OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 15.1.2025

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää
Lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 100/2023 vp)

Perustuslakivaliokunta on 19.12.2024 pyytänyt lisäselvitystä otsikkoasiassa. Perustuslakivaliokunta pyytää oikeusministeriötä antamaan lisätietoa seuraavista aiheista:

- kunkin kunnan äänioikeutettujen lukumäärästä ja selonteko äänioikeutettujen lukumäärän merkityksestä suhteellisen vaalitavan käyttökelpoisuudelle
- Norjan ja Ruotsin sääntelystä ja/tai käytännöstä vaaliluetteloon merkitsemisestä
- assimilaation korjaustoimenpiteistä ja merkityksestä nyt käsiteltävälle ehdotukselle
- valituslupasääntelystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- soveltamiskäytännöstä koskien näyttökynnystä kielikriteerin täyttymisestä

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan.

1. **Vaalimenettely: kunkin kunnan äänioikeutettujen lukumäärästä ja selonteko äänioikeutettujen lukumäärän merkityksestä suhteellisen vaalitavan käyttökelpoisuudelle**

Saamelaisten oikeuksien perusta on heidän perustuslaillinen asemansa alkuperäiskansana. Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon käsite kytkeytyy perustuslain 17 §:n 3 momentin perusoikeussäännökseen, jonka kansainvälisoikeudellinen tausta on KP-sopimuksen 27 artiklassa soveltamiskäytäntöineen. Perustuslainsäännöksen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp).

Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp). YK:n ihmisoikeuskomitea on liittänyt alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden käsitteen paitsi KP-sopimuksen 1 artiklaan myös perustuslain 17 §:n 3 momentin esikuvana olevaan saman sopimuksen 27 artiklaan. Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös velvoittaa julkista valtaa myös turvaamaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Siten perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen vaatii julkiselta vallalta myös aktiivisia toimenpiteitä (HE 309/1993 vp).

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksista antaman julistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Ottaen huomioon, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen kuuluu oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen, on saamelaiskäräjien vaalien vaalitapa asia, josta saamelaiskäräjien tulee päättää itse.

Kysymys mahdollisuudesta kehittää vaalitapaa suhteellisuuden suuntaan (esimerkiksi ehdokaslistojen muodossa) oli esillä OTT Pekka Hallbergin vetämässä saamelaiskäräjälakia valmistelemassa työryhmässä. Tuolloin kuitenkin tultiin siihen tulokseen, että suhteellisuuden lisääminen (esimerkiksi) poliittisten tai muiden listojen kautta ei olisi tässä tapauksessa toimiva ratkaisu. Keskeisenä syynä on se, että saamelaiskäräjävaaleissa äänioikeuttaan käyttävien äänioikeutettujen lukumäärä on varsin pieni suhteellisuuden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Kun otetaan huomioon saamelaiskäräjien keskeinen tehtävä – saamen kielen ja kulttuurin turvaaminen – on lisäksi tehtävän kannalta pidetty ensiarvoisena, että eri saamelaisalueen osat ja myös Suomessa puhuttavat saamen kielet olisivat mahdollisimman hyvin edustettuina saamelaiskäräjien kokoonpanossa. Tätä on pyritty turvaamaan nykyisillä ns. kuntakiintiöillä. Vertailun vuoksi voi todeta, että myös eduskuntavaalien yhteydessä on enenevästi keskusteltu siitä, toteutuuko Lapin vaalipiirissä, josta valitaan nykyisin vain kuusi kansanedustajaa, vaalien suhteellisuus riittävästi vaalipiirin pienuuden vuoksi.

Ns. Timosen toimikunta ei selvittänyt mahdollisuuksia ottaa käyttöön suhteellista vaalitapaa saamelaiskäräjien vaaleissa. Saamelaiskäräjät ei esittänyt toiveita muuttaa vaalitapaa tältä osin. Ehdokkaat saamelaiskäräjien vaaleissa koostuvat jo tällä hetkellä ihmisistä, jotka tulevat eri alueilta ja jotka kuuluvat eri kieliryhmiin. Ehdokkaiden jakaminen tämän lisäksi eri ryhmiin, kuten puolueisiin, toisi entistä enemmän potentiaalisia jakolinjoja pienen ryhmän sisälle. Saamelaiskäräjät ei ole ainakaan toistaiseksi pitänyt tätä tarkoituksenmukaisena. Saamelaiskäräjät voi halutessaan käydä

sisäisiä keskusteluja mahdollisuuksista kehittää vaalien järjestämistapaa ja tehdä tähän liittyviä aloitteita.

Oikeusministeriö toteaa, että saamelaiskäräjien vaalilautakunta toimeenpanee saamelaiskäräjien vaalit (saamelaiskäräjälain 20 §:n 2 mom.). Vaalilautakunta laatii vaaliluettelon saamelaiskäräjälaissa säädetyn mukaisesti. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan vaaliluetteloon merkitään mm. äänioikeutetun kotikunta ja osoite, jos ne ovat tiedossa. Kotikuntaa ja osoitetta ei kuitenkaan saa merkitä vaaliluetteloon, jos nämä tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Pykälän 2 momentin mukaan äänioikeutetut merkitään vaaliluetteloon aakkoselliseen järjestykseen kunnittain, jollei 1 momentista muuta johdu. Vaaliluettelon julkisuudesta säädetään lain 25 a §:ssä. Oikeusministeriö on saamelaiskäräjälakia koskevan esityksen valmistelun yhteydessä saanut saamelaiskäräjiltä alla olevat tiedot ehdokkaiden määristä eri vuosina ja valituksi tulleiden jäsenten kotikunnasta. Saamelaiskäräjien vaalilautakunnalla on tarkempaa tietoa mm. äänioikeutettujen lukumäärästä eri kunnissa.

Saamelaisten edustautumisessa on koko järjestelmän olemassaoloajan pidetty keskeisenä, että edustettuna ovat kotiseutualueen kaikki keskeiset osat ja että yhdelläkään saamelaisten ryhmällä ei ole mahdollisuutta ehdottomaan enemmistöön sekä yhden alueen intressien edistämiseen muista riippumatta. Järjestelmä toimii tältä osin vähemmistöjä suojaavasti. Muilta osin äänestäjillä on mahdollisimman paljon vapautta valita ketä he haluavat äänestää. Inarista, missä on eniten äänestäjiä, valitaan aina eniten edustajia.

Voimassa olevan lain mukaan saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kolme jäsentä ja yksi varajäsen kustakin saamelaisten kotiseutualueen kunnasta, eli kiintiöjäseniä on 12 ja jäseniä yhteensä 21. Tavoitteena on ollut varmistaa, että jokaisesta kunnasta on edustus. Eduskunnassa paikat jaetaan vaalipiirien kautta, eli järjestelmä toimii toisella tavalla. Saamelaiskäräjät ei ole kannattanut siirtymistä suhteelliseen vaalitapaan.

Kun saamelaisvaltuuskunta asetettiin vuonna 1973, jäseniä oli yhteensä 20 ja jokaisesta kunnasta tuli vähintään kaksi jäsentä. Saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä käräjien jäsenten lukumäärää nostettiin 21:een sekä jokaisesta kunnasta valittavien kuntakiintiötä nostettiin kolmeen, jotta enemmistö käräjien jäsenistä tulisi kotiseutualueelta.

Eduskunnassa vireillä oleva esitys sisältää saamelaiskäräjien kokouksen 29.11.2022 tekemän esityksen 10 §:n 1 momentin muuttamisesta (”Saamelaiskäräjiin kuuluu 21 jäsentä ja neljä varajäsentä, jotka valitaan saamelaiskäräjien vaaleilla neljän vuoden toimikaudeksi, joka alkaa vaalivuoden joulukuun 1 päivänä. Saamelaiskäräjissä tulee olla vähintään kaksi jäsentä ja yksi varajäsen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnasta sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan

alueelta. Loput 13 jäsentä valitaan äänimäärän perusteella, kuitenkin siten, että vähintään viiden jäsenen on oltava saamelaisten kotiseutualueelta.”).

Perustuslakivaliokunnan (PeVM 17/1994 vp) mukaan saamelaiskäräjien jäsenistä yli puolet on valittava saamelaisten kotiseutualueen kunnista. Saamelaiskäräjien kokouksen ehdottamassa muotoilussa nämä perusperiaatteet säilyvät ja hallituksen esitykseen sisältyvää saamelaiskäräjien esitystä voidaan pitää säännöksen tarkennuksena ja päivityksenä.

Vuoden 2024 vaaleissa ehdokkaita oli yhteensä 35 ja vuonna 2023 ehdokkaita oli 34. Alla saamelaiskäräjien vaalilautakunnalta aiemmin saatua tarkempaa tilastotietoa aiemmilta vuosilta.

Taulukko: Saamelaiskäräjävaalien ehdokkaat ja varsinaisiksi jäseniksi valitut

Ehdokkaiden lukumäärä

vaalivuosi	Enontekiö	Inari	Sodankylä	Utsjoki	Muu alue	Yhteensä
1995	7	14	4	19	8	52
1999	7	15	4	13	3	42
2003	6	17	5	7	4	39
2007	7	17	5	10	6	45
2011	5	17	5	9	4	40
2015	6	14	2	8	6	36
2019	5	15	5	6	5	36

Varsinaisiksi jäseniksi valitut

vaalivuosi	Enontekiö	Inari	Sodankylä	Utsjoki	Muu alue	Yhteensä
1995	3	10	2	4	2	21
1999	4	9	3	4	1	21
2003	3	8	3	6	1	21
2007	3	6	3	7	2	21
2011	3	8	3	6	1	21
2015	3	9	2+1 *	4	2	21
2019	3	10	3	4	*1*	21

Lisäksi jokaisesta saamelaisten kotiseutualueen kunnasta on valittu yksi varajäsen vuosina 1995–2024.

* Vuonna 2015 vaaleissa Lapin paliskunnan alueelta oli vain kaksi ehdokasta, jotka valittiin jäseniksi. Kolmas jäsen valittiin arvalla. Varajäsentä ei valittu, koska paikka on kuntakohtainen.

Inarissa on eniten äänioikeutettuja ja sieltä on aina myös valittu eniten jäseniä. Saamelaiskäräjien kaudella 2020–2023 saamelaiskäräjien 21 jäsenistä jopa 10 olivat Inarista. (Enontekiöltä 3, Sodankylästä 3 ja Utsjoelta 4). Myös syksyn 2023 vaaleissa valittiin eniten edustajia Inarista (8 edustajaa), kuten myös vuoden 2024 uusituissa vaaleissa (9 edustajaa Inarista).

Suomessa saamelaiskäräjävaaleissa koko maa on yhtenä vaalipiirinä. Saamelaiskäräjien vuoden 2023 vuosikertomuksesta (file:///C:/Users/03012674/Downloads/Sakaptk32024%20Saka_tk_2023%20(2).pdf) käy ilmi, että vuoden 2023 vaaleissa äänioikeutettujen määrä ylitti ensimmäistä kertaa 6 000. Äänioikeutettuja oli yhteensä 6060. Vaalilautakunta merkitsi vaaliluetteloon 507 uutta äänestäjää.

Myös Ruotsissa koko maa on yhtenä vaalipiirinä. Ruotsissa järjestetään saamelaiskäräjien vaalit 18.5.2025. Saamelaiskäräjien alustavaan vaaliluetteloon on merkitty 9694 henkilöä (vaalilautakunnan tiedote 11.11.2024: https://www.samediggi.se/196529. Saamelaiskäräjiin Ruotsissa valitaan 31 jäsentä. Ruotsissa ryhmän, puolueen tai muun vastaavan yhteisön, joka haluaa osallistua vaaleihin, on ilmoitettava nimensä ja ehdokkaansa kirjallisesti keskusvaaliviranomaiselle. Ehdokkaista on ilmoitettava vähintään kolme nimeä määrätyssä järjestyksessä.

Saamelaiskäräjiin Norjassa valitaan 39 edustajaa 7 vaalipiiristä. Norjassa äänestäjämäärä on kuitenkin huomattavasti suurempi kuin Suomessa: saamelaiskäräjien vaaliluetteloon Norjassa oli 30.06.2023 merkitty yhteensä 23 488 henkilöä. Myös Norjassa on kyse ns. listavaaleista.

Ns. Timosen toimikunnan asettamispäätöksen mukaan toimikunnan työn perustana ovat perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus sekä muu oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kehitys sekä viimeaikaiset ratkaisut.

Saamelaiskäräjät kolmessa maassa on keskustellut yhteisestä vaalipäivästä, jolloin vaalikeskusteluja voitaisiin käydä tärkeistä, yhteisistä teemoista samaan aikaan. Saamelaisten parlamentaarisen neuvoston työryhmä on selvittänyt asiaa ja yhteiset vaalit voisivat olla mahdollisia aikaisintaan vuonna 2028. Saamelaiskäräjät on kokouksessaan 4/2020 yksimielisesti lausunut, että se kannattaa yhteispohjoismaiseen vaalipäivään siirtymistä. Eduskunnalle annetulla esityksellä ei esitetä tähän liittyviä muutoksia.

Saamelaiskäräjien kolmessa valtiossa on mahdollista keskustella pidemmän aikavälin mahdollisuuksista kehittää yhteistyötä yli rajojen muun muassa vaalien osalta. Kolmen saamelaiskäräjien yhteistyön kehittäminen voi olla perusteltua ottaen huomioon, että kyse on usean valtion alueella asuvasta kansasta.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esitystä käsiteltäessä kunnioitetaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja saamen kansan tahtoa. Suomessa saamelaiskäräjät edustaa saamelaiskäräjälain 6 §:n mukaan saamelaisia ja saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Tämän vuoksi saamelaiskäräjälailla tulee olla saamelaiskäräjien hyväksyntä.

2. Norjan ja Ruotsin sääntelystä ja/tai käytännöstä vaaliluetteloon merkitsemisestä

Norjan ja Ruotsin lainsäädäntöä vaaliluetteloon liittyen kuvataan hallituksen esityksessä sivulla 70–72. Ruotsin Sametingslag kokonaisuudessaan löytyy täältä: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/sametingslag-19921433_sfs-1992-1433/#K3 ja Norjan Sameloven täältä: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1987-06-12-56?q=sameloven

Saamelaiskäräjät Ruotsissa on 13.1.2025 toimittanut oikeusministeriölle seuraavat tiedot vaaliluetteloa koskevien hakemusten käsittelystä (epävirallinen käännös):

> Ilmoitus Saamelaiskäräjien vaaliluetteloon voidaan tehdä sähköisesti tai fyysisellä lomakkeella.
>
> Hakukausi on tulevalle kaudelle 21.10.2024 – 20.10.2028.
>
> Saamelaiskäräjät valitsee järjestäytymisistunnossa uudeksi toimikaudeksi (elokuussa 2025) 4 vuoden toimikaudeksi seitsemän jäsenen vaalilautakunnan, josta yksi valitaan puheenjohtajaksi.
>
> Hakemukset käydään läpi ensin käsittelijöiden ja sitten yhdessä puheenjohtajan kanssa, sen jälkeen ne käsitellään vaalilautakunnan kokouksissa juoksevasti. Päätös siitä, otetaanko hakija saamelaisäänestysluetteloon vai hylätäänkö hakemus, tehdään kerran toimikaudella.
>
> Kyse on kolmesta viranomaisesta, jotka toimivat yhdessä. Saamelaiskäräjät vahvistaa alustavan saamelaisäänestysluettelon ja lopullisen äänestysluettelon, Norrbottenin lääninhallitus käsittelee mahdollisia valituksia ja Vaaliviranomainen päättää, mitkä saamelaiskäräjien puolueet voivat asettua ehdolle vaaleissa sekä lähettää äänestysaineistoa.
>
> Saamelaiskäräjien vaalilautakunta vahvistaa alustavan saamelaisäänestysluettelon ja hylkää hakijan viimeistään vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 15 päivänä. Vaalilautakunta hylkäsi 138 hakijaa.

Tämän jälkeen alustava saamelaisäänestysluettelo asetetaan nähtäville (”på granskning”) 30 paikkakunnalla Sápmin alueella ja Ruotsissa vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 15. päivän ja joulukuun 15. päivän välisenä aikana.

Kielteisen päätöksen saanut hakija voi valittaa päätöksestä. Myös saamelainen, joka on jo merkitty saamelaisäänestysluetteloon voi valittaa siitä, että joku muu saamelainen on otettu saamelaisäänestysluetteloon. Valitukset on toimitettava lääninhallitukselle viimeistään 15 päivänä joulukuuta.

Lääninhallitus lähettää valitukset vaalilautakunnalle, joka päättää, onko valitukseen tullut lisätäydennyksiä tai - tietoja.

Vaalilautakunta käsittelee tällä hetkellä noin 220 valitusta. Yhdessä asiassa saamelaisäänestysluetteloon merkitty on valittanut muista äänestysluetteloon merkityistä saamelaisista -177 kpl.

Lääninhallitus päättää kaikista valituksista avoimessa istunnossa 15.2. Lääninhallituksen päätökseen ei voi hakea muutosta.

Vaalilautakunnan on viimeistään 1 päivänä maaliskuuta vahvistettava lopullinen saamelaisäänestysluettelo mukaan lukien lääninhallituksen päättämät merkinnät.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi vaalilautakunta mm. valitsee äänestyspaikkoja ja kouluttaa.

Saamelaiskäräjät Norjassa

Oikeusministeriö on saanut selvitystä vaaliluetteloa koskevien asioiden käsittelystä saamelaiskäräjiltä Norjassa. Selvitys on lähetetty käännettäväksi ja se toimitetaan perustuslakivaliokunnalle mahdollisimman pian. Muutama nosto jo tässä vaiheessa:

- äänestysluetteloa koskevat asiat on vastuutettu saamelaiskäräjien hallinnolle.
- äänestysluetteloon ottamisen objektiivisista kriteereistä: kaikki lain valmistelun aikana pohdinnassa olleet vaihtoehdot ovat olleet kieliperusteisia (NOU 1984:18 saamelaisten oikeusasemasta s. 538: ”Språket er formodentlig det mest karakteristiske, ytre «etnisitetsmerke», og det bør derfor utgjøre en viktig faktor når det gjelder å avgrense personkretsen på objektivt grunnlag”. Epävirallinen käännös: ”Kieli on todennäköisesti eniten tunnusomainen ulkoinen merkki etnisyydestä ja sen tulee sen vuoksi olla tärkeä seikka rajatessaan henkilöpiiriä objektiivisin perustein.”) Säännökseen otettiin aluksi henkilön oman kielen lisäksi vanhempien tai isovanhempien kieli ottaen huomioon norjalaistamisprosessi ja se, että henkilön saamelainen identiteetti ei välttämättä ole hävinnyt samassa laajuudessa kuin kieli. Myöhemmässä vaiheessa vuonna 1997 säännökseen lisättiin neljäs sukupolvi. Syynä oli vahva norjalaistamisprosessi useilla aiemmin saamenkielisillä alueilla, joka ei välttämättä ole kuitenkaan vaikuttanut ihmisten identiteettiin.
- Selvitys sisältää esimerkkejä siitä, miten kielitaitoa voi näyttää (lehtijutut, videot, kuvat, työtehtävä tulkkina, kirkonkirjaotteet, kulttuurinilmaukset ym.).

- käsitteestä ”kotikieli”: monessa yhteydessä käytetään samasta asiasta sanaa äidinkieli.
- saamelaiskäräjät vastaa siitä, ettei vaaliluettelo sisällä virheitä.
- Saamelainen Parlamentaarinen Neuvosto on käsitellyt mahdollisuutta kolmen saamelaiskäräjien yhteisen muutoksenhakuelimen perustamisesta. Tästä prosessista riippumatta saamelaiskäräjät Norjassa suorittaa arvion äänestysluetteloa koskevien asioiden muutoksenhausta.

Eduskunnalle annetussa esityksessä (s. 67) todetaan myös mm. seuraavaa parafoidusta pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta, mikäli se ratifioidaan ja astuu voimaan:

”Parafoitu pohjoismainen saamelaissopimus sisältää yhteispohjoismaiset kriteerit vaaliluettelon merkitsemiselle. Ottaen huomioon, että kyse on monen valtion alueella asuvasta kansasta, olisi luonnollista, että kolmen eri saamelaiskäräjien vaaliluetteloihin voisi tulla merkityksi samanlaisin kriteerein. Tämä voisi osaltaan edistää saamelaiskäräjien yhteistyötä yli valtionrajojen. Ruotsissa ja Norjassa on kieliperusteiset kriteerit. Myös Suomessa vuonna 2018 valmisteltu esitys saamelaiskäräjälain muuttamiseksi esitti muotoilua, jossa varsinainen objektiivinen kriteeri liittyi kieleen. Parafoidussa pohjoismaisessa saamelaissopimuksessa käytetään termiä kotikieli, kuten myös Norjan ja Ruotsin lainsäädännössä. Esityksessä on kuitenkin päädytty säilyttämään voimassa olevaan lakiin sisältyvä termi ensimmäinen kieli, joka on ollut käytössä Suomessa vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä jo saamelaisvaltuuskunnan aikana. Molemmilla termeillä viitataan suvussa ja perheessä käytettyyn kieleen, jonka lapsi oppii kotona vanhemmaltaan. Termin ensimmäinen kieli käyttämisellä on haluttu korostaa sitä, että kyseessä on vanhemman pääasiallisesti lapsensa kanssa käyttämä kieli, jonka ihminen yleensä parhaiten taitaa. Ehdotuksen arvioidaan mahdollistavan pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifioinnin.”

Kysymys vaaliluetteloon ottamisesta sekä ns. lappalaiskriteeri on herättänyt keskustelua erityisesti Suomessa. Norjan ja Ruotsin lainsäädäntö ei sisällä ns. lappalaiskriteeriä. Viime aikoina myös Norjassa on käyty julkista keskustelua vaaliluetteloon ottamisesta.

Yle on 30.10.2024 uutisoinut tapauksesta, jossa saamelaiseksi tekeytyneet henkilöt ovat hakeutuneet vaaliluetteloon Norjassa (Otsikkona ”Norjan saamelaiskäräjillä pohditaan, voiko saamelaisiksi tekeytyneet henkilöt poistaa vaaliluettelosta”, katso https://yle.fi/a/74-20120665).

Vaaliluettelo-asiaa käsitellään myös NRK:n uutisessa 4.11.2024 (https://www.nrk.no/sapmi/sandra-borch-ble-klaget-inn-etter-at-hun-stilte-pa-liste-til-sametingsvalget-1.16726342) sekä TV-keskustelussa, katso https://tv.nrk.no/se?v=NNFA51110724. TV-keskustelussa käsitellään mm. vaaliluetteloon ottamisen kriteereitä, norjalaistamisen vaikutusta nykytilanteeseen sekä näyttökysymystä. NRK on selvittänyt joidenkin vaaliluetteloon otettujen henkilöiden sukutaustoja ja kritisoinut sitä, että saamelaiskäräjät ei ole riittävästi valvonut sitä, täyttääkö hakija vaaliluetteloa koskevat objektiiviset kriteerit. Lisäksi TV-ohjelmassa keskustellaan saamelaiskäräjien roolista ja tehtävistä. Keskustelussa esitetään eri näkemyksiä siitä, mikä vaikutus on sillä, että saamelaiskäräjillä toimii henkilöitä, jotka puhuvat kaivostoiminnan puolesta ja jopa saamelaiskäräjien lakkauttamisesta.

Samasta teemasta, katso myös artikkeli 25.10.2024: Jukset seg inn på valgliste – nå vil Sametinget rydde opp / https://www.nrk.no/sapmi/stilte-til-valg-pa-sametinget-uten-a-vaere-same-1.17070929).

Seuraavan artikkelin lopussa on linkkejä kirjoituksiin samasta aiheesta: https://www.nrk.no/sapmi/ellen-kristine-saba-vil-ha-samisk-slekt-som-kriterium-for-sametingets-valgmanntall-1.17116538

Norjan lehdistössä kuvataan myös Suomessa käytyä keskustelua (9.12.2024: Det koker i sametingene – Sverige og Finland nekter folk adgang/ https://www.nrk.no/nordland/det-koker-i-sametingene-_-sverige-og-finland-nekter-folk-adgang-1.17125302).

Vaaliluetteloon ottamisen kriteerit ovat herättäneet jonkin verran keskustelua myös Norjassa. Edelleen keskustelussa on tuotu esille, että vaaliluetteloon ottamista koskevia hakemuksia ei tarkisteta riittävän tarkasti (27.11.2024: Meldte seg ut – melder seg ikke inn før kriteriene blir endret/ https://www.nrk.no/sapmi/ellen-kristine-saba-vil-ha-samisk-slekt-som-kriterium-for-sametingets-valgmanntall-1.17116538).

3. Assimilaation korjaustoimenpiteistä ja merkityksestä nyt käsiteltävälle ehdotukselle

Assimilaation korjaustoimenpiteet voivat johtaa siihen, että yhä useampi saamelainen hakee lapselleen paikkaa saamen kielipesästä tai saamenkielisestä varhaiskasvatuksesta. Edelleen se voi lisätä niiden henkilöiden määrää, jotka osallistuvat saamen kielen ja -kieliseen opetukseen ja koulutukseen. Yleistynyt saamen kielen käyttö ja ylpeys omasta äidinkielestään voivat lisätä saamen kielen käyttöä perheissä, jolloin yhä useampi henkilö pystyy osoittamaan täyttävänsä vaaliluetteloon ottamista koskevan kielikriteerin.

Laajennettu kielikriteeri voi vaikuttaa niin, että uusia henkilöitä hakeutuu vaaliluetteloon. Hakeutuminen luetteloon riippuu lisäksi kunkin omassa harkinnassa siitä, että henkilö tuntemansa sukutaustan ja kieltä tai kulttuuria koskevien siteidensä vuoksi pitää itseään saamelaisena ja haluaa äänestää vaaleissa. Kaikki saamelaisina itseään pitävät eivät halua hakeutua vaaliluetteloon.

Kieliperustetta on käytännössä sovellettu neljänteen sukupolveen voimassa olevan säännöksen 1 ja 3 kohdan perusteella. Voimassa olevan pykälän 3 kohdan kriteerinä on, että ainakin yksi kyseisen henkilön vanhemmista on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa. Jos henkilön yhden vanhemman isovanhempi on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään, henkilön vanhempi olisi voitu merkitä vaaliluetteloon. Toisin sanoen henkilö, joka pitää itseään saamelaisena, voidaan voimassa olevan lain perusteella merkitä vaaliluetteloon, jos yksi hänen isoisovanhempansa on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä (KHO 2021:45 ja KHO 2021:48) on täsmennetty, että 3 kohdan ”olisi voitu merkitä” –kriteerin täyttyminen edellyttää näyttöä vanhemman identifioitumisesta saamelaiseksi. Säännös on tältä osin kuitenkin epäselvästi muotoiltu.

Ehdotettu kielikriteerin laajennus tarkoittaa käytännössä sitä, että vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön mahdollisuudet osoittaa vaadittavaa kielitaitoa pelkästään 2 kohdan mukaisen kieliperusteen nojalla lisääntyy. Tällä hetkellä hakija voi osoittaa täyttävänsä kielikriteerin joko osoittamalla, että itse on oppinut saamea ensimmäisenä kielenä, tai että jompikumpi omista vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut kielen. Tällä hetkellä riittää, että yksi edellä mainituista seitsemästä henkilöstä on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenä. Ehdotettu muutos tarkoittaa sitä, että myös henkilön vanhempien isovanhempien mahdollinen kielitaito otetaan huomioon. Käytännössä tämä tarkoittaa kahdeksan uutta henkilöä, eli riittäisi, että yksi lähisuvun 15 henkilöstä on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2021 Saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen kehittämistyöryhmän raportin, katso http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-877-9.

Raportissa (s. 11) todetaan mm. seuraavaa:
”Saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen edellytyksiä osana Suomen koulujärjestelmää on kehitetty 1970-luvun alusta, eli peruskouluajan alkuvuosista lähtien. Pohjoissaamen kielen opetusta annettiin hieman jo kansakouluajalla. Kansakouluaikaa pidetään tutkimusten mukaan kuitenkin saamesta suomeen tapahtuneen kielenvaihdoskehityksen voimakkaimpana ajanjaksona, jonka seuraukset ovat nähtävissä edelleen. Pohjoissaamenkielinen opetus lähti liikkeelle alkuopetuksesta Inarissa ja Utsjoella 1970-luvun puolivälissä. Inarinsaamen kielen opetus käynnistyi vuonna 1976 ja inarinsaamenkielinen opetus syksyllä 2000. Koltansaamenkielistä opetusta on järjestetty pienessä mitassa 1990-luvulta lähtien, mutta opetus on ollut katkonaista. Kaikki kolme saamen kieltä ovat uhanalaistuneet, inarin- ja koltansaame vakavasti. Saamen kielten elvyttäminen on kuitenkin aktiivista ja koskee tänä päivänä kaikkia saamen kieliä. Heikoimmassa asemassa on koltansaame, jonka tilanne näyttää 2020-luvulla kehittyvän myönteiseen suuntaan.”

Saamen kielipesistä todetaan mm. näin: ”Saamen kielipesät ovat kasvattaneet Suomen saamen kielten aktiivisten puhujien määrää jo sadoilla. Niiden merkitys Suomen saamen kielten ylisukupolviselle jatkuvuudelle on korvaamattoman arvokas. Sen takia niiden asema osana varhaiskasvatuksen järjestelmää tulee turvata.”

Karkeasti arvioituna voidaan siis todeta assimilaation korjaustoimenpiteiden alkaneen 1900-luvun toisella puoliskolla. Se, onko hakijan sukulainen joutunut muuttamaan esimerkiksi suomenkielisen koulun yhteydessä olevaan asuntolaan, riippuu muun muassa siitä, millä alueella kyseinen sukulainen on asunut ja milloin hän on syntynyt. Aiheesta tarkemmin, katso esim. Kaisu Nikulaksen Saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle laadittu raportti ”Inarinsaamelaiset ja inarinsaamelaisen kulttuurin elinvoima” vuodelta 2024, s. 28 alkaen, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165901.

Katso myös Saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle laadittu selvitys ”Kolttasaamelaisten yhteisöjen kieli- ja koulutustilanne 1850-luvulta 2020-luvulle”, Taarna Valtonen ja Markus Juutinen, 2024, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165950. Selvityksen mukaan koltansaamen kieli oli aina 1920-luvulle asti kaikkien kolttasaamelaisten yhteisöjen pääasiallinen kieli sekä Venäjällä että Norjassa. Sen jälkeen kolttasaamelaisia on kuitenkin sulautettu valtakulttuureihin niin Venäjällä ja Norjassa kuin Suomessakin sen jälkeen, kun kolttasaamelaisista tuli Suomen kansalaisia vuonna 1920.

Neljännen sukupolven lisääminen kielikriteeriin lisää mahdollisuuksia siitä, että hakijan lähisukulainen on voinut oppia saamen kielen ensimmäisenä kielenä jo ennen kansakouluaikaa. Lisäksi käynnissä oleva kielenelvytys voi mahdollistaa sen, että nuoret saamelaiset oppivat saamen kielen ensimmäisenä kielenä, vaikka suku olisi aiemmin lakannut käyttämästä saamea. Ehdotetut vaaliluetteloa koskevat kriteerit voivat täyttyä myös sellaisessa tilanteessa, jossa henkilön vanhempi on oppinut saamen kielen esimerkiksi aikuisena ja päättänyt puhua saamea omille lapsilleen. Lapset ovat tässä tilanteessa saattaneet oppia saamea ensimmäisenä kielenään.

4. Valituslupasääntelystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnan nimestä huolimatta perustettava muutoksenhakulautakunta olisi organisaationa itsenäinen ja riippumaton, tuomioistuimiin rinnastettava lainkäyttöelin, joka turvaisi perustuslain 21 §:n 1 momentin toteutumisen. Menettely ja asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnassa vastaisi perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja edellytyksiä. Ehdotettu sääntely turvaa sen, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä pitää tuomioistuimiin rinnastettavana riippumattomana lainkäyttöelimenä. Lisäksi ehdotetaan säilytettäväksi mahdollisuus hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta tietyissä tapauksissa. Valitusluvan edellyttäminen vahvistaisi tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden asemaa oikeuskäytäntöä ohjaavana ja yhtenäistävänä valituslupatuomioistuimena. Valituslupamenettely muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vastaa sinänsä pääsääntöä tällä hetkellä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin erityisesti esityksen säätämisjärjestysperusteluihin.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jatkossa saamelaiskäräjien hallituksella, eli poliittisella elimellä ei olisi minkäänlaista roolia vaaliluetteloa koskevissa asioissa.

5. Soveltamiskäytännöstä koskien näyttökynnystä kielikriteerin täyttymisestä

Saamelaiskäräjälain 20 §:n 2 momentin mukaan vaalit toimeenpanee 14 §:ssä tarkoitettu vaalilautakunta. Lain 14 §:n mukaan saamelaiskäräjät asettaa vaalilautakunnan 4 luvussa tarkoitettuja vaaleja varten. Vaalilautakunta laatii lain 23 §:n mukaan äänioikeutetuista vaaliluettelon edellisten vaalien vaaliluettelon ja väestötietojärjestelmän tietojen pohjalta. Vaalilautakunta on vaaliluettelon

rekisterinpitäjä. Lain 23 a §:n mukaan vaaliluetteloon on pyynnöstä otettava siitä puuttuva äänioikeutettu saamelainen. Saamelaiskäräjälain 4 a §:n mukaan saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan muun muassa hallintolakia. Hallintolaissa (434/2003) säädetään tarkemmin hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetään selvittämisvelvollisuudesta seuraavaa: ”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.” Pykälän toisessa momentissa säädetään seuraavaa: ”Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.”

Saamelaiskäräjien vaalilautakunta käsittelee ensimmäisenä vaaliluetteloon ottamista koskevat hakemukset. Tämän takia vaalilautakunta pystyy parhaiten antamaan tarkempaa tietoa siitä, minkälaista näyttöä voi olla saatavilla ja minkälaista näyttöä hakijat yleensä esittävät.
Voimassa olevan lain esitöissä todetaan näin: ”Saamelaiseksi katsotaan 1 kohdan nojalla siten henkilö, joka itse tai jonka vanhemmista tai isovanhemmista ainakin yksi on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Ensisijaisena näyttönä kielitaidosta pidetään Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittamaa väestölaskentaa, jonka mukaisesti henkilöt ovat pohjoissaamen-, inarinsaamen- tai koltansaamenkielisiä. Väestölaskennassa laadittu luettelo ei kuitenkaan ole täydellinen. Siksi henkilön voidaan myös muutoin todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään (HE 248/1994 vp).” Viime kädessä korkein hallinto-oikeus arvioi, onko asiassa esitettyä selvitystä pidettävä riittävänä.

Eduskunnalle annetussa esityksessä esitetään vaalilautakunnan kokoonpanon laajentamista. Erityisesti vaaliluetteloon merkitsemistä koskevien hakemusten käsittelyn ja laissa mainittujen objektiivisten kriteerien arvioinnin kannalta olisi tärkeää, että lautakunnassa on saamen eri kieliryhmiä koskeva laajempi asiantuntemus kuin mitä tulee vaatimuksesta kotiseutualueen kaikista kunnista tulevasta edustuksesta. Laajennettu vaalilautakunta on parhaassa asemassa arvioimaan vaaliluetteloon ottamisen kriteereiden täyttymistä ja sitä, minkälaista näyttöä eri kriteereiden tueksi voi olla saatavissa ja minkälaista näyttöä voidaan edellyttää. Lisäksi henkilöllä on mahdollisuus hakea muutosta muutoksenhakulautakunnan kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viime kädessä arvioi kriteereiden lainmukaista soveltamista.