Juha Joona
Oikeustieteen tohtori, Varatuomari LL.D., Researcer
University of Lapland, Arctic Centre
The Northern Institute for Minority and Environmental Law
Box 122, 96101 Rovaniemi
FINLAND
Tel. +358 40 5577221
juha.joona@ulapland.fi

Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausuntopyyntö 1.3.2024 (HE 100/2023)

Pyydettynä lausuntona totean kunnoitavasti seuraa:

Lausuntopyynnössä ei tarkemmin yksilöidä, mistä asiasta tulisi erityisesti lausua. Keskityn seuraavassa varsinaisesti vain kahteen kysymykseen eli saamelaismääritelmään sekä ehdotettuun uuteen elimeen, muutoksenhakulautakuntaan.

1. Suomen mykyisen saamelaismääritelmän tausta

Perustuslain mukaan (17,3 §) saamelaisella tarkoittaan alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä. Saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän osalta tämä tarkoittaa sitä, että saamelaismääritelmän tulisi olla sisällöltään sellainen, että henkilöt, jotka pitävät itseään saamelaisina ja täyttävät alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit tulee hyväksyä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Alkuperäsikansaan kuuluvien henkilöiden määrittely sisältyy vuodelta 1989 olevaan YK:n alkuperäiskansoja koskevaan yleissopimukseen 169. Sen 1. artiklan mukaan alkuperäsikanaan kuuluvilla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka nykyisten valtiorajojen syntymisen ja valtaväestön saapumisen aikaan asuttivat aluetta. Suomen valtiorajat ovat syntyneet vuosina 1595. 1751 ja 1809. Suomelaiset uudisasukkaat saivat asettua saamelaisten asuttamille alueille vuoden 1673 asutusplakaatin antamisen jälkeen. Kun tätä lähtökohtaa sovelletaan Suomeen, saamelaiseen alkuperäsikansaan voivat kuulua vain sellaiset henkilöt, jotka polveutuvat aluetta viimeistään 1700-luvulla asuttaneista saamelaissuvuista. Lisäksi 1. artiklassa edellytetään, että tällaisten henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita.

Hallituksen esityksessä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi lähdetään kuitenkin siitä, alkuperäiskansakriteerit täyttäisivät ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka on merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon lain 3 §:n 1. mom. 1 ja 3. kohtein perusteella. Kumpikaan näistä kriteereistä ei liity alkuperäsikansan määrittelyyn.

Asian tausalla on Pohjois-Lapin alueella kesällä 1962 tehdyt haastattelut, joissa haastateltavilta kysyttiin, oliko vähintään yksi haastateltavan isovanhemmista oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Jos henkilö vastasi myöntävästi, hänet merkittiin tätä varten tehtyyn luetteloon.

Paitsi että nämä haastattelut tehtiin puutteellisesti ja hyvin pienellä alueella verrattuna varsinaiseen saamelaisalueeseen, keskeinen ongelma on se, että tuolloin käytetty määritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä eikä tarkoituksena edes ollut määritellä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä. Moni Pohjois-Lappiin muuttaneen suomalaisen uudisasukkaan jälkeläinen oli oppinut alueella

puhuttua kieltä ja tällaisen henkilön jälkeläiset saattoivat täyttää vuonna 1962 käytetyn kriteerin. Toisaalta mitään näyttöä kyseisen kriteerin täyttymisestä ei edellytetty. Oma ilmoitus oli riittävä.

Toisaalta kyseiseen luetteloon tulivat merkityksi myös vuosien 1852-1910 välisenä aikana Norjasta Suomeen muuttaneiden porosaamelaisten jälkeläiset. He olivat kuitenkin jo kolmas alueelle muuttanut väestöryhmä. Alueen alkuperäiset saamelaiset eli metsäsaamelaiset, joihin myös inarinsaamelaiset tuolloin luettiin, olivat asuttaneet alueetta satoja vuosia ennen muiden väestöryhmien saapumista. Kuten monista historiallisista lähteistä tulee esille suomaiset uudisasukkaat ja alueelle varsin myöhäisessä vaiheessa porosaamelaiset aiheuttivat alueen alkuperäisille saamelaisille vastaavia ongelmia kuin mitä alkuperäsikansat ovat kohdanneet eri puolella maailmaa. Uusien tulijoiden saapumisen seurauksena he menettivät oikeutensa ja alueensa ja heidän elinkeinonsa joutuivat suuriin vaikeuksiin.

Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1995, saamelaiskäräjien vaaliluetteloksi otettiin kuitenkin vuonna 1962 laadittu luettelo sekä tämän luetteloon merkittyjen henkilöiden jälkeläiset. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että henkilöiden, joiden ollut tarvinnut osoittaa mitään alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerejä muodostivat nyt saamelaisen alkuperäsikansan. Toisaalta suuri enemmistö niistä, jotka nämä kriteerit täyttivät ja pitivät itseään saamelaisina, jäivät ulkopuolelle. Ainoaan osa inarinsaamelaisista pääsi luetteloon, mutta osa heistäkin jäi ulkopuolelle.

Tällä hetkellä tilanne on se, että noin 70 % vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä asuu muualla kuin Pohjois-Lapissa, pääasiassa Etelä-Suomen suurissa asutuskeskuksissa, alle 18-vuotiasta tämä prosenttiluku on 85 %. He ovat uusimaalaisia, savolaista, hämäläistä ym. syntyperää. Ainoa yhteys saamelaisuuteen voi olla kuuden sukupolven päässä oleva vuoden 1962 haastatteluihin liittyvä esivanhempi.

Kuitenkin, kun saamelaiskäräjälaki säädettiin, lakiin sisällytettiin nk. lappalais- eli polveutumisperuste (3 §:n 1. mom. 2. k.). Tämä lainkohta olisi mahdollistanut sen, että myös alueen alkuperäiset saamelaiset olisi hyväksytty vaaliluetteloon. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Kun ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidettiin vuonna 1999, saamelaiskäräjät ja KHO hylkäsi käytännössä kaikki tällä perusteella hakeneet. Näin siitäkin huolimatta, että kyseinen lainkohta on täysin selvä ja riidaton. Lisäksi kaikilla hakijoilla oli arkistoviranomaisen antama todistus, että he täyttävät kyseisen lainkohdan vaalituksen. Monet tällä perusteella hakeneet myös asuvat edelleen saamelaisen perinteisillä asuinalueilla ja harjoittavat saamelaisten perinteisiä elinkeinoja kuten metsästystä, kalastusta ja poronhoitoa. He siis täyttävä molemmat ILO-sopimuksessa olevaista kriteereistä.

Koska polveutumisperuste on kuitenkin laissa, on mahdollista, että KHO muuttaa linjansa. Tästä syystä hallituksen esityksessä esitetään, että kyseinen lainkohta poistetaan. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan erityisesti YK:n Ihmisoikeuskomitean ja Rotusyrjintäkomitean täytäntöönpanoa valvovan CERD:n kannanotoilla. Hallituksen esityksessä näistä kannanotoista annetaan kuitenkin kuva, joka ei vastaa todellisuutta.

2. Rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvovan CERD-komitean kanta Suomen saamelaismääritelmään

Hallituksen esitys tarkoittaisi sitä, että nykyisestä saamelaismääritelmästä poistettaisiin polveutumisperuste eli 3 §: 1. mom. 2. kohta. Esityksen mukaan asian taustalla YK:n Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 antamat päätökset, joissa valittajina olivat aikaisemmat saamelaiskäräjien puheenjohtajat Näkkäläjärvi ja Sanila-Aikio. Lisäksi viitataan rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvovan CERD-komitean kannanottoihin erityisesti vuodelta 2022.

Sekä Ihmisoikeuskomitean että CERD:n kannanotoista Suomen saamelaismääritelmään annetaan hallituksen esityksessä puutteellinen, jopa virheellinen kuva. Kuten edellä todettiin, kun ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidettiin, KHO hylkäsi käytännössä kaikki polveutumisperusteella hakeneet (KHO 1999:55). Näitä päätöksiä kuitenkin kritisoitiin ja vuonna 2003 antamassaan päätöksessä CERD katsoi, että KHO:n linjaus oli tässä suhteessa liian rajoittava. Tämä sama kanta toistettiin myös CERD:n vuonna 2009 antamassa päätöksessä.

KHO:n päätökset, joilla se oli hylännyt saamelaiskäräjälain 3 §:n 2. kohdan nojalla hakeneet, olivat siis ristiriidassa Suomen ratifioiman rotusyrjintäsopimuksen kanssa. KHO:n olisi tullut tämän seurauksena hyväksyä hakijat polveutumisen perusteella, mutta se päätyi eräänlaiseen kompromissiin. Se hyväksyi osan tällä perusteella hakeneista perustelemalla asiaa ”kokonaisharkinnalla” Vuosina 2011 ja 2015 se hyväksyi 97 henkilöä tällä perusteella. KHO:n presidentti Kari Kuusiniemi on todennut julkisuudessa, että hakijoiden hyväksyminen nk. kokonaisharkinnan perusteella oli vastaus CERD:n kannanottoon. Vaikka päätösten perusteluja voidaankin kritisoida siitä, että saamelaiskäräjälaissa ei säädetä mitään tällaisesta kokonaisharkinnasta, itse päätökset olivat sisällön osalta saamelaiskäräjälain 3 §:n sekä Ihmisoikeuskomitean ja CERD:n kantojen mukaisia.

Tämän jälkeenkin CERD on ottanut kantaan Suomen saamelaismääritelmään (mm. vuosina 2012 ja 2017). Tällöin se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa rotusyrjintäsopimukseen, joka on Suomen ratifioima kansainvälinen ihmisoikeussopimus, vaan se ainoastaan viittasi YK:n alkuperäiskansajulistukseen, joka on ensisijaisesti poliittinen asiakirja.

Oleellista asiassa on kuitenkin se, että suhteessa Suomea oikeudellisesti velvoittavaan rotusyrjintäsopimukseen, CERD:n kanta oli tämän jälkeenkin se, että KHO:n päätös, jonka mukaan henkilöä, joka täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 2. kohdassa olevan polveutumisperusteen – eli polveutui alueen alkuperäisistä saamelaisista (vuoden 1762 maakirjaan merkitystä saamelaisesta) – on suhteessa rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava.

Vuonna 2022 CERD (C/106/D/59/2016) otti suoraan kantaa polveutumisperusteeseen. Tässä päätöksessä todetaan seuraavasti (kohta 9.8.):

“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”.

CERD siis toteaa tässä nimenomaisesti, että saamelaiskäräjälain 3 §:ssä säädettyjen subjektiivisten ja objektiivisten edellytysten tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiskäräjät tosiasiallisesti edustaa alkuperäiskansaa. Tässä yhteydessä polveutumisperusteen käyttö objektiivisena kriteerinä oli komitean mukaan perusteltua ja sopusoinnussa muiden ihmisoikeuksien kanssa.

3. Ihmisoikeuskomitean kanta Suomen saamelaismääritelmään

Vuonna 2019 annetuissa kahdessa Ihmisoikeuskomitean päätöksessä kritiikki kohdistuu siihen (kohta 6.11.), että KHO ei ole noudattanut lain sanamuotoa vaan perustellut päätöstä muilla tätä koskevilla lainkohdilla. Ihmisoikeuskomitean päätöksessä todetaan: ”Korkein hallinto-oikeus on erityisesti jättänyt vaatimatta useimmissa tapauksissa vähintään yhden objektiivisen perusteen täyttymistä ja soveltanut sen sijaan ”kokonaisharkintaa”. Näistä syistä korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta ei perustunut kohtuullisiin ja objektiivisiin perusteisiin”. Tältä osin voidaan todeta, että kysymys on ainoastaan

perusteluista. Itse lopputulos on lain sanamuodon mukainen. Jokaisella valittajalla oli arkistoviranomaisen todistus siitä, että hän täyttää lain polveutumisperusteen eli 2. kohdan vaatimuksen. Ihmisoikeuskomitean päätöksessä ei myöskään miltään osin kritisoida kyseistä lainkohtaa tai edellytetä sen muuttamista.

Tässä yhteydessä Ihmisoikeuskomitea viittaa myös saamelaisten ”itsemääräämisoikeuden keskeiseen ulottuvuuteen määrätä siitä ketkä ovat saamelaisia”. Kyseisessä kohdassa viitataan Ihmisoikeuskomitean ratkaisuun Lovelace v. Canada. Tämä tapaus sekä toinen vastaava tapaus eli Kitok v. Ruotsi oli tuotu esille jo aikaisemmin (kohta 6.5).

Tämän jälkeen komitea toteaa, että ”YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti ja että ”YK:n julistuksen 9 ja 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäiskansayhteisöön ja -kansakuntaan kyseisen yhteisön ja kansakunnan tapojen ja perinteiden mukaan. Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata mitään syrjintää”.

Tältä osin voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset. Lovelace tapauksessa oli kysymys Lovelace-nimisen intiaaninaisen oikeudesta asua Tobique-reservaatissa. Ivan Kitokin tapauksessa oli taas kysymys hänen oikeudestaan kuulua paikalliseen saamelaiskylään (sameby) eli poronhoitoa harjoittavaan yhteisöön. Molemmissa tapauksissa kysymys on siis varsin eristyneestä ja pienestä yhteisöstä, jossa elinkeinoja harjoitetaan ja resursseja käytetään yhteiseen lukuun. Tätä taustaa vasten on siis selvää, että myös muilla yhteisöön kuuluvilla on intressi sen suhteen, kenet hyväksytään yhteisön jäseneksi.

Hallituksen esityksessä tämä tulkitaan siten, että saamelaiskäräjien enemmistöllä (11 henkilöä) olisi ”ryhmähyväksynnän” – tai ”ryhmäidentifikaation” - perusteella päättää siitä kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Jos asia olisi näin, kysymys täytyisi olla myös siitä, että jos nykyinen vähemmistö menestyisi niin hyvin, että saavuttaisi enemmistön, tämä uusi enemmistö voisi poistaa aikaisempaan enemmistöön kuuluvat henkilöt vaaliluettelosta. Asia ei voi olla näin. Kyseisissä päätöksissä päin vastoin edellytetään, että ketään ei syrjitä.

Molemmat YK:n komiteat kritisoivat siis nimenomaan sitä, että KHO on perustellut päätöksiään ”kokonaisharkinnalla” eikä se ole siis noudattanut saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuotoa. Kysymys ei ole siis siitä, että vaadittaisiin polveutumisperusteen poistamista kuten hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, vaan päinvastoin sen soveltamista lain sanamuodon mukaan. Kritiikki kohdistuu siis siihen, että KHO on hylännyt polveutumisperusteella hakeutuneita henkilöitä, eikä siihen, että se on hyväksynyt tällaisia henkilöitä. Vuoden 2022 päätöksessä CERD vielä erikseen ottaa esille sen, että polveutumisperuste on hyväksyttävä ja ihmisoikeuksien mukainen kriteeri koska kysymys on alkuperäsikansaan kuuluvien henkilöiden määrittelystä. Vaikka hallituksen esityksessä mainitaan useita kertoja kyseinen CERD:n päätös, tämä kyseinen kohta jätetään mainitsematta.

Lisäksi molemmat komiteat viittaavat myös siihen, että YK:n alkuperäiskansajulistuksen 9 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäiskansayhteisöön ja -kansakuntaan kyseisen yhteisön ja kansakunnan tapojen ja perinteiden mukaan. Tältä osin voidaan todeta, että saamelaisuuden keskeinen kriteeri on polveutuminen eli siis se, että henkilö on saamelaista sukua/syntyperää. Lain mukaan riittävää on, että henkilö polveutuu vähintään yhdestä saamelaisesta esivanhemmasta, mutta on tietysti selvää, että jos henkilö polveutuu 1700-luvulla eläneestä saamelaista, hänellä on todennäköisesti kymmeniä saamelaisia esivanhempia. Lisäksi mitä varhaisemmasta saamelaisesta hän polveutuu, sitä selvemmin hän polveutuu alueen alkuperäisestä saamelaisväestöstä, mikä on siis alkuperäiskansaan kuulumisen välttämätön edellytys.

Muina saamelaisten tapoihin ja perinteisiin liittyvinä perusteina voidaan mainita asuminen saamelaisten perinteisillä asuinalueilla ja metsästyksen, kalastuksen ja poronhoidon harjoittaminen. Moni lappalaisperusteella vaaliluetteloon hakeutunut on viitannut siihen, että hän harjoittaa näitä saamelaiskulttuurin piiriin kuuluvien perinteisiä saamelaiselinkeinoja. Kysymys on siis siitä, että myös YK:n alkuperäiskansajulistuksen edellyttämät tavat ja perinteet edellyttävät polveutumisperusteella hakeneiden hyväksymistä.

4. Muutoksenhakulautakunta

Hallituksen esityksessä esitetään perustettavaksi erityinen muutoksenhakulautakunta, ”joka täyttäisi perustuslaissa itsenäiselle ja riippumattomalle lainkäyttöelimelle säädetyt edellytykset ja että menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia”.

Lautakunnassa olisi päätoiminen puheenjohtaja, sivutoiminen lakimiesjäsen ja kaksi ”saamelaisten olosuhteiden tuntemusta edustavaa asiantuntijajäsentä”. Esityksen mukaan ”asiantuntijajäsenen ei katsota aiheuttavan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, kun otetaan huomioon, että kysymys ei ole intressisidonnaisuudesta vaan erityisasiantuntemusta omaavista jäsenistä”. Asiantuntijajäsenen tulisi olla perehtynyt ”saamen kansan sisäisen itsemääräämisoikeuden ulottuvuuksiin” ja ”lisäksi hän vahvistaisi kansainvälissä yhteyksissä korostetun ryhmähyväksynnän saavuttamista laissa säädettyjä objektiivisia kriteereitä soveltaen päätetylle lopulliselle vaaliluettelolle”.

Valtioneuvosto asettaisi lautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Kysymys olisi siis siitä, että vaikka lautakunnan nimittäisi muodollisesti valtioneuvosto, käytännössä saamelaiskäräjien enemmistö päättäsi sen jäsenyydestä. Lautakunta olisi siis samassa asemassa kuin vaalilautakunta, joka sekin on saamelaiskäräjien enemmistön nimittämä.

Saamelaiskäräjien jäsenillä on kuitenkin merkittävä intressi sen suhteen ketkä tulevat merkityksi vaalilautakuntaan ja muutoksenhakulautakuntaan. Kysymys on elimestä, joka päättää siitä, kenellä on oikeus äänestää seuraavissa saamelaiskäräjävaaleissa. Kun saamelaiskäräjille on mahdollista päästä jo muutamalla kymmenellä äänellä (36 vuonna 2019 vaaleissa) on selvää, jokisella vaaliluetteloon hyväksytyllä ja hylätyllä on suuri merkitys henkilön läpipääsyn kannalta.

Tästä syystä saamelaiskäräjille valituilla saamelaispoliitikoilla ei tulisi olla mahdollisuutta vaikuttaa vaalilautakunnan tai muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoon. He ovat asiassa esteellisiä siitä syystä, että kyseisen elimen päätöksillä on keskeinen vaikutus siihen, ketkä tulevat valituksi saamelaiskäräjille seuraavissa vaaleissa.

Tämä on tullut esille myös käytännössä. Vaalilautakunta on poistanut KHO:n hyväksymiä henkilöitä vaaliluettelosta ja mm. estänyt edellisissä vaaleissa eniten ääniä saaneen, oppositioon kuuluvan henkilön ehdokkuuden vuoden 2023 vaaleissa. Vaalilautakunta on myös kieltäytynyt merkitsemästä henkilöitä vaaliluetteloon, vaikka kyseisillä henkilöillä on ollut asiaa koskeva KHO:n lainvoimainen päätös. Vaikka saamelaiskäräjillä on vaalivuonna kahdeksan kuukautta aikaa käsitellä vaalilautakuntaan tehdyt hakemukset, vaalilautakunta viivyttelee päätösten antamisessa niin kauan, että KHO ei ehdi käsitellä valituksia ennen vaaleja. Tällöin henkilö ei pysty äänestämään, vaikka hänet hyväksyttäisiinkin vaaliluetteloon. Niin tehtiin myös vuoden 2023 vaalien yhteydessä. Lisäksi vaalilautakunnan käytännöstä löytyy useita päätöksiä, joissa henkilö on hakenut samoilla perusteilla, mutta ainoastaan osa on hyväksytty ja osa hylätty.

Koska nimittäminen muutoksenhakulautakuntaan edellyttää saamelaiskäräjien enemmistön hyväksyntää, on ilmeistä, että vastaavat esteellisyysongelmat koskisivat myös tämä elimen toimintaa. Mikäli tällaisen elimen perustamista voidaan pitää perusteluna, voitaisiin nimittäminen toteutettaa esimerkiksi siten, että oikeusministeriö määräisi oikeuslaitoksen esittämän virkatuomarin toiminaan vaalien yhteydessä

sivutoimisesti tällaisen elimen puheenjohtajana ja myös muu henkilökunta nimitettäisiin valtion viranomaisten toimesta. Tätä voidaan perustella sillä, että myöskään muissa vaaleissa ei ole sallittua, että ehdolla olevat henkilöt voivat vaikuttaa siihen kenellä on äänioikeus ja kenellä äänioikeutta ei ole. Lisäksi voidaan viitata siihen, että henkilön merkitseminen vaaliluetteloon on puhdasta oikeusharkintaa. Hänet tulee merkitä vaaliluetteloon, mikäli hän täyttää laissa olevat edellytykset. Mikäli hän ei täytä, hakemus tulee hylätä.