Asia: Kutsu tulla kuultavaksi ja antaa lausunto perustuslakivaliokunnalle 8.2.2023 koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 274/2022 vp).

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Leena Heinämäki, OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti

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 etupäässä saamelaiskäräjälain 3, 5 ja 9 §:iä koskeviin muutosehdotuksiin tarkastellen niitä laajemmassa asiaan liittyvässä kontekstissa. 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 ongelmiin ja kävin tutkimusassistenttini kanssa läpi KHO:n saamelaismääritelmää koskevat päätökset, joita koskeva kattava analyysi löytyy edellä mainitusta tutkimusraportista.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisen näkökulmasta on valitettavaa, että saamelaismääritelmäkysymyksestä on tullut Suomessa poliittinen kysymys, jossa saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ovat vaarassa jäädä taka-alalle. ”Vaihtoehtoisten totuuksien” aikakaudella päätöksentekijät tai jopa tutkijat voivat esittää näkemyksiään faktoina, vaikka ne eivät pohjautuisikaan tosiasioihin. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on toteuttaa PL 74 §:n mukaista tehtävää antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden *perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin*. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole ratkaista sitä, kenellä on yksilötasolla oikeus päästä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Koska perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkinnassa nähdään oikeuskulttuurissamme auktoritatiivisena, saamelaiskäräjälain muutosesityksen ja täten saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisen kohtalo on pitkälle perustuslakivaliokunnan käsissä. Mikäli perustuslakivaliokunta ei olisi alun perin ehdottanut nk. lappalaisrekisteriin liittyvän vuosiluvun 1875 poistamista ajallisena takarajana, ongelmaa saamelaismääritelmästä ei olisi lain tasolla edes olemassa. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto olisi vuosien varrella mitä todennäköisimmin voinut kehittyä siten, kuten lainsäätäjä sen alun perin tarkoitti kehittyvän. Perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnossaan keskittyä ottamaan kantaa siihen, vastaako saamelaiskäräjälakiesitys perusoikeuksien sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niihin liittyvien kannanottojen sisältämiä velvoitteita.

[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.

1. Turvaako valtiovalta tässä lakiesityksessä saamelaisen alkuperäiskansan vai jonkun toisen vähemmistöryhmän oikeuksia?

Valtiovallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22). Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojan.[2] Saamelaisille turvataan *alkuperäiskansana* oikeus kulttuurinsa ja kielensä ylläpitämiseen ja kehittämiseen (PL 17.3 §) sekä siihen liittyvä kulttuuri-itsehallinto (PL 121.4 §). PL 17.3 § on kollektiivinen perusoikeus, joka suojaa saamelaisia nimenomaan ryhmänä – alkuperäiskansana.[3] Tämän velvoitteen osalta perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tulee ennen kaikkea harjoittaa saamelaisen ryhmän, alkuperäiskansan, oikeuksien näkökulmasta, yksilöiden oikeuksia tietenkään unohtamatta. Saamelaiset valitsevat keskuudestaan saamelaiskäräjät toteuttamaan kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Saamelaiskäräjälakiuudistuksessa on kyse saamelaiskäräjien aseman vahvistamisesta ja näin ollen kulttuuri-itsehallinnon kehittämisestä vastaamaan kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden minimisuojatasoa.

Saamelaiskäräjälain uudistuksen tulee pohjautua kansainvälisen oikeuden säännöksiin eikä poliittisiin tunnepohjaisiin mielipidekiistoihin siitä, tuleeko sellaisilla yksittäisillä henkilöillä, jotka ilmaisevat tuntevansa kuuluvansa Suomen alkuperäiskansaan, koska heillä on esivanhempia nk. lappalaisrekistereissä, olla oikeus osallistua saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämiseen. Näistä henkilöistä on sittemmin nykykeskustelussa tullut ”vähemmistön vähemmistö”, joita osa Suomen kansanedustajista katsoo puolustavansa silläkin kustannuksella, että saamelaisten perustuslaissa turvatun kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen on pysähtynyt jo useiden vuosien ajan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan 21.1.2023 saamelaiskäräjälakiuudistuksesta kuultavaksi kutsuttu professori Reetta Toivanen on tutkimukseensa viitaten todennut että, ”Suomessa oli vahva lappalainen kulttuuri, ihmisiä, jotka eivät määritelleet itseään saamelaiseksi, mutta kylläkin Lapin alkuperäiskansaksi”.[4] Tämähän voi tuntua ulkopuolisesta melko 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.[5] Alkuperäiskansaisuutta artikuloidaan vuoden 1995 jälkeen myös metsälappalaisen tai metsäsaamelaisen kategorian kautta.[6] 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

[2] 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.

[3] 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.

[4] Uusi Suomi, 23.11.2022.

[5] 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.

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

puolestaan ovat suurelta osin noin 160–130 vuotta sitten siirtolaisina Suomeen tulleita, alueelle vieraan elinkeinon (suurporonhoidon) ja alueelle vieraan kielen (pohjoissaamen) mukanaan tuomia ihmisiä.”[7]

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 monisäikeisen asiantilan ymmärtämiseksi.[8] Valiokunnan jäsenten tulisi viime kädessä luottaa dokumentoituun tutkimusaineistoon eikä siihen, mitä nk. asiantuntijat niistä sanovat.

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.[9] Kielitieteilijöiden mukaan historiallisten metsäsaamelaisten kieli hävisi jo 1700- ja 1800 luvulla,[10] 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.[11] Selvityksessä jaotellaan saamelaisia kieliryhmittäin ja kuvataan yksityiskohtaisesti eri sukujen kielitilannetta ja niiden mahdollista suomalaistumista tai saamelaistumista ja kerrotaan nimien muutoksista.[12] Väestöselvitys on toiminut sittemmin saamelaisvaltuuskunnan ja myöhemmin saamelaiskäräjien vaaliluettelon perustana.

Valkonen toteaa, että on 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.[13] 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.[14] Saamelaisvaltuuskunnan vaaleja järjestettiin neljän vuoden välein vuosina 1975, 1979, 1983, 1987, 1991 ja 1995.[15] Kuitenkin vasta ILO 169 sopimuksen ratifiointiin liittyvien maaoikeuskeskustelujen jälkeen saamelaiskäräjien ensimmäisten vaalien yhteydessä vuonna 1999 lappalaisista polveutumisen perusteella hakeutui vaaliluetteloon 1128 henkilöä. Osa heistä oli vedonnut myös kieliperusteeseen.[16] Saamelaiskäräjien päätökseen haki muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) 656 henkilöä. Näistä KHO hyväksyi seitsemän hyläten näin 649 muuta hakemusta.[17]

---

[7] 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.
[8] 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
[9] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 185.
[10] 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.
[11] Nickul , E., Suomen saamelaiset vuonna 1962. Selostus Pohjoismaiden saamelaisneuvoston suorittamasta väestötutkimuksesta tutkimuksesta, tilastotieteen pro-gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto, 1968, s. 113.
[12] Ibid., s. 41-68.
[13] Valkonen (2017), s. 183.
[14] 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.
[15] Aarnio, Eero J. Saamelaiskäräjälain muutostarpeet. Oikeusministeriön tilaama selvitysraportti. Helsinki: Oikeusministeriö, 2012, s. 4.
[16] Aarnio, E. J. (2012), s. 16. Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 1999, s. 11–12.
[17] Heinämäki (2017), s. 94.

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.”[18]

On perusteltua kysyä, eikö ainakin niiden henkilöiden, jotka eivät edes todellisuudessa katso olevansa saamelaisia vaan toinen vähemmistö/alkuperäiskansa, 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 alkuperäiskansan tunnusmerkistön, asiaa voitaisiin erikseen edistää suhteessa Suomen valtioon.

Tämä ei silti tarkoita, etteikö Suomessa ole 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. Tunnen itsekin henkilöitä, jotka ovat löytäneet oman saamelaisuutensa myöhemmällä iällä juuri nk. lappalaisrekistereitä tutkimalla ja he ovat sittemmin aktiivisesti julkisuudessa 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.

2. Kenellä tulee olla oikeus päättää siitä, kuka voi hakeutua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja ovatko saamelaiskäräjien päätökset olleet syrjiviä?

Jäsenyydestään päättäminen kuuluu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden keskeiseen ytimeen. Kansainvälinen oikeus ei sisällä oikeudellisesti sitovaa alkuperäiskansamääritelmää. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että alkuperäiskansoja edustavat järjestöt ovat nimenomaisesti vastustaneet virallista määritelmää, jonka valtiot hyväksyisivät.[19] 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

[18] Pääkkönen 2008, s. 96, Ks. Valkonen (2017), s. 196.
[19] “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).

foorumi toteaa, että määrittelyssä on otettava huomioon sekä yksilön itseidentifikaatio että ryhmän hyväksyntä.[20]

Yleisesti käytetty nk. YK:n 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.”[21]

Kun saamelaiskäräjälakia valmisteltiin, saamelaiset saivat itse esittää saamelaismääritelmää. Nk. lappalaiskriteeri on siis saamelaiskäräjien hyväksymä aikarajauksella. Saamelaiskäräjälakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 248/1994 vp) ehdotetaan 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.”[22]

Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, ettei laki ”tavanomaisten tulkintasääntöjen perusteella oikeuta esityksen perusteluissa mainittua mahdollisuutta, jonka mukaan asetuksella voitaisiin säätää vuoden 1875 luettelot laissa tarkoitetuiksi yksinomaisiksi viranomaisrekistereiksi. Valiokunta ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena täydentää lakia tässä suhteessa erillisin asetuksenantovaltuuksin.”[23]

Nk. metsälappalaiset sekä heidän asioitaan aktiivisesti ajavat henkilöt, kuten saamelaiskäräjälakia valmistelevan työryhmän keskustapuolueen edustaja, tutkija, oikeushistorioitsija Juha Joona katsovat, että saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa tulisi lukea sen sanamuodon mukaisesti, mikä tarkoittaisi sitä, että kuka tahansa, joka ilmaisee kokevansa olevansa saamelainen ja täyttää 2 kohdan kriteerin ilman aikarajaa, tulee hyväksyä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. On kuitenkin tärkeä pitää mielessä, ettei lakia ole tähän päivään mennessä tulkittu sen sanamuodon mukaan. Korkein hallinto-oikeus ei ole yhdessäkään tapauksessa soveltanut suoraan saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa ilman aikarajaa sellaisenaan, vaan vuonna 2011 aloittamansa nk. kokonaisharkinnan kautta. Tätä ennen KHO hylkäsi järjestelmällisesti kaikki hakemukset, jotka perustuivat yksinomaan 2 kohdassa tarkoitettuihin vuotta 1870 vanhempiin rekistereihin.[24]

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.[25] 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

[20] UN Permanent Forum on Indigenous Issues, Factsheet, Löytyy osoitteesta: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf (tarkistettu 7.3.2022).
[21] “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)..
[22] HE 248/1994 vp, s. 24.
[23] PeVM 17/1994 vp, s. 4-5.
[24] Heinämäki et al (2017), s. 94-98, jossa viitataan päätöksiin, jossa KHO hyväksyi hakemuksia 1870-vuoden rekisterin perusteella.
[25] KHO 22.9.1999 T 3183, s. 5.

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”.[26]

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.[27] 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.[28] Tätä linjausta KHO ei ole sittemminkään muuttanut, vaikka onkin kokonaisharkinnan kautta hyväksynyt henkilöitä, joiden esivanhemmat löytyvät ks. rekistereistä kauempaa kuin 1875.

Valtioneuvoston tilaamassa aiemmin mainitussa tutkimuksessa tuomme laajaan oikeustapausanalyysiin pohjautuen esille nk. kokonaisharkinnan ongelmallisuuden päätösten yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta.[29] Ei voi olla KHO:n tehtävänä arvioida henkilön saamelaisuutta sen perusteella, kuinka henkilö kykenee ”vakuuttamaan” KHO:n saamelaisuudestaan esimerkiksi kuvailemalla saamelaiskulttuurin mukaista elämäntapaa. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Inarinmaan Lapinkyläyhdistys ry ja VGDSAMIT rs julkaisivat 10.12.2014 Enontekiön sanomissa sekä internetsivuilla tarkat ohjeet saamelaiskäräjien luetteloon hakeutumiseksi. Lehtiartikkelin nimi oli: ”Hae sieki saamelaiskäräjien vaaliluetteloon”[30] Siinä kehotetaan kuvailemaan mahdollisimman tarkasti ”saamelaista elämäntapaa” antaen juuri samoja esimerkkejä kuin lukuisissa hakemuksissa ja niitä koskevissa valituksissa pitkälle samalla kaavalla esiintyykin.[31] Epäilys herää siitä, pystyykö KHO mitenkään todentamaan, ovatko edellä mainitut väitteet tosia - tekevätkö tai käyttävätkö hakijat nutukkaita, ja jos, niin osoittaako tämä heidän saamelaisuutensa?[32]

Saamelaiskäräjälakiuudistusta valmistelevan työryhmän jäsenen eriävässä mielipiteessä tuodaan esille, että ”saamelaiskäräjien käytäntö näyttäytyy syrjivänä.”[33] Tätä väitettä on vuosien varrella ahkerasti esitetty ks. kirjoittajan ja muiden metsäsaamelaiseksi itsensä identifioivien tai heidän asioita ajavien tahojen toimesta. 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.[34] 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

[26] Ibid.
[27] Ibid., s. 6.
[28] Ibid., s. 7.
[29] Heinämäki (2017), s. 142-147.
[30] Sama artikkeli on myös julkaistu Inarilainen-sanomalehdessä sekä VGDSAMIT rs:n kotisivuilla 31.10.2014, http://vgdsamit.blogspot.fi/2014/10/oza-don-ge-samedikki-jienastuslohkui.html. (tarkistettu valtioneuvoston tilaamaa tutkimusta varten vuonna 2016). Ks. Heinämäki, s. 133.
[31] Ibid. Ks. Heinämäki (2017), s. 133.
[32] Ibid.
[33] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 186.
[34] Saamelaiskäräjät, Pöytäkirja 7/2011, 31.5.2011. Sama asia tulee tosin esille myös saamelaiskäräjien vaalilautakunnan KHO:lle tekemässä purkuhakemuksessa. Ks. Heinämäki (2017), s. 117.

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.[35]

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.[36]

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.[37]

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.[38] Saamelaiskäräjälakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään muutoksenhakua kehitettäväksi siten, että ensimmäisenä muutoksenhakuelimenä toimisi saamelaiskäräjien muutoksenhakulautakunta, joka olisi itsenäinen ja riippumaton lainkäyttöelin.[39] Esitystä voidaan pitää kannatettavana. KHO:ta tarvitaan jatkossakin muutoksenhakuelimenä – ei ratkaisemaan saamelaisuutta vaan valvomaan, että päätökset ovat lain- ja yhdenmukaisia.[40]

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.[41] 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.[42] Tosiasiassa kannanotoissa viitataan sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen että rotusyrjintäsopimuksen velvoitteisiin. Kuitenkin nk. metsälappalaiskeskusteluissa edelleen puhutaan vain vuosikymmenen takaisista

[35] KHO 30.9.2015 T 2592, ks. Heinämäki (2017), s. 140.
[36] Heinämäki (2017), s. 146.
[37] Ibid., s. 145.
[38] Ibid., s. 146
[39] HE 274/2022 vp., s. 139-142.
[40] Ibid.
[41] 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); CERD/C/106/D/59/2016, 8 June 2022.
[42] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 242.

kannanotoista ja yksilön itseidentifikaatiosta vähät välittämättä siitä, että rotusyrjintäkomitean linja on muuttunut jo kymmenen vuotta sitten. Myös KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on selkeästi linjannut, että Suomi rikkoo KP-sopimuksen tarjoamaa suojaa päättämällä saamelaiskäräjien jäsenyydestä vastoin saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja saamelaiskäräjien näkemystä.[43]

Saamelaiskäräjälakia koskeva hallituksen esitys on saamelaiskäräjien huomattavan enemmistön hyväksymä (äänin 15-3)[44] 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.

Suomessa on alettu puhua siitä, miten saamelaiskäräjälakiuudistuksessa tulisi turvata kaikkien saamelaisryhmien oikeudet ja kuinka saamelaiskäräjien tulisi lähtökohtaisesti hyväksyä myös nk. statuksettomat saamelaiset osaksi saamelaisyhteiskuntaa. Lainvalmistelussa kuullaan laajasti nk. metsälappalaisia edustavia järjestöjä. Näiden järjestöjen edustajia kuullaan nimenomaan saamelaisina. He ovat itse julistautuneet joko saamelaisiksi tai Suomen todelliseksi alkuperäiskansaksi, joka on eri ryhmä kuin saamelaiset. Pohjimmiltaan on siis kyse siitä, voiko kuka tahansa, joka kokee olevansa saamelainen ja liittyy ks. järjestöjen jäseneksi, tulla kuulluksi valiokunnissa saamelaisena, ja tuleeko hänen näkemyksensä ottaa huomioon kysymyksessä, joka koskee saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämistä? Saamelaisuus onkin julkisessa keskustelussa määrittynyt uudella tavalla: metsälappalaisiksi itsensä kokevat kuuluvat nyt ”vähemmistön vähemmistöön”, jota saamelaiskäräjien edustama enemmistö syrjii.

3. Kielikriteeri saamelaiskäräjälain 3 §:n muutosehdotuksen pohjana ja saamelaiskäräjien toimivallan vahvistaminen 5 §:ssä.

Ehdotettu saamelaiskäräjälain 3 § painottaa saamen kieltä saamelaissopimuksen ja Norjan mallin mukaisesti kriteerinä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon pääsemiselle. 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 yhteisöllisyyttä rakentava tekijä niin Suomen sisällä kuin ylirajaisestikin.[45] 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.[46] Kielikriteeri ulottuu uudessa esityksessä Norjan ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen mallin mukaisesti melkoisen kauas, neljänteen sukupolveen, minkä on arveltu auttavan inarinsaamelaisten asemaa, joista osa on menettänyt kielen sukupolvea aiemmin.[47] KHO on

[43] 1.12.2019, CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017.
[44] https://yle.fi/a/74-20006562
[45] Saamelaiskäräjien yleisperustelut koskien vaaliluetteloon hakeutumista vuonna 2015, 1. Kts. myös Valkonen, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 215.
[46] Kts., Heinämäki, L., Saamelaismääritelmä kansainvälisen oikeuden ja KHO:n tapausten valossa, teoksessa Heinämäki et al (2017), s. 93-141.
[47] 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.

todennut, ettei polveutumiskriteeri voi mennä kielikriteeriä kauemmaksi, koska muuten kulttuuri-itsehallinto voisi vaarantua, ja että kieli on pääkriteeri saamelaismääritelmässä.[48]

Saamelaiskäräjälain 3 §:n muuttaminen yksinomaan kieliperusteiseksi on linjassa alkuperäiskansaoikeuden ja Pohjoismaisen saamelaissopimuksen kanssa. En ota kantaa siihen, tuleeko sellaisia henkilöitä, jotka ovat jo KHO:n päätöksellä hyväksytty vaaliluetteloon, jättää uudelleen muodostetun vaaliluettelon ulkopuolelle. On myös mahdollista pohtia sitä, millaisia todistuksia kelpuutetaan osoittamaan henkilön saamenkielisyydestä neljänteen polveen. Vuoden 2017 valtioneuvoston tilaaman tutkimuksen käytössä olevan materiaalin valossa näyttää siltä, että saamelaiskäräjien vaalilautakunta soveltaa kohtalaisen tiukkoja kriteereitä esimerkiksi arvioidessa kielitodisteita. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska todistuksia voidaan kirjoittaa myös vilpillisessä mielessä.[49] KHO on kelpuuttanut myös muita kuin virallisia todistuksia kokonaisharkintansa osana.[50]

Saamelaiskäräjälain uudistusesityksissä on ollut tarkoituksena korostaa kulttuuri-itsehallinnon dynaamista kehittämistä. 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.[51] Saamelaiskäräjien toimivaltaa ja tehtäviä koskevaan 5 §:n 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.[52] 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.

4. Saamelaiskäräjälain 9 §:n uudistaminen: mitä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate todellisuudessa tarkoittaa?

Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus voi toteutua mm. 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.[53] Sitä käsitellään laajasti myös valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa

[48] KHO 22.9.1999 T 3183, s. 7.
[49] Heinämäki et al (2017), s. 145.
[50] Ks. esim. KHO 30.9.2015 T 2757; ks. Heinämäki (2017), s. 139.
[51] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 43.
[52] HE 274/2022 vp., s. 127.
[53] 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.

(2017).[54] 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.[55] 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.[56] 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[57] (1989) maa- ja luonnonvaraoikeuksien lisäksi tunnustaa alkuperäiskansoilla olevan oikeuden osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon[58] sekä päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat mm. heidän asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.[59] 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.[60] ILO 169 sopimuksen mukaan neuvottelujen tavoitteena tulee niin ikään olla yhteisymmärrykseen pääsy tai alkuperäiskansojen suostumus, vaikkei käytetäkään sanamuotoa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.[61]

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.[62] 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),[63]

---

[54] 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.
[55] KP- ja TSS- sopimusten 1.2 artikla. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976; Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 6/1976.
[56] Artikla 32.1.
[57] 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.
[58] Artikla 6.
[59] Artikla 7.
[60] 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.
[61] Artikla 6.
[62] 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.
[63] 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

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.[64] 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.[65]

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.[66]

Perusoikeuksien yleinen heikentämiskielto kieltää perustuslaissa ja ihmisoikeusvelvoitteissa jo saavutetun tason heikentämisen.[67] IOK:n käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ”huomattavaa haittaa” alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.[68] 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.

Suomessa lakina suoraan sitovan KP-sopimuksen IOK:n mukaisen tulkinnan nojalla 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.[69]

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

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.

[64] Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 28/2018, s. 119.

[65] Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021, s. 3-35.

[66] Ibid.

[67] Perusoikeuskomitean mietintö, KM 1992:3, s. 163. Kts. Rautiainen (2013), s. 267.

[68] 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).

[69] 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.

koskevissa asioissa ja tukea siten saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista.[70] 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.[71] Tähän viitataan myös saamelaiskäräjälakityöryhmän eriävässä mielipiteessä sen tueksi, ettei neuvotteluvelvoitetta ole tarpeen vahvistaa esityksen mukaisesti.[72] 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 säädösperusteisesti tavanomaista lausuntomenettelyä pidemmälle meneväksi muodoksi vaikuttaa viranomaisen päätöksentekoon.[73] 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.[74] 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

[70] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 60.
[71] PeVM 17/1994 vp.
[72] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 193
[73] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 47.
[74] 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.

lainuudistuksiin, esim. luonnonsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki ja muinaismuistolaki. Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) suositellaan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kirjaamista kaikkiin saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisimpiin lakeihin.[75]

Saamelaiskäräjälain uudistusehdotuksessa 9 §:ää koskevat velvoitteet on kirjattu täsmällisemmin ja selkeämmin kuin vastaavat kirjaukset Pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa (joka sisältää myös vaikutusten arvioinnin velvoitteen erillisessä artiklassa),[76] ja ovat paremmin linjassa kansainvälisen oikeuden säännösten kanssa.[77] Säännöstä on luettava kansainvälisen oikeuden valossa eikä se siten merkitse yksipuolista veto-oikeutta saamelaiskäräjille, edes käytännön tasolla, kuten lakia valmistelleen toimikunnan eriävän mielipiteen jättänyt jäsen vastoin kansainvälisen oikeuden yleistä ymmärrystä ennakkosuostumusperiaatteen luonteesta toteaa.[78] 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.[79] 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.

5. Lopuksi: lakiuudistuksessa on kyse saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittämisestä eikä nk. lappalaisrekisteriin kuuluvien tai heidän jälkeläistensä mahdollisista historiallisista maaoikeuksista.

Saamelaiskäräjälakityöryhmän jäsenen eriävän mielipiteen kirjoittanut 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. 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

[75] Ks. Heinämäki et al (2017).
[76] Artikla 30.
[77] 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 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.
[78] Keskustapuolueen edustaja Juha Joonan eriävä mielipide. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 192-194.
[79] VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 84.

vastoin kansainvälisen oikeuden ymmärrystä alkuperäiskansaan kuulumisesta. Nämä näkemykset eivät vastaa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden asettamia säännöksiä, joihin saamelaiskäräjälakiesitys sen sijaan perustuu.

Koko metsälappalaiskeskustelu lähtee siitä ideasta, että Suomessa on alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä, joita saamelaiskäräjät ei hyväksy vaaliluetteloon, ja he ovat sellaisten henkilöiden jälkeläisiä, joille historialliset maaoikeudet kuuluivat. Tätä keskustelua Joona on aktiivisesti tuottanut ja ylläpitänyt, toimien inspiraationa ja tiedon lähteenä sekä asianajanaja metsälappalaiseksi identifioituville henkilöille, joiden identiteetti pohjautuu vahvasti ILO sopimus 169:n ”alkuperäiskansamääritelmään”, jonka pohjalta uskotaan voitavan ratkaista se, ketkä ovat tämän sopimuksen ”subjekteja” yksilötasolla.[80] Todellisuudessa ILO 169 sopimus, kuten sitä koskevassa kansainvälisen työjärjestön laatimassa oppaassa painotetaan, ei määrittele alkuperäis- ja heimokansoja vaan pelkästään kuvailee *kansoja*, joita se pyrkii suojelemaan.[81] 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.”[82] Tosiasiassa kyseinen artikla ei mainitse mitään henkilöistä tai heidän polveutumisestaan. Sopimuksen 1. artiklan 2 momentin mukaan itseidentifikaatiota tulee pitää perustavanlaatuisena kriteerinä määriteltäessä ne *ryhmät*, joihin sopimuksen artikloja sovelletaan.[83] 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.[84] Itseidentifikaatiolla on siis sekä ryhmä- että yksilöulottuvuus, ja itseidentifikaation vastinpari on ryhmähyväksyntä, joka nähdään objektiivisena kriteerinä. Tämä on sopimuksen soveltamisen keskeinen lähtökohta.[85] ILO 169 sopimus korostaa myös alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden asemaa heitä koskevassa päätöksenteossa.[86] Työjärjestö ILO:n laatima opas korostaa, että ILO:n huomion fokuksena on tämän 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.[87]

---

[80] Kts. Joona, J., ”Kuka kuuluu alkuperäisväestöön? Historian vastauksia tämän päivän kysymyksiin”, Lakimies 4/2003, s. 734–755, s. 734; Joona, T., ILO Convention 169 in a Nordic Context with Comparative Analysis: An Interdisciplinary Approach, Juridica Lapponica 37, University of Lapland, Rovaniemi (2012), s. 147–169 ja 266–275.

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

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

[83] 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.

[84] 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.

[85] Kts. Heinämäki et al (2017), s. 87-88.

[86] 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.

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

ILO sopimus 169:n ratifiointipyrkimysten taustalla, oikeusministeriö tilasi 2000-luvun alussa maaoikeuksiin liittyvän tutkimuksen, jossa Juha Joona oli yhtenä tutkijana, ja jonka tarkoituksena oli selvittää arkistolähteisiin nojautuen asutus-, väestö- ja maankäyttöhistoriaa vuosina 1750–1923 entisten Kemin ja Tornion Lappien alueella.[88] Hallituksen esityksessä ILO 169 sopimuksen hyväksymiseksi todetaan, että maaoikeustutkimuksista ja niiden tuloksista on esitetty ristikkäisiä näkemyksiä. Niiden perusteella ei ole lähdetty ratkomaan saamelaisten asemaa.[89] 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.”[90]

Keskustelu saamelaisten maaoikeuksista ja niiden kuulumisesta nk. lappalaisrekisterissä olevien henkilöiden jälkeläisille ja siihen liittyvä ILO sopimus 169:n täysin kansainväliseen oikeuteen perustumaton tulkinta on hallinnut nk. metsälappalaisagendaa ja matkan varrella on syntynyt sorrettu vähemmistö, jonka tulisi päästä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, vaikkeivat saamelaiset tunnistaisikaan ryhmään kuuluvia henkilöitä nykypäivän saamelaisyhteisöihin kuuluviksi. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan työryhmän ja siihen pohjautuvan hallituksen esityksen oikeudellisena lähtökohtana on kuitenkin ollut nykypäivän saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet ja niiden toteutuminen. Tämä on ainut oikeudellisesti kiistaton lähtökohta kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa, kansainvälisen oikeuden minimisuojan taso huomioiden. Hallituksen esitys on hyvin linjassa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Jos päätöksentekijät tahtovat ajaa metsälappalaisiksi itsensä kokevien ihmisten asioita, ne tulee erottaa saamelaiskäräjälain uudistamisesta. Tällä kyseisellä saamelaiskäräjälakia koskevalla uudistuksella ei ratkaista historiallisia maaoikeuksia eikä sitä kenelle ne kuuluvat, eikä edes määritellä saamelaisuutta tai alkuperäiskansaisuutta, vaan kysymys on siitä, että Suomen valtiolla on nyt mahdollisuus ja oikeudellinen velvollisuus ottaa merkittävä askel vuosikausia viivästyneessä PL 121.4 §:n mukaisen kulttuuri-itsehallinnon kehittämisessä vastaamaan kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden asettamia minimivaatimuksia, joista yksi keskeisimmistä on se, että saamelaiskäräjien tulee voida ensisijaisesti päättää jäsenistään asettamansa saamelaisuutta parhaiten kuvaavan kriteeristön mukaisesti, ja soveltaa tätä kriteeristöä samalla tavalla kaikkiin hakemuksin, yhdenvertaisesti ja ketään syrjimättä.

Kunnioittavasti,

Rovaniemellä, 6.2.2023, Leena Heinämäki, OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti, vieraileva tutkija, Arktinen keskus, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Lapin yliopisto

[88] Vahtola, Jouko, Matti Enbuske, Mauno Hiltunen, Juha Joona, and Tarja Nahkiaisoja. Lapinmaan Maaoikeudet: Yhteenveto ja Tiivistelmä Lapinmaan Maaoikeudet -tutkimuksesta. Helsinki: Oikeusministeriö, 2006.
[89] HE 264/2014 vp, 21.
[90] 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.