EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE

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

Oikeudellisesti ongelmallisin kysymys on lain 3 § eli saamelaismääritelmä. Hallituksen esityksessä esitetään lain muuttamista siten, että saamelaiseksi ei enää katsottaisi sellaista henkilöä, joka on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa- veronkanto tai henkikirjassa. Mielestäni tämä on ristiriidassa perustuslain 17,3 § sekä yhdenvertaisuuden kanssa. Lisäksi tällaisen muutos olisi ongelmallinen myös Suomen ratifioiman nk. KP-sopimuksen kanssa. Tämän sopimuksen 27 artiklan mukaan vähemmistöön kuuluvaa ei saa estää nauttimasta kulttuuristaan yhdessä samaan ryhmään kuuluvien kanssa. Lisäksi tällainen lainmuutos olisi ristiriidassa Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen toimeenpanoa valvovan CERD:n kannanottojen kanssa.

Kysymys on siitä, että saamelaisella tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilö. Mikäli lainkohta poistettaisiin tai sitä ei sovellettaisi, tämä tarkoittaisi sitä, että ne henkilöt, jotka pitävät itseään saamalaisina ja täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit, eivät voisi enää merkityksiä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

1. Saamelaismääritelmän oikeudellinen viitekehys

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

Niistä kriteereistä, joiden täyttyessä henkilön voidaan katsoa kuuluvan alkuperäiskansaan, vallitsee kansainvälisesti varsin suuri yksimielisyys. YK:n alkuperäiskansoja koskeva, vuonna 1989 hyväksytty ILO-169 yleissopimus on ainoa nimenomaan alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen sopimus.[2] Sopimuksen on ratifioinut 23 valtiota, muun muassa Norja, jossa suurin osa saamelaisista asuu. Sopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja nykyisten valtiorajojen syntymisen aikaan. Lisäksi edellytetään, että alkuperäsikansaan nykyään kuuluvien henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. On myös yleistä, että alkuperäsikansan kuuluvat

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

[2] ILO:n Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169.

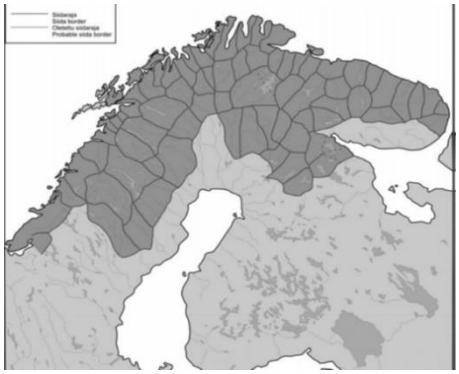
henkilöt asuvat myös nykyaikana niillä alueilla, jota alkuperäsikansa on perinteisesti asuttanut ja heillä on säilytyt yhteys alkuperäsikansan perinteisiin elinkeinoihin.

2. Historialliset tapahtumat ja väestöryhmät

Kun tätä kansainvälisesti hyväksyttyä alkuperäiskansamääritelmää sovelletaan Suomen oloihin, voidaan todeta seuraavaa. Nykyiset valtiorajat syntyivät vuosina 1595, 1751 ja 1809. Vuonna 1673 annettiin Lapinmaiden asutusplakaatti, joka salli suomalaisten uudisasettua siihen asti pelkästään saamelaisille asuttamille alueille.

Aluetta asuttaneita saamelaisia kutsuttiin metsäsaamelaisiksi (metsälappalaisiksi) ja heidän asuttamansa alue oli jakaantunut nk. lapinkylien alueisiin, joista pohjoisin oli inarinsaamelaisten asuttaman Inarin lapinkylä. He saivat toimeentulonsa metsästyksestä, kalastuksesta ja pienimuotoisesta poronhoidosta.

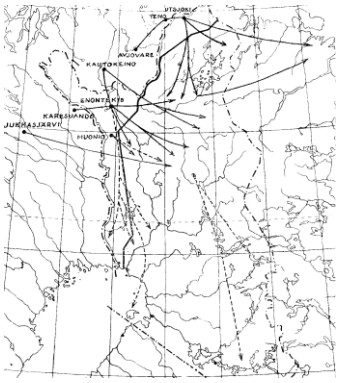
Suomalaisten uudisasukkaitten saapuminen tarkoitti sitä, että metsäsaamelaiset menettivät maansa, oikeutensa ja elinkeinonsa. Tapahtumien kulku oli hyvin samanlainen kuin samaan aikaan eri puolilla maailmaa. Monissa aikalaiskertomuksissa ja käräjäpöytäkirjoissa kuvataan sitä, että uudisasukkaat valtasivat saamelaisten alueet ja elinkeinot, minkä seurauksena metsäsaamelaiset menettivät toimeentulon edellytykset. Vuonna 1730 Sodankylän kirkkoherra Henrik Wegeliua kertoo, että lappalaisten köyhyys ja kurjuus on niin suurta, ”ettei hän pysty sitä sanoin kuvailemaan".



Vuoden 1751 Strömstadin rajasopimuksen lisäpöytäkirja salli porojen laiduntamisen molemmin puolin silloista Norjan ja Ruotsin rajaa. Norjalaisten poromäärät olivat kasvaneet voimakkaasti ja laitumien kulumisen vuoksi norjalaiset poronhoitajat alkoivat tuoda porojaan yhä suuremmassa määrin nykyisen Suomen puolelle. Tästä aiheutui huomattavaa haittaa ja vahinkoa erityisesti alueen metsäsaamelaisille, koska suurporonhoito hävitti peurakannat, jotka olivat metsäsaamelaisten toimeentulon perusta. Tästä syystä Suomi (Venäjä) sulki rajan vuonna 1852. Rajan sulkemisen seurauksena monet näistä poronhoitajista muuttivat nykyisen Suomen alueelle. Suurin osa näistä muutoista tapahtui 1860-1900 välisenä aikana.[3]

[3] Övergången from nomadismen till agrar bosättining. Hultblad 1968 s. 73; Samisk bosättning i Nordkalotten. Vorren 1980, 253; Suomen ja Venäjän välisen raja sulkeminen vuonna 1852. Sarva 1920 s. 2. Suomen ja Norjan Lapin rajaneuvottelut 1829-1852. Tikkanen 1964 s. 64, Ks. myös Tikkanen 66, 71; Joona Ikimuistoinen oikeus 2019 s. 43-48.

Heidän saapumisensa synnytti monenlaisia konflikteja heidän ja alueen alkuperäisten metsäsaamelaisten välillä. Inarissa ja Utsjoella oli syötetty heinä- ja jäkälävarastoja, poljettu niittyjä, revitty verkkoja, poltettu metsälappalaisten kotia ja aittoja ja varastettu ja tuhottu omaisuutta parin tuhannen ruplan arvosta. (Tikkanen, Suomen historian laudaturtutkielma 1964, 136). Vuoden 1843 Inarin käräjillä todettiin, että Norjan tunturilappalaiset muuttivat Suomen Lapinmaahan porotokkineen tuhoten laidunmaat ja hävittäen jo muutenkin vähäiset metsävarat. Inarilaisten mukaan he myös valtasivat peuranpyynnin, joka oli siihen asti ollut (metsäsaamelaisten) kannattava elinkeino. (Nahkiaisoja, Asutus ja maankäyttö Inarissa ja Utsjoella 1700-luvun puolivälistä vuodeteen 1925 s. 149)



Kesällä 1962 Enontekiön, Inarin ja Utsjoen sekä Sodankylän ja Kittilän kunnan pohjoisosissa tehtiin haastatteluja, jossa haastateltavilta kysyttiin, onko henkilö itse tai joku hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Näistä haastatteluista syntyi luettelo, jossa oli 3 845 nimeä. Vuonna 1973 perustettiin saamelaisvaltuuskunta. Kysymyksessä oli neuvoa-antava elin, johon jäsenet valittiin vaaleilla. Äänioikeus saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa oli vuoden 1962 haastattelussa luetteloon merkityille henkilöillä sekä heidän jälkeläisillään. Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1994, vaaliluetteloon merkittiin ne henkilöt, joilla oli ollut oikeus äänestää saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa.[4]

Saamelaiskäräjien vaaliluettelossa on noin 10 500 henkilöä. Heidän merkitsemisensä vaaliluetteloon ei ole edellyttänyt polveutumista alueen alkuperäisväestöstä tai alkuperäiskansan perusteisten instituutioiden säilyttämistä. Määritelmä ei edellytä, että he olisivat edes saamelaista sukua. Moni lapinkylien alueelle tullut suomalainen uudisasukas oppi alueella puhuttua kieltä ja hänen jälkeläisensä täytti vuoden 1962 haastatteluissa käytetyn kriteerin. Myös Norjasta tulleiden poronhoitajien jälkeläiset täyttivät vielä tässä vaiheessa kyseisen kriteerin. He eivät olleet alueen alkuperäsinen väestöryhmä vaan jo kolmas. Alueen alkuperäiset metsäsaamelaiset olivat asuttaneet aluetta satoja vuosia ennen heidän saapumistaan. Suurin osa heistä jäi kuitenkin vuoden 1962 haastattelujen ulkopuolelle eli nykyisen vaaliluettelon ulkopuolelle. Ainoastaan osa inarinsaamelaisista pääsi tuolloin luetteloon.

[4] Ks. hallituksen esitys saamelaiskäräjälaiksi 248/1994 vp.

Kysymys on siis siitä, että vuonna 1962 sovellettu määritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä eikä määritelmällä ollut tarkoitus määritellä alkuperäsikansaan kuuluvia henkilöitä. Lisäksi haastatteluja tehtiin vain pienellä alalla osalla perinteistä saamelaisaluetta ja sielläkin hyvin puutteellisesti. Jos haastatteluja olisi tehty tuolloin koko saamelaisalueella, moni ulkopuolelle jäänyt suku olisi päässyt mukaan myös kieliperusteella.[5] Myöhemmin tämä ei ole enää ollut mahdollista.

Toinen alkuperäsikansaan kuulumisen kriteeri on perinteisten instituutioiden säilyttäminen. Nykyiseen vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä noin 70 % asuu muualla kuin sillä alueella, jolla haastatteluja tehtiin, tyypillisessä tapauksessa etelän asutuskeskuksissa. Alle 18-vuotiaista tämä luku on noin 80 %. Arviolta vain noin 2-3 % saa toimeentulonsa poronhoidosta ja arviolta vain noin 1000 – 2000 luetteloon merkityistä henkilöistä osaa saamea hyvin. Tarkkoja tilastoja ei tosin ole olemassa. Kysymys on siis siitä, että vain vai osan nykyiseen saamelaisten vaaliluetteloon merkityn henkilön voidaan katsoa säilyttäneen saamelaisten perinteisiä instituutioita.

3. Lappalaisperuste

Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1994, määritelmään lisättiin myös 3 §:n 1. mom. 2. kohta eli nk. lappalaisperuste. Toisin kuin aikaisemmin, saamelaiskäräjälaissa saamelaisella tarkoitettiin nimenomaan alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä. Se, että saamelaiskäräjälakiin haluttiin kriteeri, joka täytti nimenomaan alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit, oli epäilemättä yhteydessä myös ILO-sopimukseen, jonka ratifiointia harkittiin. Myös perustuslain mukaan saamelaisella tarkoitettiin nyt alkuperäiskansaan kuuluvaan henkilöä. Tällöin on tietysti selvää, että myös saamelaismääritelmässä tulee olla alkuperäiskansaa koskeva kriteeri. Saamelaiseksi katsotun henkilön edellytettiin polveutua alueen alkuperäisväestöstä.

Vaikka kyseisessä lainkohdassa tarkoitetut maa- ja veronkantokirjat on tehty alkujaan verotusta varten, ne ovat samalla luettelo lapinkylien alueella eläneistä alkuperäisistä saamelaisista, joista lähes kaikki olivat metsäsaamelaisia. Suurimmalla osalla perinteistä saamelaisalutta heidät merkittiin näihin luetteloihin aina vuoteen 1762 asti

Ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidetiin vuonna 1999. Saamelaiskäräjät kuitenkin hylkäsivät kaikki lappalaisperusteella hakeneet. Myös korkein hallinto-oikeus, johon asiasta valitettiin, hylkäsi käytännössä kaikki tällä perusteella valittaneet. Myös tämän jälkeen saamelaiskäräjien hallitus on hylännyt lappalaisperusteella hakeneet.

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

[5] Ruotsissa saamelaisalueeksi katsotaan lapinkylien alueeseen kuulunut alue, mutta osittain myös tämän alueen ulkopuolella oleva alue. Ks. esim. SOU 1999:25.

sen sanamuodon mukaisesti. Jos selvää ja riidatonta säädöstekstiä ei noudateta, eduskunnan tahto ei toteudu.

Hallituksen esityksessä halutaan kuitenkin poistaa tämä lappalaisperuste. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26) todetaan seuraavasti:

”Saamelaiskäräjälain nykyistä sääntelyä saamelaisen määritelmästä voidaan pitää ongelmallisena ennen muuta siltä osin kuin kyse on maa-, veronkanto- tai henkikirjoihin tunturi-, metsä tai kalastajalappalaiseksi merkittyjen henkilöiden jälkeläisistä. ”Lappalainen” viittasi vanhoissa asiakirjoissa elinkeinoon eli lapinveron maksajiin, ei etnisiteettiin. Näissä asiakirjoissa on merkintöjä muistakin saamelaisten nykyisellä kotiseutualueella menneisyydessä asuneista ihmisistä kuin saamelaisista, eikä asiakirjamerkintä sellaisenaan siten välttämättä osoita rekisteriin merkityn henkilön olleen saamelainen.”

Edellä oleva teksti ei kuitenkaan pidä miltään osin paikkansa. Kyseiset luettelot olivat luetteloja alueen alkuperäisistä saamelaisista. He puhuivat saamea äidinkielenään, he olivat saamelaista syntyperää, käyttivät saamenpukua, pitävät itseään saamelaisina erotuksena suomalaisista, mikä käy selville useista käräjäpöytäkirjoista jne.[6]

Lappalaisperusteen poistamisen syy ei ole oikeudellinen vaan poliittinen. Toisin kuin monen muun vaaleilla valittavan toimielimen osalta, saamelaiskäräjävaaleissa kysymys on siitä, että samalla, kun saameleiskäräjille valitut saamelaispoliitikot päättävät henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjin vaaliluetteloon, samalla päätetään myös siitä, kenellä on oikeus äänestää seuraavissa saamelaiskäräjävaaleissa. Kun saamelaiskäräjille on mahdollista päästä jo muutamalla kymmenellä äänellä ja valituksi tulo ratkeaa monissa tapauksissa muutaman äänen erolla, on selvää, että jo muutamalla uudella äänestäjällä on merkitystä vaalituloksen kannalta.

Saamelaiskäräjävaaleissa on ollut jo useamman vaalikauden osapuolijako, jossa enemmistö on esittänyt lappalaiskriteerin poistamista, vähemmistö taas sen säilyttämistä.[7] Kaksissa edellisissä vaaleissa (2015 ja 2019) vähemmistöön laskettavat edustajat ovat kuitenkin

[6] On totta, että vuoden 1673 Lapinmaiden asutusplakaatin antamisen jälkeen ensimmäiset suomalaiset uudisasukkaat jouduttiin merkitsemään vuoden 1695 lappalaismaakirjaan koska muuta luetteloa ei tuolloin ollut. Nämä henkilöt, joita on noin 10 on helppo erottaa joko nimen perusteella tai sillä perustella, että heidän kohdalla todetaan, että henkilö on suomalainen. Tämän jälkeen suomalaiset uudisasukkaat merkittiin uudisasukasluetteloon ja saamelaiset heitä koskevaan luetteloon aina vuoteen 1762 asti, Inarissa vielä noin vuoteen 1825. Se, että heitä ei enää merkitty kyseisiin luetteloihin, ei tarkoittanut, että heidän elämäntapansa ja kulttuurinsa olisi muuttunut millään tavalla. Saamea tiedetään puhutun yleisesti vielä 1800-luvun puolivälissä muun muassa Sodankylän eteläosissa ja vielä 1900-luvun alkupuolella sitä osattiin muun muassa Sallassa ja muuallakin eri puolella perinteistä saamelaisaluetta. Komiteanmietintö 1929:8 s. 15, Jakob Fellman III s. 179-180.

[7] Vuoden 2019 Saamelaiskäräjävaalien jälkeisessä pidetyssä ensimmäisessä kokouksessa valituista 21 edustajasta 13-14 oli lappalaiskriteerin poistamisen kannalla ja 7-8 sen säilyttämisen kannalla. Tästä ei voida kuitenkaan vielä tietää äänestäjien enemmistön kantaa tähän asiaan, koska vähemmistöön kuului kaksi selvästi eniten ääniä saanutta ehdokasta (Anu Avaskari 198 ja Kari Kyrö 220 ääntä), jotka kannattivat lappalaisperusteen säilyttämistä ja myös sen soveltamista. Kyseisissä vaaleissa saamelaiskäräjille hyväksyttiin alimmillaan 34 äänellä. On siis mahdollista, että enemmistö annetuista äänistä annettiin lappalaisperusteen säilyttämistä ja soveltamista kannattaneille henkilöille, vaikka tämä ei tule esille vaalituloksesta.

menestyneet hyvin ja molemmissa vaaleissa kaksi selvästi eniten saaneista saamelaiskäräjien jäseniä ovat olleet vähemmistöön kuuluneita inarinsaamelaisia.

Lappalaisperusteella hakeneet ovat pääsääntöisesti inarinsaamelaisia/ metsäsaamelaisia, jotka todennäköisesti tulisivat äänestämään omaan ryhmäänsä kuuluvaa ehdokasta. He ovat etnisesti saamelaisia, mutta he ovat menettäneet kielen suomalaistamispolitiikan seurauksena tai kysymys on henkilöistä, jotka olisivat täyttäneet kielikriteerin vuonna 1962, mutta heidän vanhempiaan, isovanhempiaan tai isoisovanhempiaan ei haastateltu. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen heistä on valittanut neljän vuoden välein, eli vaaleihin liittyen, noin 100-200 henkeä.

Mikäli hakijoita hyväksyttäisiin vaaliluetteloon lappalaisperusteella, tällä olisi vaikutusta myös saamelaiskäräjien vaalitulokseen. Saamelaispoliitikkojen näkökulmasta on siis ymmärrettävää, että osalla saamelaispoliitikkoja on intressi säilyttää lappalaisperuste ja vaatia lain noudattamista, toisten intressissä on taas lappalaisperusteen poistaminen. Lainsäädännön ei tulisi kuitenkaan perustua tällaisiin syihin.

4. Saamelaismääritelmä ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset

4.1. Ihmisoikeuskomitean kannanotot

Ihmisoikeuskomitean kannanottojen osalta voidaan todeta, että vaikka Suomi on ratifioinut KP-sopimuksen, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi oikeudellisesti sitoutunut niihin kannanottoihin, joita Ihmisoikeuskomitea esittää. Vaikka itse sopimus sitoo Suomea, Ihmisoikeuskomitean kannanotot on vakiintuneesti ymmärretty eräänlaisiksi ohjeiksi. Tyypillisessä tapauksessa kysymys on erilaisten järjestöjen jäsenille osoitetuista suosituksista. Kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden suvereniteetin rajaamaa. ”Jäsenvaltiot eivät ole halunneet myöntää järjestöille ylikansallista päätösvaltaa”.[8] Oleellista tässä asiassa on kuitenkin se, että niitä ei pidetä varsinaisena oikeuslähteenä eivätkä ne ole millään tavalla oikeudellisesti velvoittavia.

Hallituksen esityksessä esitettyjä muutoksia kuitenkin perustellaan YK:n Ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 antamalla suosituksella. Valittajina näissä olivat saamelaiskäräjien ja sen hallituksen aikaisemmat puheenjohtajat Klemetti Näkkäläjärvi ym. ja Tiina Sanila-Aikio.[9] Asiamiehenä oli professori Martin Scheinin. Tapauksissa oli kysymys KHO:n antamista päätöksistä, joilla se oli hyväksynyt vaaliluetteloon 97 henkilöä, joiden hakemukset saamelaiskäräjien hallitus oli hylännyt.

Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että kummassakaan päätöksessä Ihmisoikeuskomitea ei totea, että lappalaisperuste tulisi poistaa tai että sitä ei tulisi soveltaa. Sen sijaan Ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO ei ollut perustanut päätöksiään saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisiin kriteereihin - joista yksi on siis lappalaisperuste – vaan ns. kokonaisharkintaan, jota laki ei tunne. Tähän voidaan yhtyä. Saamelaiskäräjälaki ei tunne mitään kokonaisharkintaa ja lakia tulee soveltaa sen sanamuodon mukaisesti.

[8] Esim. Kari Hakapää, Uusi kansainvälinen oikeus 2010 s. 27.
[9] CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017.

Niitä henkilöitä, joita asia varsinaisesti koski, ei prosessissa kuultu lainkaan. Heillä ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida esitettyjä väitteitä. He eivät edes tienneet, että tällainen asia oli vireillä. Esimerkiksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perussääntö edellyttää myös niillä henkilöillä, joita asia koskee, on oikeus esittää käsityksensä asiassa. Vaikka suositukset olisivat olleetkin heidän kannaltaan negatiivia, on selvää, että tällä tavalla syntyneille suosituksille ei olisi voitu antaa oikeudellista tai poliittista merkitystä.

4.2. Rotusyrjintäsopimusta valvovan CERD:n kannanotot

Oikeudellisesti täysin samassa asemassa kuin Ihmisoikeuskomitea, on myös YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea eli CERD, joka on myös ottanut kantaa Suomen saamelaismääritelmään. Lähtökohtana on CERD:n vuonna 1990 antama yleinen suositus. Tämä on toistettu myös vuosina 2003 ja 2009. Vuoden 2009 suosituksessa todetaan:

”Komitea toistaa käsityksenään, että sopimusvaltion käsityskanta on liian rajoittava sen määrittämiseen, ketä voidaan pitää saamelaisena siltä osin kuin KHO on tätä (Saamelaiskäräjälakia) tulkinnut. ”Komitea toistaa suosituksensa siitä, että sopimusvaltion tulisi antaa nykyistä enemmän asiaankuuluvaa merkitystä kyseisten henkilöiden itseidentifikaatiolle, kuten komitean yleisessä suosituksessa nro 8 (1990) esitetään.

CERD:n kritiikki koski KHO:n vuoden 1999 (1999:55) linjausta, jossa käytännössä kaikki lappalaisperusteella tehdyt valitukset hylättiin. CERD:n mukaan tällainen käytäntö oli siis ristiriidassa rotusyrjintäsopimuksen kanssa.

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

Tämän jälkeenkin CERD on ottanut kantaan Suomen saamelaismääritelmään (mm. vuosina 2012 ja 2017). Tällöin se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa siihen rotusyrjintäsopimukseen, joka on Suomen ratifioima kansainvälinen ihmisoikeussopimus, vaan YK:n alkuperäiskansajulistuksesta, joka ei ole Suomea sitova kansainvälisoikeudellinen sopimus. Suhteessa Suomea oikeudellisesti velvoittavaan rotusyrjintäsopimukseen, tätä sopimusta valvovan CERD:n kanta on siis edelleen se, että KHO:n päätös, jonka mukaan henkilöä, joka täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 2. kohdassa olevan perusteen – eli polveutui vuoden 1762 maakirjaan merkitystä lappalaisesta – on suhteessa rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava.

Yllättävänä voidaan pitää sitä, että hallituksen esityksessä ei oteta lainkaan esille CERD:n kesäkuussa 2022 antamaa päätöksestä, joka koskee Suomen saamelaiskäräjälain 3 § ja siis myös sen lappalais- eli polveutumisperuste on hyvä ja ihmisoikeusvaatimusten mukainen, kohta 9.8:

"The Committee also notes that the definition in Section 3 of the Sami Parliament Act is used exclusively for the purposes of establishing the electoral roll to the Sami Parliament, but it does not determine the enjoyment of other rights. The Committee finally notes that the purpose of the subjective and objective requirements of Section 3 of the Sami Parliament Act is to ensure the representativeness of the Sami Parliament for the Sami as an indigenous people. In that context, the use of a decent-based distinction as an objective criterion in the specific circumstances of the current case is reasonable and justified by that purpose and is compatible with other human rights obligations".

5. Norjan saamelaismääritelmistä

Norja on suurin saamelaismaa. Norjan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon on merkitty noin 17 000 saamelaista. Norjan saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on lähellä sitä kuin mitä hallituksen esityksessä esitetään mutta sovellettu käytäntö on erilainen. Norjassa kaikki hakijat on käytännössä hyväksytty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Riittävää on ollut, että henkilö on pitänyt itseään saamelaisena. Mitään varsinaista näyttöä ei ole edellytetty. Käytännössä kysymys on puhtaasta itseidentifikaatiosta. Käytäntöön on oltu hyvin tyytyväisiä, eikä tämä ole aiheuttanut ristiriitoja. Yhtään Norjan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hakeutunutta ei ole tiettävästi hylätty.

On myös helppo ymmärtää, miksi Norjassa on toimittu näin. On selvää, että mitä enemmän saamelaisiksi itsensä identifioivia henkilöitä on, sitä paremmin he pystyvät edistämään saamelaisille tärkeitä asioita. Lisäksi kysymys on siitä, että mikäli henkilö hyväksytään vaaliluetteloon ja hänellä on myös muodollisesti saamelaisstatus, tämä on omiaan edesauttamaan sitä, että henkilö pyrkii säilyttämään ja edistämään saamen kieltä ja kulttuuria. Mikäli henkilö sen sijaan jätetään ulkopuolelle, seuraus on todennäköisesti päinvastainen. Tämä on myös näkynyt käytännössä siten, että saamelaiskulttuuri on elpynyt monilla alueilla ja saamen kieltä on alettu opiskelemaan. Valittu linja on näkynyt yleisenä saamelaiskulttuurin revitalisaationa.

Toisaalta on selvää, että jos kaikki hakijat käytännössä hyväksytään, tämä tarkoittaa sitä, että vaaliluetteloon on merkitty myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä täytä niitä kriteerejä, joita alkuperäiskansaan kuuluvilta henkilöistä normaalisti edellytetään. Tätä ei ole Norjassa ilmeisesti pidetty ongelma. Nyt käsillä olevassa asiassa kysymys on sen sijaan siitä, että saamelaiskäräjien enemmistö pyrkii siihen, että myös sellaiset henkilöt, jotka täyttävät kyseiset kriteerit, jäisivät vaaliluettelon ulkopuolelle.

6. Yhteenvetoa koskien saamelaismääritelmää

Lähtökohtana tulisi olla, mitä saamelaisista säädetään perustuslaissa. Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäiskansaa. Tällöin myös saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän tulisi olla sellainen, että vaaliluetteloon tulisi merkitä nimenomaan sellaiset henkilöt, jotka täyttävät ne kriteerit, joita alkuperäiskansaan kuuluvilta henkilöiltä edellytetään.

Ainoan nimenoman alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen eli ILO-169 sopimuksen (1. art.) mukaan alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden tulee polveutua alueen alkuperäisestä väestöstä ja heidän tulee olla säilyttänyt ainakin osittain

alkuperäsikansan perinteisiä instituutioita. Suomen saamelaismääritelmässä polveutumien tarkoittaa lappalaisperustetta. Lähes kaikki tällä perustella hakeneet myös asuvat saamelaisten perinteisillä asuinaluilla ja monet harjoittavat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja.

Ihmisoikeuskomitea lähtee siitä, että lain soveltajan tulee perustaa päätöksensä vähintään yhteen laissa olevaan objektiiviseen kriteeriin, joista yksi on lappalaisperuste. Nk. rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvova CERD taas toteaa nimenomaisesti, että koska saamalaisella tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä, polveutumisperuste on perusteltu sekä muiden ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen.

Nykyinen tilanne on kuitenkin se, että ne henkilöt, jotka todistettavasti polveutuvat alueen alkuperäisistä saamelaisista eivät ole voineet tulla merkityksi kyseiseen luetteloon, vaikka he pitävät itseään saamelaisina. Toisaalta sellaisilta henkilöitä, joilta näitä kriteerejä ei ole edellytetty, on merkitty rekisteriin. Kärjistetyn esimerkin mukaan helsinkiläinen pankinjohtaja, jolla on ainoastaan yksi jo 1800-luvulla elänyt esi-isä, jonka on vuoden 1962 haastatteluissa ilmoitettu oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään, voi olla merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Niin myös kaikki hänen jälkeläisensä. Toisaalta sellainen savukoskelainen poromies, joka pitää itseään saamelaisena ja polveutuu kaikkien neljän isovanhemman kautta alueen alkuperäisistä saamelaisista, ei pääse vaaliluetteloon, koska KHO ei sovella lakia sen sanamuodon mukaisesti. Jos lappalaisperuste poistetaan, mahdollisuus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon poistuu kokonaan.

Lain muuttamista koskevissa perusteluissa tulee useasti esille, että kieli on se erottava tekijä, joka erottaa vaaliluetteloon merkityt henkilöt niistä, joita kyseiseen luetteloon ei tule merkitä. Asia ei ole kuitenkaan näin. Edes vuoden 1962 haastatteluissa ei edellytetty kielen osaamista. Toisaalta voidaan kysyä, onko asian liittäminen kieleen ylipäätään perusteltua, kun tiedetään, että valtio ja kirkko ovat aikaisemmin pyrkineet eri tavoin siihen, että saamea ei enää käytettäsi. Nyt sama valtio vaatii, että kieltä olisi tullut todistettavasti osata, jotta henkilöä voidaan pitää saamelaisena. Ja vaikka kieltä olisi osattukin, todistaminen on monessa tapauksessa käytännössä mahdotonta.

Hallituksen esityksessä esitetään yhden sukupolven lisäämistä nykyiseen kielimääritelmään. Tällä ei ole kuitenkaan käytännössä mitään merkitystä. Kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana saamelaiskäräjien hallitukselle ja KHO:lle on esitetty vähintäänkin kymmeniä hakijan isän tai äidin tai jonkin isovanhemman hyvin tuntevien henkilöiden antamia todistuksia siitä, että kyseinen henkilö on osannut tai puhut saamea. Kaikki nämä tällä perustella tehdyt hakemukset/valitukset on kuitenkin hylätty. Tätä taustaa vasten ei ole realistista katsoa, että hakija pystyi osoittamaan neljän sukupolven takana olevan henkilön kielitaidon. Näin siis siksi, että edes hakijan oman vanhemman kielitaidon osoittaminen ei ole käytännössä ollut mahdollista.

7. Yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoite (9 §)

Hallitus esittää, että nykyisessä laissa oleva 9 § muutettaisiin muotoon:

”Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi

olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa.”

Nykyisessä laissa oleva neuvotteluvelvollisuus ei perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nykyisin: hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan (PeVM 17/1994 vp.).

Esitetty muutos aiheuttaisi siis huomattavan muutoksen nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Perusteluissa viitataan siihen, että apulaisoikeuskansleri on huomauttanut viranomaista puutteellisesta neuvotteluvelvollisuuden toteuttamisesta. Lisäksi viitataan kansainvälisen oikeuden kehitykseen, mikä tosin jää tässä yhteydessä monelta osin epäselväksi. On kuitenkin selvää, että jos nykyistä lainsäädäntöä ei ole noudatettu, tällä ei voida perustella lain muuttamista. Tällöin tulisi ainoastaan huolehtia siitä, että voimassa olevaa lakia noudatetaan.

Vaikka perusteluissa todetaankin nimenomaisesti, että kysymys ei ole veto-oikeudesta, käytännössä kysymys on kuitenkin hyvin lähellä veto-oikeutta, joka koskee paitsi maankäyttöä, myös muuta viranomaistoimintaa. Asiassa viitataan useaan otteeseen Free, Prior and Informed Consent–käsitteeseen, joka yhdistetään nimenomaan ennakkosuostumuksen antamiseen eli käytännössä veto-oikeuteen.

Myös esitetyssä lainkohdassa viitataan saamelaiskäräjien suostumukseen. On myös mahdollista, että viranomainen tulkitsee menettelyn niin haastavaksi, että asiassa luovutaan niistä tavoitteista, mihin hallintoviranomaisen päätöksen tulisi normaalisti perustua, jotta itse asiassa päästäisiin eteenpäin. On hyvin vaikea ennakoida, miten tätä lainkohtaa tultaisiin soveltamaan. On täysin mahdollista, että lainkohta tarkoittaisi käytännössä veto-oikeutta niihin toimiin, joita lainkohdassa luetellaan. Lainkohdassa luetellaan mitä asiaryhmiä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Yhdeksännen kohdan mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite koskee myös ”muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa” eli siis monella tavalla määrittelemätöntä asiaryhmää.

Lisäksi voidaan kysyä, minkä vuoksi yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitetta tulisi noudattaa nimenomaan kyseisellä alueella. Saamelaiskäräjälaissa oleva saamelaisten kotiseutualue on muodostunut vuoden 1962 haastattelututkimuksessa. Kysymys on vain siitä, että haastatteluja tehtiin tuolloin tällä alueella sekä Pohjois-Kittilässä, joka myöhemmin jätettiin pois tästä alueesta. Kyseinen aluerajaus ei siis perustu mihinkään oikeushistorialliseen tai esineoikeudelliseen rajaukseen. Ei ole mitään perusteltua syytä siihen, että hallintoa ja maankäyttöä koskevat määräykset poikkeaisivat näin merkittävästi eri alueilla, ilman oikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Tilanne on lähellä ilmiötä, josta käytetään nimitystä ’alueellinen diskriminaatio’.

8. Vähäistä suurempi haitta (9a §)

Lakiesityksen 9a §:ssä todetaan muun muassa, että ”viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan …”.

Kun vakiintuneesti lähetään siitä, että saamelaiskulttuurin piiriin kuuluu muun muassa metsästys-, kalastus- ja poronhoito, kyseinen lainkohta tarkoittaisi huomattavaa muutosta viranomaisten ja muiden hallintotehtäviä hoitavien toimivaltaan, koskien maa- ja vesialueiden käyttöä. Moni asia jää epäselväksi. Millä eri hallinnon alueilla tämä lainkohta tulisi sovellettavaksi tai mikä on ”vähäistä suurempi haitta”. Kysymys ei ole pelkästään viranomaispäätöksistä vaan ”toimenpiteistä”. Kun moni yritys ja elinkeino on toiminnassaan riippuvainen viranomaiselta saatavista luvista, myös tästä lainkohdasta voisi muodostua käytännössä veto-oikeus esimerkiksi maa- ja vesialueiden käyttöön. On otettava huomioon, että myös moni saamelainen harjoittaa elinkeinoa, joka on riippuvainen viranomaisilta saatavista luvista.

Rovaniemellä 18. tammikuuta 2023

Juha Joona
OTT, VT
Tutkija, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti
Arktinen Keskus/Lapin yliopisto