Eduskunnan perustuslakivaliokunta

AI FI 2/2023
25.1.2023

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Amnestyn lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton.

Amnesty International Suomen osasto pitää saamelaiskäräjälain muutosta tärkeänä ja kiireellisenä ihmisoikeuskysymyksenä. Lakimuutos olisi merkittävä askel saamelaisten itsemääräämisoikeuden vahvistamisessa ja nykyisen lain 3 §:n saamelaismääritelmää koskevan ihmisoikeusloukkauksen poistamisessa. Amnesty kannattaa lain muuttamista hallituksen esityksen (HE 274/2022) mukaisesti ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Alkuperäiskansana saamelaisilla on kansainvälisen oikeuden mukainen itsemääräämisoikeus, joka tarkoittaa myös oikeutta itsemäärittelyyn. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) alkuperäiskansojen julistuksen[1] 33 artiklassa todetaan, että alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Lisäksi alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Erityissäännösten tarkoitus on turvata alkuperäiskansojen olemassaolo ja perinteisten kulttuurien erityispiirteet, sekä estää sulautuminen valtaväestön kulttuuriin.[2]

Kansainväliset ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet, kuten YK:n ihmisoikeuskomitea[3] ja YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitea,[4] ovat useita kertoja hyvin selväsanaisesti todenneet, että Suomi loukkaa saamelaisten oikeuksia. Loukkausten keskiössä on Suomen nykyinen, monin osin vanhentunut saamelaiskäräjälaki ja sen tulkinta.

YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 julkistamissa kahdessa ratkaisussa Suomen todettiin loukanneen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklaa (mm. oikeus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta sekä äänestää ja tulla valituksi vaaleissa) luettuna erikseen tai yhdessä 27 (vähemmistöjen oikeudet) artiklan kanssa.

---

[1] YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM_0516_YKn_julistus_Netti.pdf
[2] Heinämäki et al 2017. Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, s. 24:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80900
[3] YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisut:
CCPR/C/124/D/2668/2015 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/073/51/PDF/G1907351.pdf
(Ulkoministeriön epävirallinen suomennos CCPR/C/124/D/2668/2015, toukokuu 2019) ja
CCPR/C/124/D/2950/2017 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/347/30/PDF/G1934730.pdf
(Ulkoministeriön epävirallinen suomennos CCPR/C/124/D/2950/2017, toukokuu 2019).
[4] YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean ratkaisu saamelaisten vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevassa asiassa, 2.6.2022: https://um.fi/documents/35732/0/CERD_C_106_D_59_2016_34006_E.pdf/2cfa37cf-1586-e622-b6ff-77526158a470?t=1655206211235 (Ulkoministeriön epävirallinen suomennos CERD/C/106/D/59/2016, kesäkuu 2022).

Ratkaisut liittyivät korkeimman hallinto-oikeuden 30. syyskuuta 2015 antamien päätösten myötä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevaan asiaan. Komitean mukaan Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut olivat vaikuttaneet sekä valittajien että heidän saamelaisyhteisönsä oikeuksiin osallistua vaaleihin sen instituution valitsemiseksi, jonka sopimusvaltio on tarkoittanut turvaamaan saamelaisille tosiasiallisen sisäisen itsemääräämisoikeuden sekä saamelaisten alkuperäiskansan oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin.

YK:n ihmisoikeuskomitea korosti ratkaisuissaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Se suositteli, että Suomi arvioisi uudelleen saamelaiskäräjälain 3 §:n varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Lisäksi komitea suositteli, että Suomi toteuttaisi kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Itsehallinnon perustan kansallisessa oikeudessa muodostaa perustuslaki.[5] Tarkemmin asiasta säädetään saamelaiskäräjälaissa, joka tuli voimaan 1.1.1996. Alun perin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon säätämisen yhteydessä esitettiin[6], että itsehallinto olisi dynaamista lain säännöksiä kehittämällä ja että saamelaiset voisivat itse kehittää itsehallintoaan. Saamelaiskäräjälakiin ei kuitenkaan ole tehty itsehallintoa kehittäviä muutoksia lain lähes 30 vuoden voimassaolon aikana.[7]

Saamelaiskäräjälakia on yritetty uudistaa kolmen hallituskauden aikana. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjemassa on sitouduttu saamelaiskäräjälain uudistamiseen, ja se on ollut hallituksen prioriteettilistan kärjessä.[8] Saamelaiskäräjälain muuttaminen käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisesti olisi toteutuessaan merkittävä askel saamelaisten itsemääräämisoikeuden edistämisessä, itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytysten parantamisessa, sekä todettujen ihmisoikeusloukkausten poistamisessa.

On tärkeää, että saamelaiskäräjälain 3 §:n määritelmäsäännös saatetaan pikaisesti sopusointuun YK:n ihmisoikeuskomitean antamien ratkaisujen[9] ja suositusten[10], YK:n n rotusyrjinnän vastaisen komitean ratkaisun[11] ja alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden viimeaikaisen kehityksen kanssa. Komiteat ovat painottaneet ratkaisuissaan Suomen velvollisuutta saamelaiskäräjälain 3 §:n tarkistamisesta vastaamaan saamelaisten sisäistä itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta.

Hallituksen esityksessä 3 §:n kielikriteeri laajentuisi neljänteen polveen ja siitä poistettaisiin lappalaiskohta. Pykälässä ei enää määriteltäisi saamelaista, vaan oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon eli oikeus äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa. Muutos yhtenäistäisi Suomen lainsäädäntöä parafoidun eli alustavasti vahvistetun pohjoismaisen saamelaissopimuksen mukaiseksi. Amnesty katsoo esityksen olevan oikeansuuntainen ja tukevan alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksiin kuuluvaa ryhmäidentifikaatiota.

---

[5] PL 17 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. PL 121 §:n mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.
[6] HE248/1994 Hallituksen esitys Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_248+1994.pdf
[7] Guttorm Juha 2018: Saamelaisten itsehallinto Suomessa - dynaaminen vai staattinen? : tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015, s. 392: https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/63446
[8] Valtioneuvosto 16.6.2022 https://valtioneuvosto.fi/-/10616/paaministeri-sanna-marinin-puhe-saamelaiskarajien-vaalikauden-juhlassa-17.6.2022
[9] UN human rights experts find Finland violated Sámi political rights to Sámi Parliament representation, 4.2.2019: https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/02/un-human-rights-experts-find-finland-violated-sami-political-rights-sami
[10] CCPR/C/FIN/CO/7: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/100/36/PDF/G2110036.pdf
[11] YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean ratkaisu saamelaisten vaaliluetteloon hyväksyttyjä henkilöitä koskevassa asiassa, 2.6.2022: https://um.fi/documents/35732/0/CERD_C_106_D_59_2016_34006_E.pdf/2cfa37cf-1586-e622-b6ff-77526158a470?t=1655206211235

Lakiuudistus vastaisi kansainvälisten ihmisoikeuselinten vaatimuksiin, estäisi oikeudenloukkauksien tapahtumisen jatkossa, sekä turvaisi saamelaisen kulttuurin elinvoimaisuuden säilymistä.

Viranomaisilla on velvollisuus neuvotella saamelaisten kanssa heidän oikeuksiaan koskevissa asioissa. Kansainväliset ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet ovat ilmaisseet, että pelkkä konsultaatio ei riitä, jos toimenpiteet aiheuttavat merkittävää ja laaja-alaista haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille. Tällöin alkuperäiskansalta on saatava ennakkosuostumus heidän omat tapansa ja perinteet huomioiden.[12] Amnesty pitää erittäin tärkeänä, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite laajennetaan yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteeksi kansainväliseen oikeuteen pohjautuvan vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen (ns. FPIC-periaate) mukaisesti. Esitys selkeyttäisi velvoitteen sisältöä ja vastaisi nykyistä paremmin kansainvälisen oikeuden vaatimuksia, muttei kuitenkaan loisi saamelaiskäräjille veto-oikeutta.[13] Itsehallintoa vahvistamalla turvataan saamelaisten tosiasiallinen yhdenvertainen kohtelu hallinnossa muihin väestöryhmiin nähden.

YK:n lapsen oikeuksien komitean (UNCRC) alkuperäiskansojen lapsia koskevassa yleiskommentissa todetaan, että valtioiden on toteutettava erityistoimenpiteitä alkuperäiskansojen lasten oikeuksien takaamiseksi.[14] Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa ottamaan *asianmukaisesti huomioon kunkin kansan perinteiden ja kulttuurin merkityksen lapsen suojelussa ja tasapainoisessa kehityksessä*. Saamelaisten mukaan saamelaiskäräjälakiuudistuksesta käyty julkinen keskustelu ja pitkään jatkunut epäselvä tilanne sekä lisääntynyt vihapuhe ovat kuormittaneet saamelaisia ja erityisesti saamelaisnuoria.[15] Tutkimusten mukaan itsemääräämisoikeutta vahvistamalla turvataan keskeisesti saamelaisyhteisöjen hyvinvointia ja psyykkistä terveyttä.[16] Suomen tulee turvata saamelaisnuorten oikeus kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti.

Saamelaiskäräjälain uudistus on ihmisoikeuskysymys ja sitä edellyttävät Suomen kansainväliset velvoitteet. Kansainvälinen oikeus on asiassa selkeä. Toteutuessaan uudistus saattaa Suomen lainsäädännön huomattavasti aiempaa paremmin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimusten tasolle viime vuosikymmeninä tapahtuneen kansainvälisen oikeuden kehityksen mukaisesti.

Amnesty International Suomen osasto kannattaa saamelaiskäräjälain uudistamista koskevan hallituksen esityksen hyväksymistä.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi
0445554911

---

[12] Heinämäki et al 2017. Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, s. 30, 513: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80900

[13] Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoitteesta ks. esim. Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoa ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2022, s. 22: https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/pLwTZN6CdEsl3G6e4n5Y0YZARw/SAAMELAISK%C3%84R%C3%84J%C3%84LAIN%20UUDISTUS%20%E2%80%93%20TAUSTATIETOA%20JA%20VASTAUKSIA%20KESKEI.pdf

[14] YK:n lapsen oikeuksien komitea 50. istunto Geneve, 12.-30.1.2009 YLEISKOMMENTTI NRO 11 (2009). Alkuperäiskansojen lapset ja heidän yleissopimuksen mukaiset oikeutensa: https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_11_julkaisu.pdf/3a2298b9-40ad-3eb1-b778-07c539dc4b56/CRC_C_GC_11_julkaisu.pdf

[15] Ks. esim. https://valtioneuvosto.fi/-//1410853/ministerit-ja-saamelaiskarajien-puheenjohtajat-vihapuhetta-vastaan-on-kamppailtava , https://www.samediggi.fi/2022/11/25/saamelaiskarajien-puheenjohtajisto-tuomitsee-saamelaisiin-kohdistuvan-vihapuheen/ sekä Saamelaiskäräjien nuorisoneuvoston puheenjohtajan Anni-Sofia Niittyvuopion puheenvuoro 11.10.2022 järjestetyssä seminaarissa https://nuor.fi/fi/news-article/nuorisoneuvosto-jarjestaa-seminaarin-saamelaiskarajalain-uudistamisesta/

[16] Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa asuvien saamelaisten itsemurhien ehkäisysuunnitelma 2017, s. 20: https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2017/05/pohjoismainen_saamelaisten_itsemurhien_estamissuunnitelma_11042017.pdf