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

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Keskityn tässä lausunnossa lähinnä vain saamelaiskäräjälain 3 §:n esitettyihin muutoksiin. Saamelaismääritelmän osalta käydään aluksi lävitse ne historialliset tapahtumat, jotka tulee ottaa huomioon määriteltäessä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä yksilötasolla. Tämän jälkeen käydään lävitse nykyisen saamelaismääritelmän synty. Seuraavaksi käydään lävitse nk. lappalaispykää, joka on aiheuttanut eniten keskustelua ja tämän jälkeen se, mitä YK:n komiteat eli Ihmisoikeuskomitea ja nk. rotusyrjintäkomitean täytäntöönpanoa valvova CERD on tästä asiasta todennut.

1. Saamelaiseen alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit

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

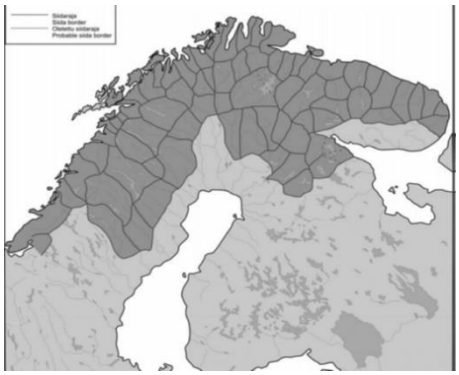
[1] Perustuslaki 17,3 §: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”.

ILO-169 yleissopimus on ainoa nimenomaan alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen sopimus.[2] Vaikka Ruotsi ja Suomi eivät ole ratifioineet sopimusta, esimerkiksi Ruotsissa lähdetään siitä, että sopimusta tulee soveltaa, koska se kertoo kansainvälisen oikeuden sisällöstä.[3]

Sopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja nykyisten valtiorajojen syntymisen aikaan. Suomessa tämä tarkoittaa niitä saamelaisia, jotka asuttivat aluetta 1600- ja 1700-luvuilla.[4] Lisäksi ILO-sopimuksessa edellytetään, että alkuperäsikansaan nykyään kuuluvien henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. Lisäksi voidaan yhtyä hallituksen esityksen luonnoksessa olleeseen toteamukseen, jonka mukaan alkuperäiskansaan kuuluvilla on ”suhde tietyn alueen luonnonolosuhteisiin, jotka ovat toimineet perustana erityisen elämäntavan ja siihen liittyvien elinkeinojen kehittymiselle”.

2. Historialliset tapahtumat ja väestöryhmät

Nykyisen Pohjois-Suomen aluetta asuttivat 1600- ja 1700-luvuilla lähes yksinomaan alueen alkuperäiset saamelaiset, joista käytettiin nimitystä metsäsaamelaiset. Heidän asuttamansa alue oli jakaantunut nk. lapinkylien alueisiin, joista pohjoisin oli inarinsaamelaisten asuttaman Inarin lapinkylä. Kysymys on saamelaista, joille kaikki maa- ja vesialueiden käyttöä koskevat oikeudet tuolloin kuuluivat. Oikeuskäytännössä heidän oikeutensa näihin alueisiin katsottiin niin vahvaksi, että se on tulkittu omistusoikeudeksi.[5]

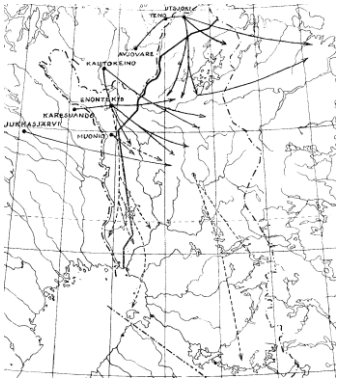


Lapinmaiden uudisasutusplakaatin antamisen seurauksena uudisasukkaita alkoi saapua saamelaisten alueelle 1700-luvun alkupuolelta alkaen. Tämä suomalaisten saapuminen tarkoitti käytännössä sitä, että metsäsaamelaiset menettivät maansa, oikeutensa ja elinkeinonsa. Tapahtumien kulku oli hyvin samanlainen kuin samaan aikaan eri puolilla maailmaa. Uudisasukkaitten harjoittama kaskeaminen

[2] Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169. Sopimuksen on ratifioinut 23 valtiota, muun muassa Norja, jossa suurin osa saamelaisista asuu.
[3] Esim. Högsta domstolen 23.1.2020 T 853-18.
[4] Nykyiset valtiorajat syntyivät vuosina 1595, 1751 ja 1809. Vuonna 1673 annettiin Lapinmaiden asutusplakaatti, joka salli suomalaisten uudisasettua siihen asti pelkästään saamelaisille kuuluneille alueilla.
[5] Esim. Kaisa Korpijaakko-Labba. Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa 1989.

karkotti riistan ja tuhosi porojen laidunmaat, minkä seurauksena metsäsaamelaiset menettivät toimeentulonsa perustan. Vuonna 1730 Sodankylän kirkkoherra Henrik Wegeliua kertoo, että lappalaisten köyhyys ja kurjuus on niin suurta, ”ettei ´hän pysty sitä sanoin kuvailemaan".[6]

Seuraava vaihe oli norjalaisten porosaamelaisten saapuminen. Vuoden 1751 Strömstadin rajasopimus salli porojen laiduntamisen molemmin puolin silloista Norjan ja Ruotsin rajaa. Norjalaisten poromäärät olivat kasvaneet voimakkaasti ja laitumien kulumisen vuoksi norjalaiset poronhoitajat alkoivat tuoda porojaan yhä suuremmassa määrin nykyisen Suomen puolelle. Tästä aiheutui haittaa ja vahinkoa erityisesti alueen alkuperäisille metsäsaamelaisille mutta myös uudisasukkaille. 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. Suurten porotokkien saapuminen aiheutti peurakantojen romahtamisen. Nimenoman peuranpyynti oli ollut metsäsaamelasiten toimeentulon perusta. Enemmistö näistä muuttajista oli Norjan porosaamelaisia, mutta mukana oli myös alkujaan suomalaista syntyperää olevia poronhoitajia.[7]



3. Nykyisen saamelaismääritelmän tausta

Kesällä 1962 Utsjoen, Enontekiön, Inarin kuntien sekä Kittilän ja Sodankylän pohjoisosissa tehtiin haastattelututkimus, joissa haastateltavilta kysyttiin, onko vähintään yksi haastateltavan isovanhemmistaan oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Jos haastateltava ilmoitti, että asia on tai on ollut näin, hänet merkittiin tätä varten laadittuun luetteloon.

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

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

[7] 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.

Tarkoitus oli, että vastaavia haastatteluja olisi tehty myös huomattavasti laajemmalla alueelle, mutta tämä ei toteutunut. Suurin osa perinteisestä saamelaisalueesta jäi haastattelujen ulkopuolelle. Tämä tarkoitti sitä, että suuri osa sellaisista henkilöistä, jotka olisivat vielä vuonna 1962 täyttäneet asetetun kriteerin eivät tulleen merkityksi luetteloon. Alueen alkuperäiset saamelaiset jäivät luettelon ulkopuolelle.[8] Ainoastaan osa inarinsaamelaista pääsi mukaan.

Vuonna 1973 perustettiin saamelaisvaltuuskunta. Kysymyksessä oli neuvoa-antava elin, johon jäsenet valittiin vaaleilla. Äänioikeus saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa oli vuoden 1962 haastattelussa luetteloon merkityille henkilöillä sekä heidän jälkeläisillään. Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1994, vaaliluetteloon merkittiin ne henkilöt, joilla oli ollut oikeus äänestää saamelaisvaltuuskunnan vaaleissa.[9]

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

Suomen perustuslain mukaan saamelaisella tarkoitetaan alkuperäsikansaan kuuluvaa henkilöä. Keskeinen ongelma syntyy siitä, että ne kriteerit, joiden nojalla henkilöt on merkitty vaaliluetteloon, ovat erilaiset kuin ne kriteerit, joiden nojalla alkuperäiskansaan kuuluvat henkilöt vakiintuneesti määritellään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ne henkilöt, joita tulisi ensisijaisesti pitää alkuperäiskansaan kuuluvina, eivät voi edustaa itseään saamelaiskäräjillä ja toisaalta vaaliluettelossa on henkilöitä, jotka eivät täytä niitä kriteereitä, joita alkuperäsikansaan kuuluvilta normaalisti edellytetään.

Vuoden 1962 haastatteluissa käytetyllä määritelmällä ei tarkoitettu alkuperäiskansamääritelmää eikä tuolloin edes katsottu, eikä tarkoituksena ollut määritellä henkilöitä sen mukaan kuuluvatko he alkuperäsikansaan vain ei. Määritelmän mukaan henkilön ei tarvinnut myöskään olla saamelaista sukua. Monen Pohjois-Lappiin muuttaneen suomalaisen uudisasukkaan jälkeläinen oli oppinut alueella puhuttua kieltä ja hän täytti asetetun kriteerin vuonna 1962. Nykyisen Pohjois-Lapin alueelle 1800-luvun lopulla muuttaneiden porosaamelaisten jälkeläisistä suurin osa täytti asetetun kriteerin vielä 1962. He eivät kuitenkaan olleet ensimmäinen vaan jo kolmas alueelle saapunut väestöryhmä. Alueen alkuperäiset metsäsaamelaiset olivat asuttaneet alueita satoja vuosia ennen heidän saapumistaan. Suurin osa alueen alkuperäisistä saamelaista polveutuvista henkilöistä jäi siis luettelon ulkopuolelle.

Toinen ILO-sopimuksen alkuperäiskansaa koskeva kriteeri on perinteisten instituutioiden säilyttäminen. Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityistä noin 10 500 henkilöistä noin 70 % asuu muualla kuin Pohjois-Lapissa, pääasiassa etelän suurissa asutuskeskuksissa. Alle 18 vuotiaiden osalta tämä luku on noin 85 %. Arviolta vain 2-3 % saa toimeentulonsa poronhoidosta ja arviolta noin 2 000

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

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

henkilöä puhuu saamea, joko hyvin tai jonkin verran. Tarkkoja tietoja ei tosin ole saatavilla. Kysymys on kuitenkin siitä, että enemmistön vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä ei voida katsoa säilyttäneen toistakaan alkuperäsikaan määrittävää kriteeriä, eli perinteisten instituutioiden säilyttämistä.

Saamelaiskäräjälakiin sisältyy perustavaa laatua oleva ristiriita. Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä, mutta ne kriteerit, joiden perusteella henkilöt on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eivät liity alkuperäiskansaa määrittäviin kriteereihin. Toisaalta saamelaiskäräjin vaaliluettelon eli alkuperäiskansan ulkopuolelle on jäänyt merkittävä osa niistä henkilöistä, jotka täyttävät ne vaatimukset, jotka alkuperäsikansaan kuuluvilta vakiintuneesti edellytetään. Kärjistetyn esimerkin mukaan helsinkiläinen pankinjohtaja, jonka ainoa yhteys saamelaisuuteen on se, että hänellä on neljä sukupolven päässä yksi esivanhempi, joka on vuonna 1962 ilmoittanut, että hänellä on yksi isovanhempi, joka on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään, kuuluu alkuperäiskansaan. Sen sijaan savukoskelainen poronomistaja, joka polveutuu kaikkien neljän isovanhempansa kautta alueen alkuperäisistä saamelaisista ei kuulu alkuperäsikansaan ei pääse saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

4. Lappalaisperuste

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

Vaikka kyseisessä lainkohdassa tarkoitetut maa- ja veronkantokirjat on tehty alkujaan verotusta varten, ne ovat samalla luettelo lapinkylien alueella eläneistä alkuperäisistä saamelaisista, joista suuri enemmistä oli metsäsaamelaisia. Suurimmalla osalla perinteistä saamelaisalutta heidät merkittiin näihin luetteloihin aina vuoteen 1762 asti,[10] jonka jälkeen heidän nimensä siirrettiin veroluetteloissa uudisasukkaitten luetteloon. Kuitenkin, kun ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidetiin vuonna 1999, saamelaiskäräjät hylkäsi kaikki lappalaisperusteella hakeneet. Myös korkein hallinto-oikeus hylkäsi käytännössä kaikki tällä perusteella valittaneet.[11] Myös tämän jälkeen saamelaiskäräjien hallitus on hylännyt lappalaisperusteella hakeneet. Toisaalta, jos saamelaiskäräjien hallitus on halunnut merkitä

[10] Koska saamelaisten suorittama lapinvero oli ainoa lapinkylien alueella maksettava vero, ensimmäiset vuoden 1673 Lapinmaiden asutusplakaatin jälkeen saapuneet suomalaiset jouduttiin merkitsemään vuoden 1695 lappalaismaakirjaan. Heitä oli noin 15. Heidät on kuitenkin helppo yksilöidä nimen perusteella tai sille perusteella, että heidän todetaan olevan suomalaisia (finnar). Tämän jälkeen suomalaiset uudisasukkaat merkittiin uudisasukasluetteloon ja saamelaiset heitä koskevaan luetteloon aina vuoteen 1762 asti, Inarissa vielä noin vuoteen 1825. On siis totta, että lappalaismaakirjaan on merkitty myös yksittäisiä suomalaisia, mutta voidaan kysyä miksi joku hakisi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon tällaisen henkilön perusteella. Jos henkilön esivanhempi on merkitty vuoden 1695 lappalaismaakirjaan, on selvää, että hänellä on myös kymmeniä saamelaisia esivanhempia. Kysymys ei ole myöskään ”elinkeinosta” tai ”verotusperusteesta”, vaan luonnollisista henkilöistä kuten Per Musta, Anders Aikio, Olof Millo jne.

[11] KHO 1999:55.

henkilön vaaliluetteloon, hänet on voitu merkitä luetteloon lappalaisperusteella.[12] Lappalaisperustetta koskeva soveltamiskäytäntö näyttäytyy syrjivänä.

Laki on sinällään selvä ja yksiselitteinen ja jokaisella hakijalla on ollut arkistoviranomaisen antama todistus siitä, että henkilö polveutuu kyseisiin luetteloihin merkityistä saamelaisista. Tästä huolimatta valitukset on hylätty. Perusteena on käytetty sitä, että lain esitöissä oli maininta, jonka mukaan asetuksella olisi voitu määrätä, että osa laissa tarkoitetuista luetteloista voitaisiin jättää huomioimatta. Eduskunta kuitenkin poisti tämän mahdollisuuden ja lainkohta säädettiin sellaisena kuin se on nykyisessä laissa. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että lakia sovelletaan sen sanamuodon mukaisesti. Sekä perustuslain (17,3) kansainvälisen oikeuden (ILO-169 1. art.) että oikeuslähdeopin näkökulmasta lappalaisperustetta tulisi soveltaa sen sanamuodon mukaisesti. Kuten myöhemmin tulee esille myös Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimuksen tukevat tätä käsitystä.

Hallituksen esityksessä esitetään kuitenkin lappalaisperusteen poistamista. Mitään varsinaisia syytä muutokselle ei esitetä. Koska saamelaisella tarkoiteteen alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä, lähtökohtana tulisi pikemminkin olla se, että henkilöltä edellytetään, että hän osoittaa polveutuvansa alueen alkuperäisistä saamelaisista. Itse asiassa, tämä tulisi olla edellytyksenä, jotta henkilö voidaan merkitä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

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 vaaliluetteloon merkityillä henkilöillä on vaikutusta vaalien lopputulokseen.

Saamelaiskäräjillä on ollut jo jonkin aikaan osapuolijako, jossa enemmistö on esittänyt lappalaiskriteerin poistamista, vähemmistö, joka koostuu ensisijaisesti inarin-/metsäsaamelaista, taas sen säilyttämistä ja lain noudattamista. Lappalaisperusteella hakeneet ovat pääsääntöisesti inarin-/ metsäsaamelaisia, jotka todennäköisesti tulisivat äänestämään omaan ryhmäänsä kuuluvaa ehdokasta. He ovat etnisesti saamelaisia, mutta he ovat menettäneet kielen suomalaistamispolitiikan seurauksena tai kysymys on henkilöistä, jotka olisivat täyttäneet kielikriteerin vuonna 1962, mutta heidän vanhempiaan, isovanhempiaan tai isoisovanhempiaan ei haastateltu.

Kaikki lakia valmistelleen Timosen työryhmän viisi saamelaiskäräjien enemmistö valitsemaa jäsentä edustivat tässä asiassa saamelaiskäräjien enemmistön kantaa eikä työryhmä halunnut kuulla vähemmistön edustajia. On siis ilmeistä, että esitys lappalaisperusteen poistamiseen ei perustu oikeudellisiin, vaan pikemminkin poliittisiin syihin.[13] Jos lappalaisperuste poistetaan ja vaaliluettelo

[12] Henkilö hakeutui vaaliluetteloon muun muassa sillä perusteella, että hän oli 1739 maakirjaan merkityn lappalaisen jälkeläinen. Saamelaiskäräjien hallitus hyväksyi henkilön saamelaiskäräjälain 3 §:n 1–3 kohdan perusteella. Toisen kohdan osalta hallitus totesi päätöksessä, että ”saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei ole enää ajanmukainen, se sulkee pois vaaliluettelosta henkilöitä, jotka ovat saamelaisia mutta ovat menettäneet kielen vahvan suomalaistamisen myötä”. Ks. Lakimies 4/2013 s. 750.

[13] Ks. esim. CERD 2.6.2022 kohta 8.6. ja Ihmisoikeuskomitea 1.2.2019, jossa enemmistöä edustava saamelaiskäräjien puheenjohtaja Sanila-Aikio toteaa: ”Saamelaiskäräjien nykyinen kokoonpano on myös

laaditaan uudelleen, kuten hallituksen esityksessä esitetään, tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että edellisten vaalien vähemmistöön kuuluva ääniharava menettäisi oikeutensa asettua ehdolle.

Saamelaiskäräjien enemmistön valitsema vaalilautakunta ja hallitus ovat tulkinneet lakia hyvin tiukasti. Vaikka hakija oli toimittanut vaalilautakunnalle kymmenen hänen isänsä hyvin tunteman henkilön kirjalliset todistukset, joiden mukaan hänen isänsä oli puhunut saamea, vaalilautakunta hylkäsi hakemuksen.[14] Koska henkilö ei voi käytännössä todistaa edes sitä, että hänen vanhempansa on puhunut saamea, hakijan on mahdotonta todistaa sitä, että hänen neljän sukupolven päässä oleva isovanhemman isovanhempi oli puhunut saamea. Vaikka hallituksen esityksessä esitetään tätä, tällaisella ei ole käytännössä merkitystä

Saamelaiskäräjät on myös katsonut, että vaikka henkilö on puhunut saamea tämä ei ole riittävää, koska lain mukaan saamen täytyy olla ensimmäinen kieli. Tällaisen osoittamien myöhemmin on käytännössä hyvin vaikeaa, jollei mahdotonta. Lain 3 §:n 3 kohdan mukaan henkilö tulee hyväksyä, jos toinen hänen vanhemmistaan on hyväksytty tai olisi voitu hyväksyä vaaliluetteloon. Vaikka asia olisi ollut näin, valitus on tullut hylätyksi sillä perusteella, että hakija ei ollut osoittanut, että kyseinen vanhempi oli pitänyt itseään saamelaisena.[15] Tällaisen osoittaminen on käytännössä mahdotonta jo edesmenneen henkilön osalta.

Jos hallituksen esitys uuden vaaliluettelon laatimisesta toteutuu, lain 3 §:ssä olevien kriteerin täyttymisen osoittaminen tulisi oleman monessa tapauksessa hyvin vaikeaa. Käytännössä tilanne olisi hyvin lähellä sitä, että saamalaiskäräjien enemmistön valitsevat elimet päättäisivät sen, hyväksytäänkö henkilö vaaliluetteloon vai ei. Toisaalta, jos saamelaiskäräjien hyväksyy henkilön, kenelläkään ulkopuolisella ei ole mahdollisuutta kyseenalaistaan sitä, täyttääkö kyseinen henkilö asetetut kriteerit.

Lappalaisperusteen poisto tarkoittaisi sitä, että osa niistä saamelaisista, jotka nimenomaan täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit polveutumisen osalta, tulivat jäämään vaaliluettelon ulkopuolelle. Ehkä yllättävin perustelu hallituksen esityksessä on se, että kysymys ei ole siitä, kuka on saamelainen vaan ainoastaan oikeudesta äänestää saamalaiskäräjävaaleissa. Jos osa saamelaisista on vaaliluettelossa ja osa sen ulkopuolella, joudutaan kysymään, miksi osa saamelaista voi osallistua saamelaisen yhteisten asioiden hoitoon, mutta osa ei. Hallituksen esityksessä ei esitetä mitään perusteluja tällaiselle erottelulle. Toteutuessaan tällainen olisi syrjivää ja ristiriidassa yhdenvertaisuuden kanssa.

5. Ihmisoikeuskomitean ja CERD:n lausunnot

aiempaa jakaantuneempi, mikä johtaa kompromisseihin toisaalta saamelaisten itsemääräämisoikeuden ja alkuperäiskansojen oikeuksien ja toisaalta sellaisten kompromissien välillä, joihin jotkut yksittäiset jäsenet pyrkivät Suomen valtion ja Suomen valtaväestö kanssa. Tämä suuntaus vie pohjaa nuorten saamelaisnaisten kuten ilmoituksen tekijän johtajuuden lisääntymiseltä". Tämä toteamus viittaisi pikemminkin siihen, että kysymys olisi poliittisista erimielisyyksistä eikä siitä ketä tulisi pitää saamelaisena.

[14] KHO 30.9.2015 t. 2748: ei muutosta.

[15] HHO 23.4.2021 t. 210: ei muutosta.

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

Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 kannanotot

Vaikka Suomi on ratifioinut KP- ja Rotusyrjintäsopimuksen, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi oikeudellisesti sitoutunut niihin kannanottoihin, joita Ihmisoikeuskomitea tai CERD esittävät. Itse sopimukset sitovat Suomea, mutta komiteoiden kannanotot on vakiintuneesti ymmärretty eräänlaisiksi ohjeiksi. Tyypillisessä tapauksessa kysymys on erilaisten järjestöjen jäsenille osoitetuista suosituksista ja lähtökohtaisesti kysymys on poliittisista kannanotoista. Kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden suvereniteetin rajaamaa. ”Jäsenvaltiot eivät ole halunneet myöntää järjestöille ylikansallista päätösvaltaa”[16] Oleellista asiassa on siis se, että tällaiset kannanotot eivät ole millään tavalla sopimusvaltiota oikeudellisesti velvoittavia.

YK:n komiteat eivät myöskään tee maavierailuja eli komiteoiden jäsenillä ei ole asiasta muuta tietoa kuin se mitä asianosaiset ovat kirjelmien vaihdossa kertoneet. Ihmisoikeuskomitean kannanotossa todetaan myös erikseen, että sen näkemykset tässä asiassa perustuvat pelkästään siihen informaatioon mitä asianosaiset eli saamelaiskäräjien enemmistöä edustaneet Sanila-Aikio ja Näkkäläjärvi eli heidän asiamiehensä Martin Scheinin ja toisaalta Suomen valtio (ulkoministeriö) ovat asiassa esittäneet (Ihmisoikeuskomitean päätös kohta 6.1).

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

Niitä henkilöitä, joita asia varsinaisesti koskee eli joiden oikeudesta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon asiassa on kysymys, ei prosessissa kuulla lainkaan Tämä koskee heitä ja tietysti myös muita heidän kanssa samassa asemassa olevia henkilöitä. He eivät edes tienneet, että tällainen asia oli vireillä. Kuitenkin, esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lähtökohtana on se, että henkilö, jota asia koskee voi vastata häntä koskeviin väitteisiin. Myöskään saamelaiskäräjin vähemmistöä ei kuulla asiassa. Heillä ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida esitettyjä väitteitä.

Ihmisoikeuskomitea viittaa YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 §:n, jonka mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Tämän jälkeen komitea siteeraa 3 §:n sanamuotoa (kohta 6.7). Tämän jälkeen todetaan: ”komitea toteaa, ettei korkein hallinto-oikeus useimmissa tapauksissa soveltanut objektiivisia kriteerejä, mitä osapuolet eivät ole kiistäneet” ja ”Komitea palauttaa mieleen 27 artiklaa

[16] Esim. Hakapää, Uusi kansainvälinen oikeus 2010 s. 27.

koskevan yleiskommentin 23, jonka mukaan kulttuuristen oikeuksien käyttö ilmenee monissa eri muodoissa, kuten maaverojen käyttöön liittyvänä erityisenä elämäntapana, etenkin alkuperäiskansojen kohdalla. Kyseinen oikeus voi sisältää myös kalastuksen ja metsästyksen kaltaisia perinteisiä toimintoja".

Myöhemmin (6.11) komitea toteaa: "KHO on erityisesti jättänyt useimmissa tapauksissa vaatimatta vähintään yhden objektiivisen perusteen täyttymistä ja soveltanut sen sijaan "kokonaisharkintaa", sekä tutkinut onko henkilö "vahvoin" perustein pitänyt itseään saamelaisena".

Sopimuksen loukkaus on nimenomaan se, että KHO ei ole noudattanut saamelaiskäräjien 3 §:n sanamuotoa vaan soveltanut lakiin perustumatonta kokonaisharkintaa. Asia on tietenkin näin ja lain sanamuodon noudattaminen tulee olla joka tapauksessa lähtökohtana. Ihmisoikeuskomitealle ei kuitenkaan selvästikään oltu kerrottu, että kaikilla niillä henkilöillä, joista oli kysymys, oli arkistoviranomaisen todistus siitä, että he täyttivät lain 3 §:n 2. kohdan objektiivisen vaatimuksen. Todellisuudessa he siis täyttivät objektiivisen kriteerin komitean vaatimuksen mukaisesti.

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

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

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

Myöskään se, miten saamelaismääritelmää koskevassa keskustelussa on tulkittu saamelaisten kollektiivista oikeutta päättää tai ottaa kantaan tähän kysymykseen voidaan perustellusti kritisoida. Esimerkiksi niissä ihmisoikeuskomitean päätöksissä, joissa tähän asiaan on otettu kantaa, kysymys on ollut pienestä ja osittain eristyneestä alkuperäiskansayhteisöstä (Lubicon Lake v. Canada, Ivan Kitok v. Sweden). Kysymys on ollut tällaisen yhteisön, jopa muutaman kymmenen henkilön kannasta sen suhteen, voiko kyseinen henkilö osallistua yhteisön toimintaan ja elinkeinojen harjoittamiseen. Tällä on suora vaikutus yhteisön toimintaan ja sen jäseniin.

Tämä asia esitetään kuitenkin tässä yhteydessä siten, että saamelaiskäräjien enemmistöllä on oikeus päättää, hyväksytäänkö henkilö saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Ensinnäkin voidaan sanoa, että tällainen vaatimus ei perustu mihinkään lainsäädäntöön tai ihmisoikeussopimuksiin. Toiseksi voidaan viitata siihen, että jos näin halutaan toimia, oikea taho päättämään tällaisesta asiasta, olisi pikemminkin saamelaiskäräjien vaaliluettelon merkityt henkilöt. Mikä heidän kantansa on tähän asiaan ei ole tiedossa, mutta kun edellisen eli vuoden 2019 saamelaiskäräjävaalien jälkeen saamelaiskäräjät järjestäytyivät, 12 saamelaiskäräjien jäsentä oli lappalaisperusteen poistamisen kannalla, yhdeksän vastustaessa sitä. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että kun saamelaiskäräjille oli mahdollista päästä jo 34 äänellä kaksi eniten saanutta ja lappalaisperusteen säilyttämistä ja sen soveltamista kannattanutta edustajaa saivat 220 ja 183 ääntä. Tällä äänimäärällä olisi päässyt lävitse useita edustajia. On siis täysin mahdollista, että enemmistä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä vastustaa lappalaisperusteen poistamista.

Kun hallituksen esitys oli valmistunut, kahdeksan (ja myöhemmin yhdeksän) saamelaiskäräjien jäsentä ilmoitti julkisuudessa vastustavansa esitystä. Kun asiasta äänestettiin kuluvan vuoden tammikuussa saamelaiskäräjien kokouksessa, äänestystulos poikkesi edellä mainituista luvuista. Seitsemän saamelaiskäräjien jäsentä ja kaksi kokouksen osallistunutta varajäsentä on kuitenkin valittanut tästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksessa katsotaan, että enemmistöä edustanut puheenjohtaja toimi siten, että kokouksessa ei annettu mahdollisuutta äänestää siitä, kannattaako henkilö hallituksen esitystä vai vastustaako hän sitä. Äänestyksen kohteena oli ainoastaan sellainen hallituksen esitys, joka sisälsi enemmistön hyväksymiä muutoksia.

Hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän puheenjohtaja Pekka Timonen vastusti saamelaiskäräjien vähemmistön kuulemista asian valmistelun yhteydessä. Hän on myöhemmin julkisuudessa rinnastanut edellä mainitun saamelaiskäräjien lainvoimaa vailla ole olevan käräjien yleiskokouksen päätöksen eduskunnan päätökseen, katsoen, että enemmistön päätöstä tulee noudattaa. Tällöin jää kuitenkin tuomatta esille päätöksen sisältö eli se, että päätöksen tarkoitus on muun muassa poistaa vaalikelpoisuus edellisissä vaaleissa eniten ääniä saaneelta käräjäedustajalta ja myös monelta muulta käräjien vaaliluetteloon merkityltä, ilman oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta. Eduskunnassa tällaista päätöstä ei tehtäisi.

Ajatuskulku, jota saamelaiskäräjien enemmistö kannattaa lähtee siitä, että saamelaiskäräjien enemmistöllä on käytännössä mahdollisuus tehdä haluamiin päätöksiä, ilman muita vaatimuksia. Tästä käytetään nimitystä ryhmähyväksyntä. Tällä perusteella saamelaiskäräjien enemmistöllä katsotaan olevan muuttaa saamelaiskäräjälakia siten, että henkilöjä ja myös saamelaiskäräjien jäseniä voidaan poistaa vaaliluettelosta. Voitaisiin ajatella hypoteettinen tilanne, jossa nykyinen vähemmistä menestyisi saamelaiskäräjävaaleissa siten, että he saisivat enemmistön. Edellä mainittua ajatuskulkua seuraten uusi enemmistö voisi poistaa ryhmähyväksynnän perusteella entiseen enemmistöön kuuluvat henkilöt vaaliluettelosta. Asia ei voi olla näin.

<u>YK:n nk. rotusyrjintäkomitean (CERDIN) kananotot koskien saamelaismääritelmää</u>

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista valvova komitea (CERD) on antanut päätöksiä koskien Suomen saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää. 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 henkilö, jonka saamelainen esivanhempi oli merkitty vuoden 1762 maakirjan, oli tullut hylätyksi. 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 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 päätöksen antamisen jälkeen CERD antoi uuden saamelaisia koskevan suosituksen. Tässä suosituksessa todetaan:

”Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, että KHO:n hyväksymässä määritelmässä painotetaan riittämättömästi saamelaisten itsemääräämisoikeuksia, jotka on tunnustettu YK:n alkuperäiskansajulistuksessa.

Näistä kahdesta CERD:in kannanotosta voi tehdä seuraavat johtopäätökset. KHO:n alkuperäinen linjaus (1999:55), josta lappalaisperusteella valittaneet jätettiin ulkopuolelle, on CERD:in mukaan liian rajoittava. Se on ristiriidassa CERD:in vuoden 1990 yleisen linjauksen kanssa. Myöhemmässä eli vuoden 2012 kannanotossa, CERD ei ota kantaan rotusyrjintäsopimukseen. Siinä ainoastaan viitataan mahdollisuuteen, että saamelaiskäräjien kannan ohittaminen voi olla ongelmallinen YK:n alkuperäiskansajulistuksen näkökulmasta.

Tapahtumien kulku on ollut ilmeisesti ollut se, että vuoden 2011 KHO:n päätöksen jälkeen Suomesta on oltu yhteydessä CERD:in ja tuotu esille saamelaiskäräjien johdon kanta määritelmäasiaan. Tätä kantaa on haluttu jollain tavoin tukea. Asian katsominen rotusyrjintäsopimuksen vastaiseksi ei ollut kuitenkaan mahdollista koska CERD:n katsoo rotusyrjintäsopimuksen osalta, että KHO:n tulkinta on liian rajoittava, koska se ei ole hyväksynyt henkilöjä merkittäväksi lappalaisperusteella. Tällöin on

päädytty viittaamaan YK:n alkuperäiskansajulistuksen eräisiin artikloihin, vaikka CERD:n tehtävänä on valvoa nimenomaan rotusyrjintäsopimuksen noudattamista. Oleellista asiassa on kuitenkin ennen kaikkea se, että Suomen ratifioima rotusyrjintäsopimus on oikeudellisesti sitova mutta alkuperäisjulistus on vain poliittinen julistus.

Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että CERD:n kanta on edelleen se, että KHO:n päätös 1999:55 on suhteessa Suomen ratifioimaan Rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava. Tässä suhteessa CERD ei ole muuttanut linjaansa, eikä linjan muuttaminen oli tietenkään mahdollista niin kauan kuin CERD:n vuonna 1990 antama yleinen suositus on voimassa. Tämä suositus perustuu henkilön itseidentifikaatioon.

Hallituksen esityksestä on myös jätetty kokonaan pois mitä CERD toteaa lappalaisperusteesta 2.6.2022 antamassaan päätöksessään (CERD/C/106/D/59/2016):

“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.”

Kyseisessä kohdassa siis todetaan, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa saamelaisia alkuperäsikansana. Tässä yhteydessä polveutumiseen käyttö objektiivisena kriteerinä on perusteltua ja sopusoinnussa muiden ihmisoikeuksien kanssa.

Tässä viime vuonna annetussa päätöksessä CERD ottaa nimenomaan kantaa polveutumis- eli lappalaisperusteeseen. CERD edellyttää lappalaisperusteen säilyttämistä erityisesti sitä syystä, että saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäsikansaa. Tätä yhteydessä ei siis viitata pelkästään itseidentifikaatioon, vaan siihen, että saamelaiskäräjät edustaa alkuperäiskansaa. Lappalaisperusteen poistaminen tai sen soveltamatta jättäminen on siis CERD:n mukaan ristiriidassa lappalaisperusteen kanssa.