissopimuksen artikla 4.
[38] Artikla 31 Draft UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, E/CN.4/Sub.2/1994/, http://www.un-documents.net/c4s29445.htm (1.5.2021).
[39] Ks. Pohjoismainen saamelaissopimus, suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisasiantuntijatyöryhmän 27 lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 143.
[40] Guttorm 2018, s. 98.

alkuperäiskansana, johon liittyvät oikeudet ilmenevät kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista.[41] Suomessa lainsäädäntöä ei olla kuitenkaan vielä kehitetty siihen suuntaan, että saamelaiskäräjillä olisi päätösvaltaa esimerkiksi maa- ja vesialueisiin tai kulttuuriperintöön liittyen. Näihin asioihin saamelaiskäräjät voi vaikuttaa lähinnä vain saamelaiskäräjälain 9 §:n viranomaisia koskevan neuvotteluvelvoitteen kautta. Lain rakennusperinnön suojelemisesta (RPL)[42] uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa lain uudistukseen todeten, ettei esitys (joka koski saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen aloite-, lausunto- ja valitusoikeutta) merkitse saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä sillä tavoin kuin olisi mahdollista ottaen huomioon muun muassa hallituksen esityksen saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön (HE 248/1994 vp). Valiokunta piti tärkeänä, että saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämistä tarkastellaan viimeistään rakennusperintölakia kokonaisuutena uudistettaessa, kuten hallituksen esityksessä on todettu.[43] Perustuslakivaliokunta ottaa näin ollen kantaa siihen, ettei pelkkä aloite-, lausunto-, tai muutoksenhakuoikeus vastaa saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä. Lausunnolla on siis merkitystä myös, kun pohditaan saamelaiskäräjälain 9 §:n kehittämistä pelkästä lausunto-oikeudesta todellisiin mahdollisuuksiin vaikuttaa saamelaisten kannalta keskeisiin päätöksiin.

Saamelaiskäräjälain 5 §:n nykyinen muotoilu ei aseta estettä vaan päinvastoin mahdollistaa sen, että saamelaisten itsemääräämisoikeutta kehitettäisiin siten, että saamelaiskäräjille voitaisiin antaa päätösvaltaa heidän kannaltaan keskeisissä kysymyksissä lainsäädännössä. 5 §:n mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään.[44] Saamelaiskäräjälain uudistusesityksissä on ollut tarkoituksena korostaa kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä.[45] Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan esityksessä todetaan, että saamelaiskäräjälain sääntelyä saamelaiskäräjien yleisestä toimivallasta ja tehtävistä olisi tarkoituksenmukaista tarkistaa siten, että laista kävisi ilmi saamelaiskäräjien tehtävä myös päättää itsehallintoon kuuluvista asioista sekä tehtävä edistää ja kehittää saamelaisten asemaa alkuperäiskansana.[46] Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja tehtäviä koskevaan säännökseen on hallituksen esityksessä ehdotettu lisättäväksi viittauksia saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, jota itsehallinto osaltaan toteuttaa. Säännöstä ehdotetaan myös täydennettäväksi maininnalla käräjien tehtävästä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, sekä kaikkien ihmisten yhdenvertaisesti kohtelemiseksi.[47] Esitystä voidaan pitää kansainvälisen oikeuden mukaisena. Se luo myös vahvan oikeudellisen velvoitteen siihen, että saamelaiskäräjien tulee varmistaa jäsenyydestään päättämisessä jokaisen henkilön oikeuksien toteutuminen ilman syrjintää. 5 §:n uudistusehdotus ei kuitenkaan merkitse itsessään päätösvallan lisäämistä saamelaiskäräjille esimerkiksi maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, joihin saamelaiskäräjät voi vaikuttaa 9 §:n neuvotteluvelvoitteen kautta.

[41] Ibid.
[42] Laki rakennusperinnön suojelemisesta, 4.6.2010/498.
[43] PeVL 38/2020 vp., s. 2-3.
[44] Saamelaiskäräjälain 5 §.
[45] Ks. myös yleisesti, Guttorm (2018).
[46] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.
[47] HE 274/2022 vp., s. 127.

2.1.1. Mitä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate todellisuudessa tarkoittaa?

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus voi toteutua myös viranomaisneuvottelujen kautta. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen (2007) myös oikeudellisesti sitovia ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet ovat alkaneet painottaa nk. vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta, joka saa sanamuotonsa YK:n julistuksesta. Olen käsitellyt ennakkosuostumusperiaatteen kansainvälisoikeudellista perustaa ja merkitystä useassa kansainvälisessä sekä kansallisessa julkaisussa.[48] Sitä käsitellään laajasti myös valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017).[49] Tässä lausunnossa olen poiminut muutamia keskeisiä oikeudellisia huomioita erityisesti sen valottamiseksi, mitä ennakkosuostumuksen periaate tarkoittaa ja mitä se ei tarkoita kansainväliseen oikeuteen pohjautumattomien tulkintojen oikaisemiseksi.

Luonnonvaroihin liittyvät oikeudet ovat kansojen itsemääräämisoikeuden yksi keskeinen aspekti.[50] Alkuperäiskansojen kohdalla tämä oikeus kytkeytyy heidän oikeuteensa kulttuurin harjoittamisen kannalta merkityksellisten perinteisten alueiden käyttöön ja hallintaan. YK:n alkuperäiskansajulistuksen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten.[51] Julistuksen 32.2 artikla velvoittaa, että valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden ”vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen” ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja. Samoin sanakääntein julistuksen 19 artikla peräänkuuluttaa alkuperäiskansojen ennakkosuostumusta, ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

Myös YK:n julistusta miltei parikymmentä vuotta vanhempi alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva ILO sopimus 169[52] (1989) maa- ja luonnonvaraoikeuksien lisäksi tunnustaa alkuperäiskansoilla olevan oikeuden osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon[53] sekä päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat mm. heidän asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita

[48] Heinämäki, L., “Global Context – Arctic Importance: Free, Prior and Informed Consent, a New Paradigm in International Law Related to Indigenous Peoples”, s. 209-240 teoksessa T. M. Herrmann ja M. Thibault (toim.), Indigenous Peoples’ Governance of Land and Protected Territories in the Arctic, Cham: Springer, 2016; Heinämäki, L., “Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples’ Right to Free, Prior and Informed Consent”, in T. Koivurova et al, Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic, Routledge, 2020, s. 335-351; Heinämäki, L. and Cambou, D., “New Proposal for the Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People’s Right to Self-Determination” Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift, 2018, vol. 41, issue 2: 3-18; Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojenharjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021, s. 3-35; Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät, 2021; Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2021:38, 2021; Heinämäki, L., “Indigenous peoples’ environmental human rights - from objects of protection towards stewardship: assessment of current international standards”, Research Handbook on the International Law of Indigenous Rights. Newman, D. G. (toim.). Edward Elgar, (Research Handbooks in International Law, 2022, s. 169–201.

[49] Heinämäki, L. ja Kirchner, S., “Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous Peoples’ Legal Status and Rights in International Law with Special Focus on Free, Prior and Informed Consent,” teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 224-284.

[50] KP- ja TSS- sopimusten 1.2 artikla. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976; Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 6/1976.

[51] Artikla 32.1.

[52] International Labour Organization (ILO) Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, Geneva, hyväksytty 27 kesäkuuta 1989, tullut voimaan 5 syyskuuta 1991, 28 International Legal Materials (1989) 1382. Ks. analyysi, Athanasios Yupsanis. Ilo Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989-2009: An Overview. Nordic Journal of International Law, vol. 79, Issue 3, s. 433-456.

[53] Artikla 6.

mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.[54] Vaikka nk. vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus sananmukaisesti on kirjattu YK:n alkuperäiskansoja koskevaan julistukseen, sitä on käytännössä alettu soveltaa myös mm. Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen ILO sopimus 169:ää koskevassa tulkintakäytännössä.[55] ILO 169 sopimuksen mukaan neuvottelujen tavoitteena tulee niin ikään olla yhteisymmärrykseen pääsy tai alkuperäiskansojen suostumus, vaikkei käytetäkään sanamuotoa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.[56]

Ennakkosuostumuksen periaate koskee alkuperäiskansan kanssa käytävien neuvottelujen laatukriteereitä. Kyse on prosessista, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut, jossa alkuperäiskansalla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisessa.[57] On olennaista huomioida, että vaikka YK:n julistus ei takaakaan *veto*-oikeutta alkuperäiskansalle poikkeustapauksia lukuun ottamatta (alkuperäiskansan siirtäminen pois nykyiseltä alueelta taikka vaarallisten jätteiden sijoittaminen alkuperäiskansojen perinteisille alueille),[58] sitovia ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat silti todenneet, että mikäli toimenpiteet ovat laaja alaisia ja niillä todetaan olevan huomattavaa haittaa alkuperäiskansalle, niitä ei voida toteuttaa - ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta. Toisaalta esimerkiksi Suomessa katsotaan, etteivät viranomaiset saa ryhtyä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia loukkaaviin toimenpiteisiin edes saamelaisten suostumuksella.[59] Tämä johtuu siitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat luovuttamattomia oikeuksia. Alkuperäiskansan antamalla suostumuksella tai sillä, ettei sitä anneta, tulisi kuitenkin olla merkitystä, kun punnitaan, ylittyykö jonkin toimenpiteen saamelaiskulttuuriin kohdistuvan huomattavan/olennaisen haitan eli heikentämiskiellon kynnys.[60]

Ennakkosuostumuksen periaate ja saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi kytkeytyvätkin likeisesti toisiinsa. Ennakkosuostumusperiaatteen mukaan saamelaisilla tulee olla kaikki tarpeellinen tieto päätöksentekonsa tueksi liittyen toimenpiteiden vaikutuksiin saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Ilman vaikutusten arviointia tämä on käytännössä mahdotonta. Vaikutusten arviointi tuleekin nähdä sekä olennaisena neuvottelujen sisällöllisenä kriteerinä että menettelyllisenä toimenpiteenä, jolla mitataan heikentämiskiellon ”huomattavan haitan” kynnys.[61]

Perusoikeuksien yleinen heikentämiskielto kieltää perustuslaissa ja ihmisoikeusvelvoitteissa jo saavutetun tason heikentämisen.[62] IOK:n käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ”huomattavaa haittaa”

---

[54] Artikla 7.
[55] Kts., Inter-American Court of Human Rights, Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of 27 June 2012. IACHR Series C, No. 245295-303. Tarkempi analyysi Alexandra Xanthaki - Stefan Kirchner. The interpretation of the land rights articles of the ILO Convention No. 169: International law perspectives in the context of Finnish Sámi, s. 295-303 teoksessa Heinämäki et al 2017.
[56] Artikla 6.
[57] UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) (2018). Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, A/HRC/39/62, 10. August 2018;
Ks. Mauro Barelli. Free, Prior and Informed Consent in the Aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Development and Challenges Ahead. 16 International Journal of Human Rights 2012, s. 1-24; Leena Heinämäki, Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent, s. 335-351 teoksessa Timo Koivurova - Else Grete Broderstad - Dorothée Cambou - Dalee Dorough – Florian Stammler (eds.). Routledge Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic. Routledge 2020.
[58] YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, 10 artikla: Alkuperäiskansoja ei saa asuttaa uudelleen ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta eikä ennen kuin on sovittu asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ja mahdollisuuksien mukaan paluumahdollisuudesta; 29.2 artikla: Valtiot toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen, ettei alkuperäiskansojen maille tai alueille varastoida eikä loppusijoiteta vaarallisia aineita ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Ks. Mauro Barelli. Free, Prior and Informed Consent in the UNDRIP: Articles 10, 19, (29 (2) and 32 (2)', s. 247-269 teoksessa Jessica Hohmann - Marc Weller. The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A Commentary. Oxford University Press, Oxford 2018.
[59] Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 28/2018, s. 119.
[60] Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021, s. 3-35.
[61] Ibid.
[62] Perusoikeuskomitean mietintö, KM 1992:3, s. 163. Kts. Rautiainen (2013), s. 267.

alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.[63] Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään kiellosta pidättäytyä huomattavan haitan tuottamisesta, vaan sekä KP-sopimus että PL 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä, niin että ne säilyvät elinvoimaisina myös tulevaisuudessa.

KP-sopimuksen artiklan 27 mukainen ”huomattavan haitan kielto” eli alkuperäiskansan kulttuuria ja oikeudellista asemaa koskeva heikentämiskielto koostuu siis yhtäältä aineellisoikeudellisesta suojelusta: velvoitteesta suojella alkuperäiskansan kulttuuria niin että se säilyttää elinvoimaisuuden ja taloudellisen kannattavuuden nykyisyydessä ja tulevaisuudessa, sekä toisaalta alkuperäiskansan edustajien menettelyllisestä oikeudesta ”tehokkaasti” osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon sen kaikissa vaiheissa alusta loppuun saakka ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti. ”Huomattavan haitan” kynnystä on punnittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti muut aiemmat, nykyiset sekä suunnitellut alueella tapahtuvat toimenpiteet, joiden kumulatiiviset vaikutukset viranomaisen tulee arvioida yhteistyössä saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisiä elinkeinoja edustavien tahojen, kuten esimerkiksi paliskuntien tai tokkakuntien kanssa.[64]

Saamelaiskäräjälain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvoitteen vahvistamista vastaamaan kansainvälisen oikeuden ennakkosuostumusperiaatetta. Asiaa valmistelleen toimikunnan mukaan neuvottelu- ja yhteistoimintaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten kannanottojen mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevissa asioissa ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista.[65] Ehdotus vastaa kansainvälisen oikeuden velvoitteita.

Voimassa olevan saamelaiskäräjälain 9 § ei sisällä ennakkosuostumusperiaatetta. Vuonna 1994 perustuslakivaliokunta katsoi, että neuvotteluvelvollisuus ei lain säätämisen yhteydessä merkitsisi pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nykyisin: hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan.[66] Tähän viitataan myös saamelaiskäräjälakityöryhmän eriävässä mielipiteessä sen tueksi, ettei neuvotteluvelvoitetta ole tarpeen vahvistaa esityksen mukaisesti.[67] Tämän kohta 30 vuotta vanhan perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen alkuperäiskansaoikeus on kuitenkin kehittynyt niin huomattavasti, että kannanottoa voidaan perustellusti pitää vanhentuneena. Myös edellisessä kappaleessa esiin tuotu perustuslakivaliokunnan näkemys saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon dynaamisesta kehittämisestä ja lausuntomenettelyn riittämättömyydestä kuvastaa tämän päivän perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleva työryhmä tuo esille, että neuvotteluvelvollisuuden tarkoitus aidosta vuoropuhelusta viranomaisen ja saamelaiskäräjien kesken ei kuitenkaan toteudu pelkässä lausuntomenettelyssä. Työryhmän mukaan sääntelyä olisi aiheellista tarkistaa ja selventää kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehitystä paremmin vastaavaksi niin, että neuvottelu muodostuisi

[63] Mm. *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. March 2009; *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990).
[64] Ks. *Jouni Länsman and Eino Länsman v. Finland*, Communication No. 1023/2001, UN. doc. CCPR/C/83/D/1023/2001, 17 March 2005. Ks. lainsäätäjän tulkinta artiklan 27 toteuttamisesta, HE 132/2015; HE 167/2014.
[65] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 60.
[66] PeVM 17/1994 vp.
[67] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 193

säädösperusteisesti tavanomaista lausuntomenettelyä pidemmälle meneväksi muodoksi vaikuttaa viranomaisen päätöksentekoon.[68] Työryhmän ehdotus vastaa kansainvälisen oikeuden ennakkosuostumusperiaatteen toteuttamista.

En lähde tässä yhteydessä toistamaan ehdotuksen sanamuotoja, jotka löytyvät hallituksen esityksestä. Ehdotetuilla 9, 9 a ja b §:illä voidaan toteutuessaan katsoa olevan huomattava parannus saamelaisten itsemääräämisoikeuden kansalliseen toteutumiseen yhteistoimintaa painottavan neuvotteluvelvoitteen sekä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja sitä mittaavan vaikutusten arvioinnin osalta. Myös viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien velvollisuus aktiivisesti edistää saamelaisten oikeuksia sekä se, ettei viranomaistoimet saa heikentää saamelaisten oikeuksia ilman, että toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa, on nyt jo turvattu perusoikeus. KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinnasta johdettu kielto tuottaa toimenpiteillä olennaista haittaa on kirjattu tällä hetkellä kaivos-, ympäristönsuojelu-, ja vesilakiin sekä Nagoyan geenivarapöytäkirjaan. On myös hyvin perusteltua erikseen säädellä (9 b §) tarkemmista menettelyistä, kuten neuvottelujen oikea-aikaisuudesta, asiaan liittyvistä suunnitelmista ja pöytäkirjasta. Ennakkosuostumusperiaatteen tarkoitus on ennen kaikkea varmistaa laadukkaat neuvottelut, jossa pyritään niin pitkälle kuin mahdollista ottamaan huomioon saamelaiskäräjien perustellut näkemykset.

Ehdotettu pykälä ei näin ollen luo uusia oikeuksia, vaan toteuttaa sektorilainsäädännössä kansainvälisen oikeuden minimisuojan. 9 a §:n vaikutusten arvioinnin on tarkoitus turvata minimitaso. Siltä osin kuin muussa laissa on vaikutustenarviointia koskevia säännöksiä, niitä noudatetaan. Tästä huolimatta 9 a § ohjaisi myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon nykyistä soveltamista vahvistavaan suuntaan kaivos- ympäristönsuojelu- ja vesilakia koskevissa lupakäytännöissä, joissa on ollut huomattavia ongelmia kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin suhteen, mikä on johtunut pitkälle mm. siitä, ettei vaikutusten arviointiin ole vielä luotu toimivia käytäntöjä.[69] Suomessa sektorilainsäädännössä heikentämiskiellosta, jonka pohjana on pidetty KP-sopimuksen 27 artiklaa, säädetään kaivos-, ympäristönsuojelu-, ja vesilaissa sekä Nagoyan geenivarapöytäkirjassa. Sitä on ehdotettu lisättäväksi moniin käynnissä oleviin lainuudistuksiin, esim. luonnonsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki ja muinaismuistolaki. Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) suositellaan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kirjaamista kaikkiin saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisimpiin lakeihin.[70]

Saamelaiskäräjälain uudistusehdotuksessa 9 §:ää koskevat velvoitteet on kirjattu täsmällisemmin ja selkeämmin kuin vastaavat kirjaukset Pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa (joka sisältää myös vaikutusten arvioinnin velvoitteen erillisessä artiklassa),[71] ja ovat paremmin linjassa kansainvälisen oikeuden säännösten kanssa.[72] Säännöstä on luettava kansainvälisen oikeuden valossa eikä se siten

[68] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 47.
[69] Ks. Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojenharjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021, s. 3-35; Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät, 2021.
[70] Ks. Heinämäki et al (2017).
[71] Artikla 30.
[72] Sopimuksen 17 artiklan mukaan valtion tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut käydään hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtioiden tulee myös ilmoittaa saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa Pohjoismainen saamelaissopimus 9.2.2017, Oikeusministeriö https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SOPIMUS_20170822111310.pdf (7.4.2020). Kts. sopimuksen tarkempi analyysi, Heinämäki, L. ja Cambou, D., “New Proposal for the

merkitse yksipuolista veto-oikeutta saamelaiskäräjille, edes käytännön tasolla, kuten lakia valmistelleen toimikunnan eriävän mielipiteen jättänyt jäsen vastoin kansainvälisen oikeuden yleistä ymmärrystä ennakkosuostumusperiaatteen luonteesta toteaa.[73] Tällainen väite tullessaan oikeusoppineen henkilön taholta on ollut omiaan luomaan erheellistä tulkintaa ja varauksellisuutta ehdotusta kohtaan myös muissa kannanotoissa. Itse lakia valmistelleen toimikunnan esityksessä todetaan, ettei saamelaiskäräjillä ole neuvotteluissa yleistä veto-oikeutta, vaikka yksimielisyys tai suostumus onkin neuvottelujen tavoitteena. Neuvottelut päättyvät joko yksimielisyyden saavuttamiseen, suostumukseen tai siihen, ettei yksimielisyyttä ole keskusteluja jatkamallakaan mahdollista saavuttaa tai suostumusta saada.[74] Pykälän muotoilu ”pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus” ei myöskään viittaa veto-oikeuteen. Ollakseen linjassa kansainvälisen oikeuden kehityksen kanssa, ”suostumuksen” sijaan olisi ollut parempi käyttää ”vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus” -muotoilua, koska käsite itsessään viittaa kokonaiseen neuvotteluprosessiin – ei pelkästään itse suostumukseen.

2.1.2. Saamelaisten itsemääräämisoikeus sekä syrjimättömyyden kielto koskien saamelaiskäräjien jäsenyydestä päättämistä

Olen käsitellyt saamelaiskäräjälain 3 §:ää koskevia soveltamishaasteita laajasti valtioneuvoston tilaamassa raportissa, johon on viitattu aiemmin tässä lausunnossa.[75] Kyseisessä tutkimuksessa analysoin niin alkuperäiskansojen määrittelyyn liittyviä kansainvälisoikeudellisia instrumentteja ja toimielinten kannanottoja kuin käsittelen korkeimman hallinto-oikeuden tapauksia ja niiden sisältämää ilmeistä problematiikkaa, jota käsitellään myös mm. saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietinnössä. Tässä lausunnossa ei toisteta tutkimukseni laajaa KHO tapausaineistoanalyysiä, jonka pohjalta voidaan todeta, että KHO:n omaksuma nk. kokonaisharkinta on osoittautunut hyvin ongelmalliseksi päätösten yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Sittemmin aivan viimeisinä vuosina ks. tutkimuksen jälkeen KHO on osittain muuttanut linjaansa perustellen kokonaisharkintaa hieman eri tavalla. Se ei silti poista kyseessä olevaa ongelmaa.

Tässä lausunnossa tuon esille muutaman keskeistä seikkaa erityisesti korjatakseni niitä kansainvälisoikeudellisiin instrumentteihin liittyviä virheellisiä väitteitä, joita on vuosien mittaan esitetty ja esitetään mm. saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä. Nämä väitteet ovat johtaneet oikeudellisesta näkökulmasta vääristyneisiin perusteluihin sen suhteen, keitä voidaan ja tulisi pitää alkuperäiskansaan kuuluvina henkilöinä – eli saamelaisina – Suomessa. Tutkimukseni materiaaliin pohjautuen otan tässä lausunnossa kantaa myös siihen, voidaanko saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevia päätöksiä pitää syrjivinä, kuten julkisuudessa on väitetty. Tutkimuksessani en ole ottanut kantaa tai kyseenalaistanut kenenkään kokemuksellista identiteettiä, vaan tarkastellut asiaa pelkästään kansainvälisen ja kansallisen oikeuden näkökulmasta.

Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People’s Right to Self-determination”, Retfærd : nordisk juridisk tidsskrift vol 41, issue number 2, 2018, s. 3-18.

[73] Keskustapuolueen edustaja Juha Joonan eriävä mielipide. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 192-194.

[74] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 84.

[75] Heinämäki et al. Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017. Löytyy osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80900/Saamelaisten%20oikeuksien%20toteutuminen.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2.1.2.1. Alkuperäiskansojen määrittelystä kansainvälisessä oikeudessa

Kansainvälinen oikeus ei sisällä oikeudellisesti sitovaa alkuperäiskansamääritelmää. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että alkuperäiskansoja edustavat järjestöt ovat nimenomaisesti vastustaneet virallista määritelmää, jonka valtiot hyväksyisivät.[76] Itsemääräämisoikeuteen vedoten alkuperäiskansat ovat lähteneet siitä, että niillä ja niitä edustavilla instituutioilla on suvereeni oikeus määritellä itsensä alkuperäiskansana sekä määrätä siitä, keitä niiden ryhmäänsä kuuluu. YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi toteaa, että määrittelyssä on otettava huomioon sekä yksilön itseidentifikaatio että ryhmän hyväksyntä.[77]

Yleisesti käytetty nk. Cobon työmääritelmä sisältää sekä yksilön itseidentifikaation että ryhmähyväksynnän kriteerit. Määritelmän mukaan yksilön tasolla henkilö on sellainen, joka kuuluu tiettyyn alkuperäisväestöön itseidentifikaation kautta ja tulee tunnistetuksi ja hyväksytyksi kyseisen ryhmän taholta. Määritelmä korostaa, että edellä mainitun toteutuessa suojellaan ”näiden yhteisöjen suvereenia oikeutta ja valtaa päättää siitä, keitä niihin kuuluu, ilman ulkopuolista puuttumista.”[78]

Myöskään ILO 169 sopimus, kuten sitä koskevassa kansainvälisen työjärjestön laatimassa oppaassa painotetaan, ei määrittele alkuperäis- ja heimokansoja vaan pelkästään kuvailee *kansoja*, joita se pyrkii suojelemaan.[79] Ensimmäisessä artiklassa ei siis määritellä henkilöitä, joita sopimus koskee, vaan kuvaillaan tunnusmerkistöjä, joiden perusteella alkuperäis- tai heimokansa voidaan tunnistaa ks. kansoiksi valtioiden taholta. Ensimmäisessä artiklassa puhutaan nimenomaan kansoista (peoples). Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä on virheellisesti korvattu sana ”kansat” ”henkilöillä” (kenties ei ole ymmärretty sanojen peoples ja people/persons välistä eroa?), ja todettu, että ”sopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä *henkilöitä*, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja nykyisten valtiorajojen syntymisen aikaan.”[80] Tosiasiassa kyseinen artikla ei mainitse mitään henkilöistä tai heidän polveutumisestaan. Sopimuksen 1. artiklan 2 momentin mukaan itseidentifikaatiota tulee pitää

---

[76] “We, the Indigenous Peoples present at the Indigenous Peoples Preparatory Meeting on Saturday, 27 July 1996, at the World Council of Churches, have reached a consensus on the issue of defining Indigenous Peoples and have unanimously endorsed Sub-Commission resolution 1995/32. We categorically reject any attempts that Governments define Indigenous Peoples. We further endorse the Martinez Cobo report (E/CN.4/Sub.2/1986/Add.4) in regard to the concept of “indigenous”. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/21, s. 15, Löytyy osoitteesta https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/134/47/PDF/G9613447.pdf?OpenElement (tarkistettu 7.3.2022).

[77] UN Permanent Forum on Indigenous Issues, Factsheet, Löytyy osoitteesta: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf (tarkistettu 7.3.2022).

[78] “On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group). “This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference”. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1-4. paragraphs 379-382, s. 29. https://digitallibrary.un.org/record/133666?ln=en (tarkistettu 7.3.2022). Cobon määritelmän mukaan alkuperäiskansoja (indigenous communities, peoples and nations) ovat ne, joilla on historiallinen jatkuvuus ennen kolonialismia vallinneisiin yhteiskuntiin, jotka kehittyivät niillä alueilla, joilla tai osissa niissä, ne yhä asuvat. Niiden tulee niin ikään olla vähemmistöasemassa ja kokea itsensä erilaiseksi valtaväestöstä, joka nyttemmin asuttaa samoja alueita. Ne tahtovat suojella, kehittää ja siirtää tuleville sukupolville perinteiset alueensa sekä etnisen identiteettinsä, jotka muodostavat perustan niiden säilymiselle kansoina, omien kulttuuristen tapojensa, sosiaalisten instituutioidensa ja oikeusjärjestelmiensä mukaisesti. Määritelmä sisältää erilaisia elementtejä, joista yksi tai useampi voi koskea kyseistä alkuperäiskansaa. Elementtejä ovat mm. yhteinen perimä alueen alkuperäisten asukkaiden kanssa, erityinen kulttuuri (kuten uskonto, eläminen heimojärjestelmässä, tietyn alkuperäiskansan jäsenyys, pukeutuminen, elinkeino ja elämäntapa sekä kieli, joko ainoana kielenä, äidinkielenä tai kotikielenä tai muuten pääasiallisena käyttökielenä).

[79] ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 (No 169), A Manual, International Labour Organization 2003, Geneva, International Labour Office, s. 7.

[80] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 183.

perustavanlaatuisena kriteerinä määriteltäessä ne *ryhmät*, joihin sopimuksen artikloja sovelletaan.[81] Lähtökohtana on siis pidettävä sitä, että kyseinen ryhmä pitää itseään alkuperäis- tai heimokansana.

Vaikka itse ILO 169 sopimuksen kyseinen artikla *ei mainitse mitään yksilöistä*, sopimuksen tulkintaa ohjaavassa oppaassa korostetaan sekä objektiivisia että subjektiivisia kriteereitä, jotka koskevat myös yksilöitä. Objektiivisiin kriteereihin kuuluu, että tietty alkuperäis- tai heimoryhmä tai -kansa täyttää artiklan 1.1. kriteerit sekä tunnistaa ja hyväksyy henkilön kuuluvaksi ryhmäänsä tai kansaansa. Subjektiivisena kriteerinä on, että henkilö identifioituu kuuluvansa ryhmään tai kansaan, tai ryhmä pitää itseään sopimuksen tarkoittamana alkuperäis- tai heimokansana.[82] Itseidentifikaatiolla on siis sekä ryhmä- että yksilöulottuvuus, ja itseidentifikaation vastinpari on ryhmähyväksyntä, joka nähdään objektiivisena kriteerinä. Tämä on sopimuksen soveltamisen keskeinen lähtökohta.[83] ILO 169 sopimus korostaa myös alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden asemaa heitä koskevassa päätöksenteossa.[84] Saamelaiskäräjät on saamen kansaa edustava virallinen instituutio.

Myöskään YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus ei määrittele alkuperäiskansoja, mutta toteaa, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti ilman syrjintää; oikeus olla pakkosulauttamatta ja oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.[85] YK:n julistuksen asiasisällöstä neuvoteltiin yli 20 vuotta johtuen pitkälti siitä, etteivät alkuperäiskansat suostuneet luopumaan vaateestaan mm. itsemääräämisoikeuteen. Vaikka YK:n julistus ei ole oikeudellisesti sitova, sen katsotaan edustavan yleisesti hyväksyttyjä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden säännöksiä. Tästä syystä siihen viitataan tiheään sitovia ihmisoikeuksia valvovien toimielinten sekä kansallisten tuomioistuintenkin taholta. Sitä on käytetty myös yhtenä keskeisenä pohjana Pohjoismaisen saamelaissopimuksen laatimisessa. Julistuksen voidaan katsoa heijastavan myös pitkälle alkuperäiskansojen omia näkemyksiä ja toiveita.

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden nopean kehittymisen myötä lähtökohtaisesti yksilöiden ihmisoikeuksia valvovien toimielinten kannanotot ovat myös muuttuneet ryhmän oikeuksia painottaviksi. Vähemmistöjen oikeuksia suojaavissa toimielimissä on pyritty hakemaan tasapainoa yksilön itseidentifikaation ja ryhmään kuulumisen objektiivisten kriteerien välillä niin että niissä kunnioitetaan alkuperäiskansojen itsehallintoa eikä kuitenkaan ketään jätetä ryhmän ulkopuolelle ilman perusteltua syytä.[86] Esimerkiksi YK:n rotusyrjintäkomitea, joka aiemmissa yli vuosikymmenen vanhoissa kannanotoissaan (2003 ja 2009)[87] on ilmaissut huolensa Suomen saamelaismääritelmän soveltamisesta sen suhteen, painottuuko yksilön itse-identifikaatio kylliksi, on kolmessa uudessa kannanotossaan (2012,

[81] Art. 1.2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.
[82] The Convention adopts an approach based on both objective and subjective criteria. Objective Criterion: A specific indigenous or tribal group or people meets the requirements of Article 1.1, and recognizes and accepts a person as belonging to their group or people. Subjective Criterion: This person identifies himself or herself as belonging to this group or people; or the group considers itself to be indigenous or tribal under the Convention. ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 (No 169), A Manual, International Labour Organization 2003, Geneva, International Labour Office, s. 8.
[83] Kts. Heinämäki et al (2017), s. 87-88.
[84] Erityisesti Artikla 6. Kts. ILO opas, Ibid., s. 17: This can include traditional institutions, e.g. councils of elders, village councils, as well as contemporary structures such as indigenous and tribal peoples' parliaments or locally-elected leaders who are recognized as true representatives by the community or people concerned. It will be different in every case.
[85] Katso artiklat 8, 9, 33, 34.
[86] Ks. esim. Euroopan neuvoston ministerikomiteaa kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon valvonnassa avustavan neuvoa-antava komitean kannanotot, ACFC/INF/OP/1(2001)002, Adopted 22.7.2001; ACFC/OP/II(2006)003, Adopted 2.3.2006, Published 20.4.2006; ACFC/OP/IV(2016)002, hyväksytty 26.2.2016, julkistettu 6.10.2016; Resolution CM/ResCMN(2020)1, hyväksytty ministerineuvoston 1367. kokouksessa. 12.2.2020.
[87] CERD Concluding Observations on Finland, 10.12.2003, CERD/C/63/CO/5, Para 11.; CERD Concluding Observations on Finland, 13.3.2009, CERD/C/FIN/CO/19, Para 13.

2017 ja 2022) korostanut saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja siihen kuuluvaa oikeutta päättää jäsenistään. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä annetaan väärää tietoa näistä kannanotoista toteamalla, että uudemmat kannanotot 2012 ja 2017 viittaavat vain YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen eikä oikeudellisesti sitovaan rotusyrjintäsopimukseen, mistä kirjoittaja tekee johtopäätöksen, että komitean aiempien vuosien yksilön itseidentifikaatiota koskeva kanta on siitä syystä edelleen voimassa. Tätä näkemystä on sittemmin toistettu julkisuudessa mm. keskustapuolueen edustajien taholta. Tosiasiallisesti ensimmäisessä kannanotossa viitataan kyllä YK:n julistuksen lisäksi rotusyrjintäsopimuksen artiklaan 5 (yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto) ja jälkimmäisessä pelkästään rotusyrjintäsopimuksen 5. artiklaan.[88] Tämän lisäksi on todettava, että kuten sanottu, YK:n julistukseen viitataan laajasti oikeuslähteenä sekä ihmisoikeuskomiteoissa että kansallisissa tuomioistuimissa, koska sen katsotaan heijastavan sitovien ihmisoikeussopimusten oikeuksia ja periaatteita.

Tuoreimmassa, vuoden 2022 yksilövalitusta koskevassa ratkaisussaan[89] rotusyrjintäkomitea totesi Suomen loukanneen yleissopimuksen 5 artiklan c kohtaa (poliittiset oikeudet, erityisesti oikeudet osallistua vaaleihin, äänestää ja olla ehdokkaana vaaleissa). Komitea katsoi, että KHO:n ratkaisut ovat saattaneet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutettuja, mikä on vaikuttanut sen kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja ajaa heidän etujaan. Näin ollen KHO:n päätökset, jotka poikkesivat ilman ilmeistä perustetta voimassa olevan lain olemassa olevasta tulkinnasta, ovat loukanneet valittajien oikeutta saamelaiseen alkuperäiskansaan kuuluvana osallistua määräämään kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen siten kuin yleissopimuksen 5 artiklan c kohdassa on turvattu.[90]

Samalla tavoin alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus korostuu kahdessa YK:n IOK:n Suomea koskevassa tapauksessa. (1.12.2019, CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017). Komitea painotti ratkaisuissaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Komitea toteaa, että Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ää ja että Suomi on velvollinen toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Komiteoiden päätökset eivät ole suoraan oikeudellisesti sitovia. Kuitenkin ne edustavat oikeudellisesti sitovien ihmisoikeussopimusten auktoritatiivisia tulkintoja, ja niille on Suomessakin tunnustettu sellainen sitovuus, joka edellyttää niiden huomioimista lainsäädännön kehittämisessä.

Oikeudellisesti on kiistatonta, että saamelaiskäräjien jäsenyydestä päättäminen kuuluu saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin. Saamelaiskäräjillä on kansainvälisen oikeuden turvaama itsemääräämisoikeus päättää omista jäsenistään. Päätöksenteko ei saa olla syrjivää vaan samoja kriteereitä on sovellettava samalla tavoin kaikkiin hakemuksiin. Saamelaiskäräjälakia koskeva uudistusehdotus on saamelaiskäräjien huomattavan enemmistön hyväksymä ja vastaa kansainvälisen oikeuden ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen mukaista linjaa. Kielikriteerin painottamista ei sinänsä voida pitää mielivaltana tai perusteettomana syrjintänä. Kieli on sukuyhteisöllisyyden ohella yhä keskeisin saamelaisen kulttuurin ja yhteisöllisyyden tunnusmerkki. Kieli on ollut ja edelleen on tärkeä saamelaista

[88] CERD Concluding Observations on Finland, 23.10.2012, CERD/C/FIN/CO/20-22, Para 12, Löytyy osoitteesta: https://digitallibrary.un.org/record/736921?ln=en; 8.6.2017, CERD/C/FIN/CO/23, para 14. Löytyy osoitteesta: https://www.refworld.org/publisher,CERD,,FIN,5978a4114,0.html (tarkistettu 8.3.2022).
[89] CERD/C/106/D/59/2016, 8 June 2022.
[90] Ibid, para 9.13. Ks. Leikas, Leena, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu Saamelaiskäräjälain taustatietoa ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 2/2022, s. 15. https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/julkaisut2/ihmisoikeuskeskuksen-julkaisut/ (tarkistettu 19.1.2023).

yhteisöllisyyttä rakentava tekijä niin Suomen sisällä kuin ylirajaisestikin.[91] Saamen kieli on saamelaisten kielellisen ja kulttuurisen itsehallinnon ydin. Kaikki pohjoismaiset saamelaiskäräjät korostavat kieltä saamelaisuuden keskeisimpänä nimittäjänä. Myös voimassa olevaan saamen kielilakiin liittyvässä hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaisuus on perinteisesti määräytynyt kielelliseltä pohjalta (HE 46/2003). Ruotsin ja Norjan saamelaismääritelmät nojautuvat yksinomaan kieleen (kolmannessa tai neljännessä polvessa). Niin ikään korkein hallinto-oikeus on saamelaismääritelmäkysymyksien ratkaisuissa katsonut kielen olevan elinkeinoja tärkeämpi saamelaisuuden nimittäjä.[92]

Saamelaissopimuksessa kuten myös saamelaiskäräjälain uudistusehdotuksessa kielikriteeri ulottuu suhteellisen kauas, neljänteen polveen, Pohjoismaisen saamelaissopimuksen ja Norjan mallin tavoin.

Saamelaiskäräjälain säätämisen jälkeen KHO on todennut, että saamelaiskäräjälain 3 §:ää on tulkittava lain 1 §:ssä ilmaistun lain tarkoituksen pohjalta eli että lailla turvataan saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto. Näitä kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Lain tarkoitus on otettava huomioon myös tulkittaessa 3 §:n 2 kohtaa, jonka mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen, että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto-tai henkikirjassa.[93] KHO jatkaa toteamalla, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä olleella huomautuksella siitä, että asetuksella ei voida säätää vuotta 1875 lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen luetteloiden perusvuodeksi, ei tuomioistuimen käsityksen mukaan puututtu lain 1 §:ssä ilmaistuun lain tarkoitukseen saamelaisten itsehallinnosta eikä sitä voida myöskään pitää suoranaisena kannanottona lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun saamelaismääritelmän sisältöön vaan ensisijaisesti lainsäädäntöjärjestystä koskevana huomautuksena. Tulkittaessa lain 3 §:n 2 kohtaa säännökselle ei siten voida antaa lain tarkoituksesta ja lain muista säännöksistä riippumatonta merkitystä. KHO viittaakin suoraan pykälän 1 kohdan edellytykseen kieliperusteesta. Niin ikään KHO:n mukaan äidinkielen merkitys ilmenee myös lain 1 §:ssä käytetystä sanamuodosta ”omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto”.[94] KHO toteaa, että kyseiset lappalaisten maaveroja koskevat rekisterit ovat ajalta 1550–1923. KHO tuo esille, että maaveroperusteinen tunnusmerkki voisi siten ulottua yli kymmenenkin sukupolven taakse ja joka tapauksessa paljon kauemmas taaksepäin kuin kieliperusteinen tunnusmerkki. Tällaista eroa ja maaveroperusteisen tunnusmerkin asettamista etusijalle ei lailla ole tarkoitettu. Yhteys alkuperäiskansaan sekä tarve omaa kieltä ja kulttuuria koskevaan kulttuuri- itsehallintoon on riippuvainen ajan kulumisesta niin maaveroperusteisessa kuin kieliperusteisessakin tunnusmerkissä.[95] KHO:n käsityksen mukaan ajankohtaa ei voida ulottaa kuinka kauaksi tahansa eikä ainakaan pidemmälle kuin saamelaismäärittelyn pääperusteena oleva kieliperuste ulottuu. Muutoin hallitusmuodon edellä mainituissa säännöksissä ja saamelaiskäräjälain 1 §:ssä tarkoitettu saamelaisille alkuperäiskansana turvattava omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinnon toteutuminen saattaisi vaarantua.[96] Tätä linjausta KHO ei ole sittemminkään muuttanut, vaikka onkin kokonaisharkinnan kautta hyväksynyt henkilöitä, joiden esi-isät löytyvät ks. rekistereistä kauempaa kuin 1875.

[91] Saamelaiskäräjien yleisperustelut koskien vaaliluetteloon hakeutumista vuonna 2015, 1. Kts. myös Valkonen, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 215.
[92] Kts., Heinämäki, L., Saamelaismääritelmä kansainvälisen oikeuden ja KHO:n tapausten valossa, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 93-141.
[93] KHO 22.9.1999 T 3183, s. 5.
[94] Ibid.
[95] Ibid., s. 6.
[96] Ibid., s. 7.

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän jäsenen eriävässä mielipiteessä kritisoidaan vuoden 1962 väestöselvitystä puutteelliseksi ja todetaan, että suurin osa metsäsaamelaisista jäi vuoden 1962 tutkimushaastattelujen ulkopuolelle ja että ainoastaan osa inarinsaamelaisista pääsi mukaan.[97] Kielitieteilijöiden mukaan historiallisten metsäsaamelaisten kieli hävisi jo 1700- ja 1800 luvulla,[98] eikä myöhemmän suomalaistamispolitiikan tuloksena, kuten on väitetty. Väestöselvityksen tarkoituksena oli nimenomaan kartoittaa henkilöt, joiden ensiksi oppima kieli oli saame tai jonka vanhemmista tai isovanhemmista ainakin yksi oli oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään.[99] Selvityksessä jaotellaan saamelaisia kieliryhmittäin ja kuvataan yksityiskohtaisesti eri sukujen kielitilannetta ja niiden mahdollista suomalaistumista tai saamelaistumista ja kerrotaan nimien muutoksista.[100] Väestöselvitys on toiminut sittemmin saamelaisvaltuuskunnan ja myöhemmin saamelaiskäräjien vaaliluettelon perustana.

Selvityksen ei ole ollut tarkoitus kattaa kaikkia historiallisista saamelaisista polveutuvia henkilöitä, vaan kielellisesti tunnistettavia saamelaisia. Selvityksen tekijä Nickul itse toteaa, että saamelaisalueen kohdalla ”haastattelijoiden perehtyneisyys alueeseen ja verrattain tarkka täydennystyö haastattelun jälkeisinä vuosina antavat aihetta otaksua, että on päästy hyvinkin suureen peittävyyteen.”[101] Suomalaistuneista saamelaisista todetaan, että he ovat voineet helpommin jäädä haastattelematta kuin sellaiset ihmiset, joita yleisesti pidetään saamelaisina. Haastattelijoita oli kuitenkin kehotettu olemaan ”erityisen tarkkoja myös puoli- ja neljännessaamelaisten mukaan saamiseksi. He tekivät ilmeisesti parhaansa ja suhtautuivat vakavasti epäselviinkin tapauksiin.”[102] Sen sijaan ”saamelaisalueen eteläpuolella hajallaan ympäri Suomea asuvien saamelaisperäisten henkilöiden suhteen tässä ei onnistuttu.”[103] Nickul itse myös kritisoi sitä, että monien puutteellisten lomakkeiden vuoksi - esimerkiksi isovanhemman nimi saattoi puuttua – aineiston täydentämiseen piti käyttää paljon aikaa. Myös henkilöiden äidinkielen tai heidän vanhempiensa tai isovanhempiensa äidinkielen suhteen oli puutteita tiedoissa, mutta Nickulin mukaan melkein kaikki tapaukset selvisivät myöhemmässä täydennystyössä.[104]

Valkonen toteaa, että on myös mahdollista ja todennäköistäkin, että väestöselvityksen ulkopuolelle varsinkin saamelaisalueen ulkopuolella on jäänyt henkilöitä, jotka olisivat täyttäneet selvityksen kielikriteerin, mutta joita selvitys ei joko tavoittanut, jotka eivät identifioineet itseään saamelaiseksi tai jotka eivät katsoneet tarpeelliseksi siihen vastata.[105] Saamelaisvaltuuskunnan vaaliluetteloon on kuitenkin ollut mahdollista hakeutua koko sen olemassaolon ajan vaalien yhteydessä. Näin ollen vaaliluetteloon ovat voineet hakeutua myös henkilöt, jotka ovat saattaneet syystä tai toisesta jäädä väestöselvityksen ulkopuolelle.[106] Saamelaisvaltuuskunnan vaaleja järjestettiin neljän vuoden välein vuosina 1975, 1979, 1983, 1987, 1991 ja 1995.[107] Kuitenkin vasta ILO 169 sopimuksen ratifiointiin liittyvien maaoikeuskeskustelujen jälkeen saamelaiskäräjien ensimmäisien vaalien yhteydessä vuonna 1999 lappalaisista polveutumisen perusteella hakeutui vaaliluetteloon 1128 henkilöä. Osa heistä oli vedonnut

[97] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 185.
[98] Sammallahti, Pekka. Saamelaisten asutushistorian vaiheista. Saamen maa ja saamen kieli. Teoksessa: Ealli Biras. Elävä ympäristö. Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma. Toim. Päivi Magga ja Eija Ojanlatva. Inari: Saamelaismuseosäätiö, 2013, s. 59. Ks. Valkonen (2017), s.186.
[99] Nickul , E., Suomen saamelaiset vuonna 1962. Selostus Pohjoismaiden saamelaisneuvoston suorittamasta väestötutkimuksesta tutkimuksesta, tilastotieteen pro-gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto, 1968, s. 113.
[100] Ibid., s. 41-68.
[101] Ibid., s. 24.
[102] Ibid., s. 24–25.
[103] Ibid., s. 24.
[104] Ibid., s. 26–27.
[105] Valkonen (2017), s. 183.
[106] Sammallahti, P. Muistio saamelaismääritelmästä oikeusministeriölle, 2013, s. 21–25. Vaalien yhteydessä on ollut myös yksityishenkilöiden suorittamaa rekrytointia, ks. Sammallahti 2013, s. 23. Ks. Valkonen (2017), s. 185.
[107] Aarnio, Eero J. Saamelaiskäräjälain muutostarpeet. Oikeusministeriön tilaama selvitysraportti. Helsinki: Oikeusministeriö, 2012, s. 4.

myös kieliperusteeseen.[108] Saamelaiskäräjien päätökseen haki muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) 656 henkilöä. Näistä KHO hyväksyi seitsemän hyläten näin 649 muuta hakemusta.[109]

Lappalaiskulttuuri- ja perinneyhdistyksen materiaaleista tulee selkeästi esiin, että kyseiset henkilöt eivät ole aiemmin kokeneet tarvetta hakeutua saamelaisvaltuuskunnan luetteloon: ”[s]uurin osa jäsenistämme ei aiemmin halunnutkaan hakeutua saamelaisvaltuuskunnan vaaliluetteloon, koska on katsottu, ettei valtiovalta luovuttaisi tällaisen yhdistysmuotoisen rekisterin nojalla enempää etuuksia ja oikeuksia, kuin yleensä aatteellisille tai vastaaville yhdistyksille.”[110]

Mikäli eduskunta ei hyväksy saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan muutosta, saamelaiskäräjälain uudistaminen ei mene muiltakaan osin edelleenkään eteenpäin, eivätkä saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet toteudu asianmukaisesti. Saamelaiskäräjät ei miltei varmuudella tule hyväksymään esitystä, jossa nk. lappalaiskriteeriä ei poisteta tai siihen lisätä aikarajaa. KHO:n alkuperäinen perustelu siitä, ettei lappalaiskriteeri voi mennä ajallisesti kauemmas kuin kielikriteeri puoltaisi aikarajausta, mikäli lappalaiskriteeri säilytettäisiin.

2.1.2.2. Ovatko saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevat päätökset syrjiviä?

Kun saamelaiskäräjälakia valmisteltiin, sitä koskevassa saamelaiskäräjien tukemassa hallituksen esityksessä ehdotettiin saamelaismääritelmää koskevan saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nk. lappalaiskriteerin osalta vuoden 1875 luetteloja ensimmäisiksi huomioon otettaviksi viranomaisrekistereiksi, mistä säädettäisiin tarkemmin asetuksessa. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ”1800-luvun alkupuolella syntyneestä lappalaisesta alkaen hänen suoraan alenevassa polvessa oleva jälkeläinen voidaan katsoa saamelaiseksi, ajallisesti kauemmas mentäessä saattaisivat näyttövaikeudet lisääntyä kohtuuttomasti ja hakijan tosiasiallinen yhteys saamen kansaan voisi olla kyseenalainen”.[111]

Vuosiluku jätettiin kuitenkin pois itse saamelaiskäräjälaista perustuslakivaliokunnan kehotuksesta. Saamelaiskäräjät ei ole missään vaiheessa pitänyt legitiiminä saamelaisen määritelmän 2. kohtaa, jossa saamelaisuutta määritellään historiallisiin verorekistereihin merkityn lappalaisuuden perusteella ilman aikarajoitusta. Saamelaisen määritelmä ei myöskään vastaa hallituksen esitystä saamelaisen määrittelystä nk. lappalaiskriteerin osalta. Myös monien saamelaisjärjestöjen ja muiden saamelaisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mukaan määritelmän toinen momentti ei määritä etnistä saamelaista eikä siis vastaa saamelaisten perinteistä ymmärrystä siitä, ketkä ovat saamelaisia.[112]

Myöskään KHO ei ole soveltanut 3 §:n 1 mom. 2 kohtaa ilman aikarajausta sellaisenaan. Olen todennut valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) ja siihen liittyvissä kannanotoissa, että on sangen ongelmallista, että Suomessa on voimassa laki, jota ei ole tarkoitettukaan noudatettavaksi sanamuodon mukaisesti. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä ihmetellään

[108] Aarnio, E. J. (2012), s. 16. Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 1999, s. 11–12.
[109] Heinämäki (2017), s. 94.
[110] Pääkkönen 2008, s. 96, Ks. Valkonen (2017), s. 196.
[111] HE 248/1994 vp., s. 24.
[112] Ks. esim. Yle Sápmi 25.2.2015. Yhdistysten ja yksityishenkilöiden kirje kansanedustajille 25.2.2015; Lapin Kansa 25.1.1999, 5. ”Kunnes saamelaismääritelmä on muutettu kieliperusteiseksi” Saamelaisyhdistykset esittävät saamelaiskäräjävaalien siirtämistä; Lapin Kansa 21.2.1996, 5. Oikeusministeri Kari Häkämies ei halua avata käräjälakia. Saamelaisyhdistys: Lappalaiset poistettava saamelaismäärityksestä. Ks. Valkonen (2017), s. 194.

tätä ja että mihin tällainen kannanotto perustuu. Se luonnollisesti perustuu siihen, että lakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan ks. veroluetteloihin aikarajausta eikä lakia sen koko voimassa olon aikana ole ks. pykälän osalta sovellettu sanamuodon mukaisesti, koska on katsottu, ettei pelkästään se, että jollakin on esivanhempia ks. vanhoissa verorekistereissä, todista vielä henkilön saamelaisuutta, varsinkaan koska tiedetään, etteivät kaikki ks. rekisterissä olevat henkilöt ole olleet saamelaisia. Tästä syystä, kuten aiemmin mainitsin, KHO on korostanutkin lain tarkoituksen mukaista tulkintaa sekä tuonut esille, ettei historiallinen aika voi ulottua kauemmas kuin kielikriteerin mukainen määritelmä.

Eriävässä mielipiteessä tuodaan esille myös, että ”saamelaiskäräjien käytäntö näyttäytyy syrjivänä.”[113] Tätä väitettä on vuosien varrella ahkerasti esitetty ks. kirjoittajan ja muiden metsäsaamelaiseksi itsensä identifioivien tai heidän asioita ajavien tahojen puolelta. Tästä syystä tutkin asiaa tarkemmin valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017). Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän eriävässä mielipiteessä viitataan yhteen saamelaiskäräjien päätökseen, jossa 10 henkilöä otettiin vaaliluetteloon vastoin saamelaiskäräjien yleisiä valintakriteereitä. Kuten olen ks. tutkimuksessa tuonut esille, tapaus on todellakin selvä syrjintätapaus, jossa sovelletaan ilman mitään hyväksyttävää perustetta eri kriteereitä ks. hakijoihin kuin muihin.[114] Myöhempi saamelaiskäräjien hallitus hakikin ks. tapaukseen purkua. Tämän lisäksi aineistosta löytyy myös tapaus, jossa hakija ei ole vuonna 2015 päässyt vaaliluetteloon, vaikka hänen sisarensa on hyväksytty luetteloon vuonna 1999. KHO:n päätöksestä käy ilmi, että hakijoiden perustelut ovat hyvin samanlaiset ja kyse on saman vanhemman kieliperusteen punninnasta. Myös hyväksytyn siskon veli ja serkku olivat jääneet ulkopuolelle ja tulivat KHO:n toimesta hyväksytyiksi. Kieliperustetta on punnittu eri tavalla vuonna 2015 kuin vuonna 1999.[115]

Tutkimuksemme käytössä olevan materiaalin pohjalta saamelaiskäräjien päätöksenteko vaaliluetteloon valinnassa ei yleisesti näytä mielivaltaiselta tai syrjivältä, mutta valitettavasti joukkoon mahtuu muutaman yksittäistapausta, joissa vääriä päätöksiä, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia, on syntynyt. Läpikäydyn aineiston pohjalta ei kuitenkaan voida tukea julkisessa keskustelussa esitettyjä väitteitä, että saamelaiskäräjien päätökset olisivat johdonmukaisesti syrjiviä tai mielivaltaisia. KHO ei ole missään yhteydessä tuonut esille epäilystä syrjinnästä tai mielivaltaisuudesta tai ottanut millään tavalla kantaa joidenkin valittajan väitteisiin syrjinnästä.[116]

Tutkimuksemme käytössä olleesta materiaalista on poimittu kaikki löydettävissä olevat epämääräisiltä näyttävät seikat. Suuri osa ”epämääräisyyksistä” johtuu siitä, että saamelaiskäräjien vaalilautakunta on hakenut purkua saamelaiskäräjien hallituksen tai kokouksen tekemille päätöksille siinä kuitenkaan onnistumatta. Tästä on seurannut se, ettei vaalilautakunta ole halunnut vastaisuudessakaan hyväksyä kyseisillä sen mielestä virheellisillä perusteluilla vaaliluetteloon päässeiden henkilöiden lähisukulaisia. Tämä muodostaa tilanteita, joissa saman perheen jäsenistä osa tulee hyväksytyiksi ja osa hylätyiksi. Myöskään saamelaiskäräjien vaalilautakunta ei ole hyväksynyt sellaisten henkilöiden lähisukulaisia, jotka ovat päässeet vaaliluetteloon KHO:n päätösten perusteella. Hakijoita on saattanut hakeutua myös puutteellisilla tiedoilla ja osa hakemuksista ei täytä muotokriteereitä. Osa samasta perheestä saattaa hakeutua saamelaiskäräjälain eri kohtien perusteella ja vain oikeaan kohtaan vetoava pääsee sisälle.[117]

[113] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 186.
[114] Saamelaiskäräjät, Pöytäkirja 7/2011, 31.5.2011. Sama asia tulee tosin esille myös saamelaiskäräjien vaalilautakunnan KHO:lle tekemässä purkuhakemuksessa. Ks. Heinämäki (2017), s. 117.
[115] KHO 30.9.2015 T 2592, ks. Heinämäki (2017), s. 140.
[116] Heinämäki (2017), s. 146.
[117] Ibid., s. 145.

Systeemi ei siis ole kaikilta osin aukoton ja sitä tulee parannettava. Tämä ei kuitenkaan ole omiaan romuttamaan saamelaisten itsehallintoa. Päinvastoin, sitä on vahvistettava ja tehtävä koko valintaprosessi läpinäkyvämmäksi.[118] Saamelaiskäräjälakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään muutoksenhakua kehitettäväksi siten, että ensimmäisenä muutoksenhakuelimenä toimisi saamelaiskäräjien muutoksenhakulautakunta, joka olisi itsenäinen ja riippumaton lainkäyttöelin.[119] Esitystä voidaan pitää kannatettavana. KHO:ta tarvitaan jatkossakin muutoksenhakuelimenä – ei ratkaisemaan saamelaisuutta vaan valvomaan, että päätökset ovat lain- ja yhdenmukaisia.[120]

3. Lopuksi

2000-luvun alussa Oikeusministeriön tilaaman tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää arkistolähteisiin nojautuen asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriaa vuosina 1750–1923 entisten Kemin ja Tornion Lappien alueella.[121] Tutkimuksen tulokset ja niiden perustelut sisältyvät tutkijoiden kirjallisiin tutkimusraportteihin, jotka julkaistiin erikseen.[122] Tutkimuksista on myös laadittu erillinen yhteenveto- ja tiivistelmäjulkaisu.[123]

Yhteenveto-osion perusteella voidaan todeta, että metsäsaamelainen väestö ja kulttuuri on ollut Kemin ja itäisen Tornion Lapin alkuperäiskulttuuria ja -väestöä, joka kruunun toimien myötä muuttui lappalaisista uudisasukkaiksi. Yhteenvedon mukaan saamelaiset uudistilalliset säilyttivät vaihtelevasti ”lappalaisuutensa.” Osa esimerkiksi saattoi elää pitkälle 1800-lukua lappalaiselinkeinoilla. 1800-luvun puolivälin jälkeen vanhan Kemin ja Tornion Lapin alueen metsäsaamelainen uudisasutus tuli vahvemmin suomalaistumisen, geneettisen ja kulttuurisen assimilaation vaikutuksen alaiseksi, kun alueelle muutti runsaasti suomalaisväestöä.[124]

Hankkeessa tutkijana toiminut Mauno Hiltunen on myöhemmin pohtinut kriittisesti historiantutkimuksen merkitystä nykypäivän ongelmien ratkaisussa. Hiltunen toteaa: ”Historiantutkimus ei voi kuitenkaan toimia tuomioistuimena tai totuuskomissiona, koska historiallista tietoa ei voida käyttää sen paremmin nykyisyyden puolesta kuin sitä vastaankaan. Olkoonkin, että mitään nykyisyydestä erillistä menneisyyttä ei ole, vaan ainoastaan menneisyyden ja nykyisyyden eroksi koettu suhde, joka on aina nykyisyyden ilmiö, historiantutkimuksessa menneisyyttä on viisainta tarkastella ja tulkita edelleen sen omista lähtökohdista käsin. Näin ollen alkuperäiskansan, saamelaisten aseman järjestämistä ei voida ratkaista historiallisen tiedon perusteella, vaikka historiantutkimus auttaa ymmärtämään menneisyydessä tapahtuneita kehityskulkuja, jotka jossain pisteessä kohtaavat nykyisyyden. Historia ei sinänsä todista mitään; sen sijaan tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää hyväksi mitä erilaisimmin tavoin.”[125]

Hallituksen esityksessä ILO 169 sopimuksen hyväksymiseksi todetaan, että maaoikeustutkimuksista ja niiden tuloksista on esitetty ristikkäisiä näkemyksiä. Niiden perusteella ei ole lähdetty ratkomaan saamelaisten asemaa.[126] Työjärjestö ILO:n laatima opas korostaa, että ILO:n huomion fokuksena on tämän

[118] Ibid., s. 146
[119] HE 274/2022 vp., s. 139-142.
[120] Ibid.
[121] Vahtola, Jouko, Matti Enbuske, Mauno Hiltunen, Juha Joona, and Tarja Nahkiaisoja. Lapinmaan Maaoikeudet: Yhteenveto ja Tiivistelmä Lapinmaan Maaoikeudet -tutkimuksesta. Helsinki: Oikeusministeriö, 2006.
[122] Tutkimukset ovat: Matti Enbuske, Asutuksen ja maankäytön historia keskisessä Lapissa ja Enontekiöllä 1900-luvun alkuun. Mauno Hiltunen, Maailma maailmojen välissä. Enontekiön asukkaat, elinkeinot ja maanhallinta 1550 - 1808. Juha Joona, Entisiin Tornion ja Kemin lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista. Tarja Nahkiaisoja, Asutus ja maankäyttö Inarissa ja Utsjoella 1700-luvun puolivälistä vuoteen 1925.
[123] Vahtola et al. 2006, s. 2.
[124] Vahtola et al. 2006, 3-9. Ks. Valkonen (2017), s. 207.
[125] Hiltunen, Mauno. Alkuperäiskansasta uuslappalaisiin ja kveeneihin: Kamppailu Lapin historian tulkinnoista. Faravid 36. Pohjois-Suomen historiallisen yhdistyksen vuosikirja, 279 – 296. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 2012., s. 294., Ks. Valkonen (2017), s. 208.
[126] HE 264/2014 vp, 21.

hetkinen tilanne, vaikkakin historiallinen jatkuvuus on myös tärkeä. Pääasiallisena haasteena on kuitenkin se, kuinka parantaa alkuperäiskansojen elin- ja työskentelyolosuhteita niin, että ne voivat säilyä erillisinä kansoina, mikäli ne näin tahtovat.[127]

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän ja siihen pohjautuvan hallituksen esityksen oikeudellisena lähtökohtana on ollut saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet ja niiden toteutuminen. Tämä on ainut oikeudellisesti kiistaton lähtökohta kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa, kansainvälisen oikeuden minimisuojan taso huomioiden. Saamelaisten oikeuksien perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan täytyy ennen kaikkea tarkoittaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden kunnioittamista, tietenkään yksilöjen oikeuksia unohtamatta.

Kunnioittavasti,

Rovaniemellä, 18.1.2023, Leena Heinämäki, OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti, vieraileva tutkija, Arktinen keskus, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Lapin yliopisto

[127] ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples 1989 (No 169), A Manual, International Labour Organization 2003, Geneva, International Labour Office, s. 7.