Juha Joona
Tutkija, OTT,VT
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 100/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Keskityn tässä lausunnossa lähinnä vain saamelaismääritelmään esitettyihin muutoksiin. Hallituksen esityksessä esitetään, että saamelaiskäräjälaista poistetaan 3 §:n 2 k. eli polveutumisperuste. Oikeus kuulua alkuperäiskansaan on ihmisoikeusnäkökulmasta hyvin keskeinen ja siihen liittyy huomattavan paljon sellaisia kysymyksiä, jotka eivät tule esille hallituksen esityksessä.

Lausunto jakaantuu seuraaviin alaotsikoihin:

1. Saamelaiseen alkuperäiskansaan kuulumisen kriteereistä
2. Historialliset tapahtumat ja väestöryhmät
3. Nykyisen saamelaismääritelmän tausta
4. YK:n Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 kannanotto koskien Suomen saamelaismääritelmä
5. Nk. Rotusyrjintäsopimuksen täytäntöönpanoa valvovan CERD:n kanta Suomen saamelaismääritelmään.
6. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä
7. Eräitä muista kysymyksiä

1. Saamelaiseen alkuperäiskansaan kuulumisen kriteereistä

Saamelaiskäräjälain 3 §:n 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 ILO-169 yleissopimus on ainoa nimenomaan alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen ihmisoikeussopimus.[2] Sopimuksen on ratifioinut 24 valtiota, mm. Norja, jossa suurin osa saamelaisista asuu. Ruotsi ja Suomi eivät ole ratifioineet sopimusta, mutta esimerkiksi Ruotsin korkein oikeus on hiljattain antamassaan ennakkopäätöksessä todennut, että ILO-169 sopimus ilmentää yleisiä kansainvälisen oikeuden periaatteita.[3] Voidaan siis hyvin perustein sanoa, että vaikka Suomi ei ole ratifioinut kyseistä sopimusta, ILO-sopimuksen alkuperäiskansamääritelmä velvoittaa myös Suomea kansainvälisen tapaoikeuden kautta.

Sopimuksen 1. artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja nykyisten valtiorajojen syntymisen aikaan. Lisäksi edellytetään, että tällaisten henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. Lisäksi voidaan yhtyä YK:n ihmisoikeuskomitean näkemykseen, jonka mukaan alkuperäsikansojen kohdalla kysymys on yhteydestä perinteisiin elinkeinoihin, kuten metsästykseen ja kalastukseen sekä muuhun perinteiseen maankäyttöön, joka tulee esille erityisenä elämäntapana.[4] Tähän elämäntapaan liittyy epäilemättä asuminen alkuperäiskansan perinteisillä asuinalueilla ja saamelaisten kohdalla, saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittaminen.

Kun tätä kansainvälisen oikeuden alkuperäiskansamääritelmää sovelletaan Suomen saamelaisiin, edellytyksenä on, että tällaisen henkilön tulee polveutua niistä alueen

[1] Perustuslaki 17,3 §: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”.
[2] Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169.
[3] Högsta domstolen 23.1.2020 T 853-18.
[4] Ihmisoikeuskomitea CCPR/C/124/D/2668/2015, kohta 6.8.

alkuperäisistä saamelaisista, jotka asuttivat aluetta perinteistä saamelaisaluetta 1600- ja 1700-luvulla.[5] Lisäksi heidän tulee olla säilyttänyt ainakin osittain näiden saamelaisten perinteisiä instituutioita.

2. Historialliset tapahtumat ja väestöryhmät

Nykyisen Pohjois-Suomen aluetta asuttivat alkuperäisenä väestönä metsäsaamelaiset. He saivat toimeentulonsa, peuranpyynnistä, kalastuksesta sekä pienimuotoisesta poronhoidosta. Kysymys on saamelaista, joille kaikki maa- ja vesialueiden käyttöä koskevat oikeudet vielä 1700-luvulla kuuluivat. Oikeuskäytännössä metsäsaamelaisten oikeus käyttämiinsä alueisiin katsottiin niin vahvaksi, että se on rinnastettu omistusoikeuteen.[6]

Vuonna 1673 annetun Lapinmaiden uudisasutusplakaatin antamisen seurauksena uudisasukkaita alkoi saapua saamelaisten alueelle erityisesti 1700-luvun alkupuolelta alkaen. Tämä suomalaisten saapuminen tarkoitti sitä, että metsäsaamelaiset menettivät alueensa, oikeutensa ja elinkeinonsa. Tapahtumien kulku oli hyvin samanlainen kuin samaan aikaan eri puolilla maailmaa. Uudisasukkaitten harjoittama kaskeaminen 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".[7]

Seuraava vaihe oli Norjan 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 he alkoivat tuoda porojaan yhä suuremmassa määrin nykyisen Suomen puolelle. Tästä aiheutui haittaa ja vahinkoa sekä alueen alkuperäisille saamelaisille mutta myös uudisasukkaille, mistä syystä Suomi (Venäjä) joutui sulkemaan rajan vuonna 1852. Rajan sulkemisen seurauksena monet norjalaisista muuttivat poroineen nykyisen Suomen alueelle. Suurin osa näistä muutoista tapahtui 1860-1900 välisenä aikana. Suurten porotokkien saapuminen aiheutti metsäsaamelaisten toimeentulolle välttämättömien peurakantojen romahtamisen. Myös heidän poronhoitonsa joutui suuriin vaikeuksiin. Enemmistö näistä muuttajista oli Norjan porosaamelaisia, mutta mukana oli myös alkujaan suomalaista syntyperää olevia poronhoitajia.[8]

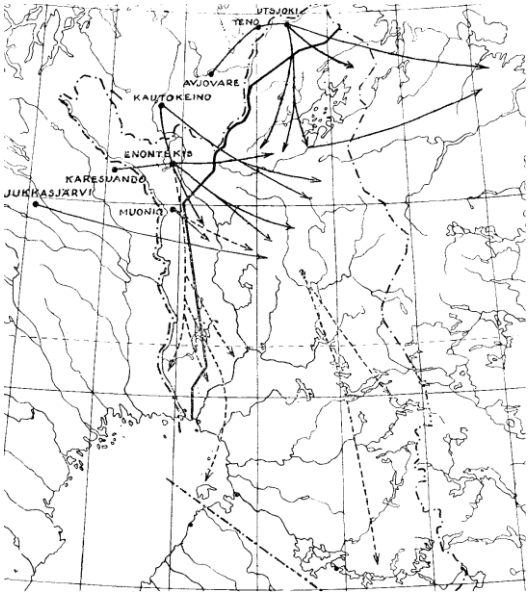
---

[5] Nykyiset valtiorajat syntyivät vuosina 1595, 1751 ja 1809. Vuonna 1673 annettiin Lapinmaiden asutusplakaatti, joka salli suomalaisten uudisasukkaitten asettua lapinkylien alueelle.

[6] Ks esim. Korpijaakko-Labba. Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa 1989, Joona, Ikimuistoinen oikeus. Tutkimus Lapin alkuperäisistä maa- ja vesioikeuksista 2019.

[7] 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

[8] 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.



3. Nykyisen saamelaismääritelmän tausta

Kesällä 1962 Utsjoen, Enontekiön, Inarin kunnissa sekä Kittilän ja Sodankylän pohjoisosissa tehtiin haastattelututkimus, joissa haastateltavilta kysyttiin, onko henkilö itse, toinen vanhemmista tai joku isovanhemmista oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Jos haastateltava ilmoitti, että asia on, tai on ollut näin, hänet merkittiin tätä varten laadittuun luetteloon. Mitään näyttöä käytetyn kriteerin toteutumisesta ei edellytetty.[9]

Kysymys ei ollut siitä, että käytetyllä määritelmällä olisi tarkoitettu määritellä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä. Asia ei liittynyt millään tavalla alkuperäiskanaan kuuluvien henkilöiden määrittelyyn. On myös katsottu, että tutkimus tehtiin puutteellisesti. Monissa kylissä ei käyty lainkaan. Osa alueen väestöstä jäi kokonaan haastattelujen ulkopuolelle. 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 metsäsaamelaiset jäivät luettelon ulkopuolelle.[10] Ainoastaan osa inarinsaamelaista pääsi mukaan.

[9] Näitä haastatteluja selvittänyt Erkki Nickul toteaa, että ”sangen monilla” lomakkeilla oli tyhjiä paikkoja isovanhempien nimien kohdalla. Nickul 1968 s. 26.
[10] Vuoden 1928:8 (s. 5) komiteanmietinnössä todetaan, että niinkin etelässä kuin Rovaniemen rajan lähellä olevissa Sodankylän kylissä puhuttiin vielä 1800-luvun puolivälissä yleisesti ”lappia”. Nervander (1908, 131–

Kun nykyinen saamelasikäräjälaki säädettiin vuonna 1994 oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon oli vuoden 1962 haastatteluissa syntyneeseen luetteloon merkityillä henkilöillä ja heidän jälkeläisillään. Myös lakiin otettiin samanlainen määritelmä, jota oli käytetty vuoden 1962 haastatteluissa (kieliperuste 3 § 1 k). Jo tässä vaiheessa syntyi siis se ongelma, että saamelaiskäräjälaissa saamelaisella tarkoitettiin alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä, mutta saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä.

Kuitenkin, kun laki säädettiin, lain 3 §:ään otettiin myös ns. lappalais- eli polveutumisperuste (3 §:n 2. k.). Tämä lainkohta olisi mahdollistanut sen, että myös alueen alkuperäiset saamelaiset olisivat tulleet merkityiksi 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 ja kaikilla hakijoilla oli arkistoviranomaisen antama todistus, että he täyttävät kyseisen lainkohdan vaalituksen. [11]

Asiaa edelsi varsin repivä julkinen keskustelu, jossa kaikki asian kannalta oleelliset asiat eivät tulleet esille. Nyt käsillä oleva lakiehdotus poistaisi siis polveutumisperusteen. Asian taustalla on aivan ilmeisesti se, että vaikka KHO onkin kieltäytynyt soveltamasta kyseistä lainkohtaa, on mahdollista, että KHO muuttaa käytäntöä. Saamelaiskäräjien enemmistö on kannattanut hanketta, kun taas erityisesti inarin- ja metsäsaamelaisia edustava vähemmistö on vastustanut sitä ja vaatinut, että 3 §:ää tulee soveltaa sen sanamuodon mukaan. Lainkohdan poistamista perustellaan erityisesti YK:n komiteoiden antamilla lausunnoilla, joita käsitellään seuraavaksi.

4. YK:n Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 kannanotto koskien Suomen saamelaismääritelmä

Hallituksen esityksen kohdassa ’esityksen pääasiallinen sisältö’ todetaan, että saamelaiskäräjälain 3 §:n muuttamisen syynä ovat erityisesti YK:n Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 ja YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean (CERD) ratkaisut.[12]

CERD on antanut useita päätöksiä, jotka koskevat Suomen saamelaismääritelmää. Kuten edellä todettiin, ensimmäisten saamelaiskäräjävaalien yhteydessä (1999:55) KHO hylkäsi käytännössä kaikki polveutumisperusteella hakeneet. Vuonna 2003 antamassaan päätöksessä

135) kertoo vuonna 1908 vierailustaan Kolarissa, jossa viisihenkinen saamelaisperhe puhui keskenään lapinkieltä.

[11] KHO:n julkaistussa päätöksessä (1999:55) hakija oli pitänyt itseään saamelaisena ja hänen saamelainen esivanhempansa oli merkitty vuoden 1762 veroluetteloon. KHO hylkäsi valituksen.

[12] HE 100/2023 vp. s. 1 ja 4.

CERD kuitenkin katsoi, että KHO:n linjaus oli tässä suhteessa liian rajoittava.[13] Tämä sama kanta toistettiin myös CERD:n vuonna 2009 antamassa päätöksessä:

”Komitea toistaa kuitenkin käsityksenään, että sopimusvaltion katsantokana on liian rajoittava sen määrittämiseen, ketä voidaan pitää saamelaisena ja siten saamelaisten eduksi säädetyn lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvana siten kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädetään ja KHO on tätä lakia tulkinnut.”[14]

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 vuosina 2011 ja 2015 vaaliluetteloon yhteensä 97 henkilöä nk. kokonaisharkinnan perusteella. KHO:n presidentti Kari Kuusiniemi on todennut julkisuudessa, että hakijoiden hyväksyminen nk. kokonaisharkinnan perusteella oli vastaus CERD:n kannanottoon.

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[15], 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 kanta, jonka nojalla se on hylännyt polveutumisperusteella hakeneet, on suhteessa rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava.

Vuonna 2022 CERD otti suoraan kantaa polveutumisperusteeseen. Tässä päätöksessä todetaan seuraavasti (kohta 9.8.):

”Komitea toteaa lopuksi, 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.”[16]

---

[13] CERD 4.-22.8.2003 kohta 11. Komitean mukaan määrittelyssä olisi tullut antaa enemmän painoa henkilön itseidentifikaatiolle.
[14] CERD 16.2.-6.3.2009 kohta 13.
[15] 31.8.2012. CERD/C/FIN/CO/20-22. kohta 12. Vuonna 2017 annetussa kannanotossa (CERD/C/FIN/CO/23) todetaan, että asiassa tulisi antaa enemmän painoarvoa saamelaisten omalle kannalle. CERD ei kuitenkaan käy yksityiskohtaisemmin lävitse mitä tämä tarkoittaa käytännössä. Esimerkiksi saamelaiskäräjien kanta on vaihdellut tämän asian osalta.
[16] “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.” 2.6.2022 CERD/C/106/D/59/2016 kohta 9.8.

CERD siis edellyttää polveutumis- eli lappalaisperusteen säilyttämistä erityisesti sitä syystä, että saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäsikansaa. Tätä yhteydessä ei siis viitata pelkästään itseidentifikaatioon, vaan siihen, että saamelaiskäräjät edustaa alkuperäiskansaa. Polveutumisperusteen poistaminen tai sen soveltamatta jättäminen on siis tämän mukaan ristiriidassa Rotusyrjintäsopimuksen määräysten kanssa.

5. YK:n Ihmisoikeuskomitean vuoden 2019 ratkaisu koskien Suomen saamelaismääritelmä

Toinen keskeinen syy polveutumisperusteen poistamiselle on hallituksen esityksen mukaan Ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 antamat ratkaisut. Näitä ratkaisuja arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon, että ne perustuvat ainoastaan siihen informaatioon mitä asianosaiset eli saamelaiskäräjien enemmistöä edustaneet saamalaiskäräjien entiset puheenjohtajat Sanila-Aikio ja Näkkäläjärvi eli heidän asiamiehensä Martin Scheinin ja toisaalta Suomen valtio (Ulkoministeriö) ovat asiassa esittäneet.[17]

Kuten Ihmisoikeuskomitean ja UM:n kirjeenvaihdosta käy selville, UM ei ota vastineessa lainkaan kantaa varsinaiseen asiaan vaan tyytyy lähinnä vain kyseenlaistamaan valittajien valitusoikeutta. Niitä henkilöitä, joita asia varsinaisesti koskee eli joiden oikeudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon asiassa on kysymys, ei prosessissa kuulla lainkaan. Kuitenkin esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin lähtökohtana on se, että henkilö, jonka oikeudesta on kysymys, on oikeutettu osallistumaan asian käsittelyyn.

Kantelussa oli kysymys siitä, että KHO oli hyväksynyt saamelaiskäräjien vaaliluetteloon edellä mainitut 97 saamelaiskäräjien hylkäämää henkilöä nk. kokonaisharkinnan perusteella. Antamassaan päätöksessä Ihmisoikeuskomitea siteeraa saamelaiskäräjälain 3 §:n sanamuodon sanasta sanaan.[18] Tämän jälkeen se toteaa ”ettei korkein hallinto-oikeus useimmissa tapauksissa soveltanut objektiivisia kriteerejä, mitä osapuolet eivät ole kiistäneet”. ja että ”korkein hallinto-oikeus on erityisesti jättänyt useimmissa tapauksissa vaatimatta vähintään yhden objektiivisen perusteen täyttymistä ja soveltanut sen sijaan ”kokonaisharkintaa”.

Sopimuksen loukkaus on siis Ihmisoikeuskomitean mukaan se, että KHO ei ole noudattanut saamelaiskäräjien 3 §:n sanamuotoa vaan soveltanut lakiin perustumatonta kokonaisharkintaa. Tähän voidaan yhtyä. KHO:n olisi tullut soveltaa lakia sen sanamuodon mukaan. Käydystä kirjeenvaihdosta käy kuitenkin selville, että Ihmisoikeuskomitea ei ollut selvästikään tietoinen, että käytännössä kaikki kyseisistä henkilöistä täyttivät objektiivisen

[17] Ihmisoikeuskomitea 1.2.2019 CCPR/C/124/D/2668/2015 kohta 6.1. (UM:n suomennos)
[18] Kohta 6.7.

kriteerin eli 3 §:n 2 kohdan eli polveutumisperusteen ja näyttönä tästä heillä oli asiaa koskeva arkistorivanomaisen todistus.

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”.[19] Siltä osin kuin kysymys on siitä, keitä pidetään saamelaisina saamelaisten perinteen ja tapojen mukaisesti, kysymys on perinteisesti ollut sellaisista seikoista kuin, onko henkilö saamelaista sukua/syntyperää, asuuko hän saamelaisen perinteisesti asuttamilla alueilla, harjoittako hän saamelaisia elinkeinoja kuten metsästystä, kalastusta ja poronhoitoa, onko hänen suvussaan pidetty saamenpukua jne. Nämä kaikki ovat sellaisia seikkoja, joihin polveutumisperusteella hakeneet ovat hakemuksessaan vedonneet. Myös saamen kielen osaaminen on yksi näistä kriteereistä. Suomen saamelaismääritelmän osalta kysymys ei ole kuitenkaan koskaan ollut siitä, että kyseisen henkilö olisi tullut osata kieltä. Kysymys on sitä, että vähintään yhden tällaisen henkilön iso- tai esivanhemman on ilmoitettu osanneen kieltä. Sama koskee tietenkin myös polveutumisperusteella hakeneita. Myös heidän esivanhempansa ovat puhuneet saamea.

Hallituksen esityksessä annetaan YK:n komiteoiden kannoista hyvin puutteellinen, jopa virheellinen kuva. Asian taustalla on epäilemättä se, että hallituksen esitystä valmistelleen Timosen toimikunnan työtä ei voi pitää tasapuolisena. Saamelaiskäräjien johdon vastustuksen seurauksena työryhmä kieltäytyi kuulemasta saamelaiskäräjien vähemmistön edustajia. Kysymys oli kahdesta edellisissä vaaleissa eniten ääniä saaneista saamelaiskäräjin jäsenestä. Lisäksi kaikilla työryhmän jäsenillä ei ollut mahdollista tutustua työryhmän laatimaan lopulliseen versioon. Viimeistä edellisessä Teams-kokouksessa työryhmän jäsenille ilmoitettiin, että työryhmän saamelaiskäräjiä edustavat jäsenet Martin Scheinin ja Pirita Näkkäläjärvi ovat täydentäneet ja muokanneet tekstiä. Muilla työryhmän jäsenillä ei ollut enää tässä vaiheessa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen.

6. Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, vuoden 2019 Ihmisoikeuskomitean ratkaisut eivät edellytä polveutumisperusteen poistetaan ja sitä että ”vaaliluettelo kootaan alusta 3 §:n uusien kriteerien pohjalta”.[20] Mitään tällaista kyseisessä ratkaisussa ei vaadita. Sen sijaan Ihmisoikeuskomitea edellyttää, että KHO:n tulee soveltaa nykyisen saamelaiskäräjälain 3 §:ä sen sanamuodon mukaan. Kuten edellä todettiin, jo vuodesta 1999 lähtein tilanne on ollut se,

[19] YK:n alkuperäiskansajulistuksen 33 §:n, jonka mukaan ”alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään ja jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti” ja lisäksi ”alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus kuulua alkuperäiskansayhteisöön tai -kansakuntaan kyseisen yhteisön tai -kansakunnan perinteiden ja tapojen mukaisesti.” ”Tämän oikeuden käyttämisestä ei saa seurata minkäänlaista syrjintää (9 art.)

[20] ”Kiireellisempänä tavoitteena on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, koska YK:n Ihmisoikeuskomitea on todennut Suomen loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita”. HE 100/2023 vp. s. 48.

että KHO ei hyväksynyt valittajia 3 §:n 2. kohdan perusteella, vaikka lainkohta on selvä ja riidaton ja hakijoilla on viranomaisen antama asiaa koskeva todistus. Ihmisoikeuskomitean ratkaisu tulee siis pikemminkin ymmärtää siten, että sopimusrikkomus koskee nimenomaan sitä, että KHO ei tulkinnut lakia sen sanamuodon mukaan.

CERD:n osalta voidaan todeta, että jo vuodesta 2003 alkaen se on katsonut, että KHO tulkintakäytäntö on liian rajoittava. Vuonna 2022 CERD otti nimenomaisesti kantaa polveutumisperusteeseen. Tässä päätöksessä se toteaa, että polveutumisperuste on ihmisoikeuksien mukainen ja perusteltu koska kysymys on alkuperäiskansaan kuuluvista henkilöistä. Tällä perusteella voidaan katsoa, että polveutumisperusteen poistaminen tai sen soveltamatta jättäminen on ristiriidassa Suomen ratifioiman Rotusyrjintäsopimuksen kanssa.

Mikäli saamelaiskäräjälakia muutetaan hallituksen esityksen mukaisesti se tarkoittaa sitä, myös lainsäädännössä lähdetään siitä, että saamelaiskäräjien enemmistön valitsema vaalilautakunta voi käytännössä vapaasti ratkaista sen kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Näin voi sanoa sillä perusteella, että vaikka lakiin jäisikin 3 §:n 1. kohta eli kieliperuste, tällä perusteella ei ole käytännössä mahdollista päästä luetteloon, mikäli vaalilautakunta vastustaa asiaa. Edes 12 henkilön antamilla todistuksilla hakija vanhempien tai isovanhempien kielitaidosta ei ollut KHO:n mukaan merkitystä, koska hakija ei ollut kyennyt osoittamaan, että kyseisten henkilöiden *ensin opittu kieli* olisi ollut saame.[21] Tällaisen asian osoittaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta. Tätä taustaa vasten sillä, että kielimääritelmään lisättäisiin hallituksen esityksen mukaisesti neljäs sukupolvi ei ole merkitystä.[22] Mikäli henkilö ei pysty osoittamaan kieliperusteen täyttymistä edes vanhempansa osalta, hän ei pysty osoittamaan sitä myöskään kaukaisemman sukulaisen osalta. Toisaalta mikäli vaalilautakunta lisää jonkun henkilön vaaliluetteloon kenelläkään ulkopuolisella ei ole mahdollisuutta arvioida täyttääkö hän laissa olevat kriteerit.

Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimussopimusten lisäksi voidaan ottaa esille myös yhdenvertaisuuden vaatimus ja siihen liittyvä syrjinnän kielto. Perustuslaki lähtee siitä, että saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka täyttää alkuperäiskansaa kuulumisen kriteerit. YK:n alkuperäiskansasopimuksen (ILO-169) mukaan alkuperäsikansaan kuulumisen edellytyksenä on polveutuminen alueen alkuperäisestä väestöstä ja perinteisten instituutioiden säilyttäminen. Vaikka Suomi ei siis ole ratifioinut kyseistä sopimusta voidaan hyvin perustein katsoa, että se velvoittaa Suomea kansainvälisen tapaoikeuden perusteella. Esimerkiksi Ruotsin korkein oikeus on katsonut sopimuksen velvoittavan Ruotsia, vaikka sitä ei ole ratifioitu.

[21] KHO 30.9.2015 t. 2746.
[22] HE 100/2023 vp. s. 150.

Polveutumisen osalta kysymys on saamelaiskäräjälain 3 §:n 2. kohdasta. Vaikka kyseisessä lainkohdassa tarkoitetut maa- ja veronkantokirjat on tehty alkujaan verotusta varten, ne ovat samalla luettelo nykyisen Suomen alueen alkuperäisestä saamelaisväestöstä. Näihin luetteloihin on merkitty ne saamelaiset, jotka asuttivat alkuperäistä saamelaisaluetta nykyisten valtiorajojen syntymisen ja suomalaisten uudisasukkaitten saapumisen aikaan. Suurimmalla osalla alkueräistä saamelaisaluetta alkuperäiset saamelaiset merkittiin näihin luetteloihin vuoteen 1762 asti. Polveutumisperusteella hakeneet ovat myös tuoneet esille sen, että he asuvat perinteisillä saamelaisalueilla ja harjoittavat metsästystä, kalastusta tai poronhoitoa, joiden elinkeinojen on perustuslain esitöiden mukaan kuuluvan saamelaiskulttuurin piiriin. Tällaiset henkilöt siis täyttävät ILO-sopimuksen toisen vaatimuksen eli perinteisten instituutioiden säilyttämisen. Näitä henkilöitä ei ole kuitenkaan KHO:n tulkintakäytännön vuoksi hyväksytty vaaliluetteloon. Jos polveutumisperuste poistetaan, tämä ei ole edes teoriassa mahdollista.

Sen sijaan niiden henkilöiden, jotka on merkitty kyseiseen rekisteriin, heidän ei ole tarvinnut osoittaa, että he täyttäisivät kumpaakaan edellä mainituista kriteereistä. Heidän merkitsemisensä kyseiseen rekisteriin perustuu lähtökohtaisesti vuonna 1962 tehtyyn haastattelututkimukseen, mitkä todetaan myös hallituksen esityksessä.[23] Kysymys oli kuitenkin siitä, että tässä tutkimuksessa ei ollut tarkoitus määritellä alkuperäiskansaan kuuluvia henkilöitä eikä käytetty määritelmä liittynyt alkuperäiskansan määrittelyyn. Moni alueella muuttaneen suomalaisen uudisasukkaan jälkeläinen täytti käytetyn määritelmän ja tuli merkityksi luetteloon. Lisäksi moni vuosina 1860-1900 alueelle rajasulkujen jälkeen muuttaneiden poronhoitajien jälkeläiset tulivat merkityksi kyseiseen rekisteriin. He olivat kuitenkin jo kolmas väestöryhmä, ei ensimmäinen. Alueen alkuperäiset saamelaiset, jotka olivat asuttaneet aluetta satoja vuosia ennen muiden väestöryhmien saapumista, jäivät vuoden 1962 luetteloiden ja nykyisen saamelaiskäräjien vaaliluettelon ulkopuolelle. He ovat kuitenkin se väestöryhmä, jota alkuperäisansaa koskevilla kansainvälisillä säännöksillä on tarkoitus suojata.

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityistä lähes 75 % asuu muualla kuin Pohjois-Lapissa, pääasiassa etelän suurissa asutuskeskuksissa. Alle 18 vuotiaista tämä luku on noin 85 %. Moni on syntynyt ja kasvanut etelän asutuskeskuksissa, osa jo useammassa sukupolvessa, eikä heillä ole välttämättä mitään yhteyttä perinteiseen saamelaiseen elämäntapaan ja kulttuuriin. Vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä vain noin 3-4 % heistä saa toimeentulonsa poronhoidosta jne. Ainoa yhteys saamelaisuuteen voi olla 1962 haastattelujen kautta jo 1800-luvulla elänyt henkilö. Häneltäkään ei edellytetty, että hän olisi saamelaista syntyperää.

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityiltä ei ole siis edellytetty niitä kriteerejä, joita alkuperäsikansaan kuuluvilta henkilöiltä vakiintuneesti edellytetään. Toisaalta ne henkilöt, jotka nämä kriteerit täyttävät ja pitävät itseään saamelaisina, heillä ei ole mahdollisuutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Kuitenkin vain saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä

[23] HE 100/2023 vp. s. 19.

henkiköitä pidetään alkuperäiskansaan kuuluvana. Nykyinen tilanne on ongelmallinen nimenomaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja sitä voidaan pitää myös syrjivänä. Tämä ongelma poistuisi yksinkeitaisesti siten, että KHO soveltaisi lakia sen sanamuodon mukaan.

Lisäksi hallituksen esityksen mukaan vaaliluettelo kootaan kokonaan uudestaan.[24] Kuten edellä todettiin, kieliperusteen osoittaminen edellyttää, että henkilö on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Tällaisen asian osoittamien ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollista. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi saamelaiskäräjien jäsenten suhtautuminen lakiesitykseen voidaan kyseenalaistaa. On epäilemättä perusteltua kannattaa lainmuutosta, jos vaarana on se, että päinvastaisessa tapauksessa lainmuutosta ajavan saamelaiskäräjien enemmistön valitsema vaalilautakunta poistaa henkilön vaaliluettelosta. Koska vaalilautakunta on poistanut henkilöitä vaaliluettelosta tilanteessa, jossa se on ollut lainvastaista, lienee selvää, että näin tapahtuu tilanteessa, jossa se on lain mukaan mahdollista.

Kysymykseen ei voi tulla sekään, että tulevaisuudessa vaaliluetteloon saisivat jääne ne henkilöt, jotka on tällä hetkellä merkitty kyseiseen luetteloon. Vaaliluettelon ulkopuolella on sellaisia henkilöitä, joiden sisarukset, serkut, toiset serkut ovat luettelossa. Jos tällainen erottelu toteutettaisiin, se tulisi tulevaisuudessa koskemaan kaikki nykyisessä vaaliluettelossa olevien jälkeläisiä ilman sukupolvirajoitusta (3 § 3. kohta). Tällöin myös tulevat sukupolvet olisivat eriarvoisessa asemassa ilman hyväksyttävää syytä. Lisäksi on paljon sellaisia henkilöitä, jotka täyttävät alkuperäsikansaan kuulumisen kriteerit selvemmin kuin ne henkilöt, jotka ovat luettelossa, mutta heitä ei ole hyväksytty luetteloon. Myös heidän kohdallaan kysymys olisi syrjinnästä ja yhdenvertaisuuden loukkaamisesta

7. Eräitä muista kysymyksiä

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

[24] Esityksen (s. 50) mukaan ”merkintä aikaisempien vaalien vaaliluettelossa ei itsestään toisi oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon, ellei hän osoittaisi täyttävän ehdotetun lain äänioikeuden edellytykset. Myöskään henkilön vanhemman kuuluminen vaaliluetteloon ennen lainmuutosta ei toisi henkilölle automaattista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon”.

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. Kuten vaalilautakunnan toiminnasta on tullut esille sitä ei voi pitää kovin riippumattomana ja puolueettomana. Nämä samat ongelmat koskisivat myös esitettyä muutoksenhakulautakuntaa.

Nykyiseen tilanteeseen on ajauduttu myös siitä syystä, että saamelaiskäräjälaki on eräässä suhteessa poikkeuksellinen. Kysymys on siitä, että saamelaiskäräjälain mukaan saamelaiskäräjille valitut saamelaispoliitikot valitsevat ne elimet, jotka päättävät vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä. Heidän näkökulmastaan kysymys on siitä, että tällöin valitaan ne henkilöt, jotka tulevat äänestämään seuraavissa saamelaiskäräjävaaleissa. Kun saamelaiskäräjille on mahdollista päästä jo 36:llä äänellä on selvää, että vaalituloksen kannalta on huomattava merkitys sillä, keitä vaaliluetteloon on hyväksytty. Tällainen järjestely on aiheuttanut monenlaisia ongelmia.

Vuoden 2023 vaaleissa saamelaiskäräjien vaalilautakunta poisti 86 henkilöä saamelaiskäräjien vaaliluettelosta, mukana edellisissä vaaleissa eniten ääniä saanut, oppositioon kuuluva saamelaiskäräjien jäsen. KHO kuitenkin kumosi nämä poistamiset ja kyseiset henkilöt palautettiin vaaliluetteloon. Kuitenkin myös KHO:n määräämissä uusissa vuonna 2024 pidetyissä vaaleissa vaalilautakunta jätti vaaliluettelon ulkopuolelle ainakin 11 sellaista henkilöä, joilla oli kyseinen KHO:n antama päätös. Kyseiset henkilöt ovat valittaneet vaaleista eli vuoden 2024 vaalitulos ei ole lainvoimainen.

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 kaikilla sisaruksista on KHO:n päätös, mutta vaalilautakunta on merkinnyt vain osan heistä vaaliluetteloon. Tällaisista syitä toimivampi järjestely olisi epäilemättä se, että vaaliluetteloa koskevat asiat siirrettäisiin pois saamelaiskäräjien enemmistön valitsemalta vaalilautakunnalta esimerkiksi oikeusministeriöön.