

Keskustan ministeriryhmän eriävä mielipide hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Keskustan ministeriryhmä toteaa saamelaiskäräjälain olevan uudistamisen tarpeessa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti kuluneella vaalikaudella on jatkettu työtä saamelaiskäräjälain uudistamiseksi. Hallitusohjelmassaan hallitus lupasi kunnioittaa ja edistää kaikkien saamelaisten ja saamelaisryhmien kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista ottaen huomioon kansainväliset sopimukset.

Valtioneuvoston jäsenille 10.11.2022 lähetetyssä saamelaiskäräjien kahdeksan jäsenen ja kahden varajäsenen allekirjoittamassa kirjelmässä saatetaan valtioneuvoston jäsenten tietoon, että kaikki saamelaiskäräjien jäsenet eivät hyväksy saamelaiskäräjälakiesitystä.

Koska valtioneuvoston yleisistunnossa 17.11.2022 oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin esittelemä saamelaiskäräjälain uudistus ei toteuta hallitusohjelman reunaehto kaikkien saamelaisryhmien oikeuksien toteutumisesta, Keskustan ministeriryhmä ei hyväksy hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Keskustan ministeriryhmän mielestä olisi ollut viisautta perustaa parlamentaarinen työryhmä toimimaan maaliskuun loppuun 2023 asti. Tämän työryhmän tehtävänä olisi laatia sellainen ehdotus laista, joka kunnioittaisi kaikkien saamelaisryhmien oikeuksia. Näin toimien olisi saatu valmis hallituksen esitysluonnos annettavaksi heti seuraavaan vaalikauden alussa.

Keskustan ministeriryhmä yhtyy saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan jäsen, oikeustieteen tohtori Juha Joonan 6.5.2021 toimikunnalle jättämään eriävään mielipiteeseen (Liite 1).

Keskustan ministeriryhmä huomauttaa, että erimielisen hallituksen esityksen antaminen eduskuntaan saattaa aiheuttaa jo eduskunnassa käsittelyssä olevien esitysten osalta ennakoimattomuutta normaalien pelisääntöjen noudattamisessa.

Helsingissä 17.11.2022

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Puolustusministeri Antti Kaikkonen

Maa- ja metsätalousministeri Antti Kurvinen

LIITE 1

SAAMELAISKÄRÄJÄLAIN MUUTOSTA VALMISTELEVALLE TOIMIKUNNALLE

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Koska en katso voivani yhtyä enemmistön kantaan erityisesti saamelaiskäräjälain 3 §:n sekä 9 ja 9a:n osalta, joudun kirjaamaan asiassa eriävän mielipiteen.

Enemmistö esittää saamelaismääritelmää koskevan 3 §:n muuttamista siten, että saamelaiseksi ei enää katsottaisi sellaista henkilöä, joka on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa- veronkanto tai henkikirjassa. Mielestäni tämä on ristiriidassa perustuslain 17,3 § sekä perustuslaissakin turvatus yhdenvertaisuuden kanssa. Lisäksi tällainen muutos on ongelmallinen ratifioiman nk. KP-sopimuksen kanssa. Tämän sopimuksen 27 artiklan mukaan vähemmistöön kuuluvaa ei saa estää nauttimasta kulttuuristaan yhdessä samaan ryhmään kuuluvien kanssa. Kysymys on itse sopimuksesta ja sen sanamuodosta. Lisäksi tällainen lainmuutos olisi ristiriidassa Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen toimeenpanoa valvovan CERD:n kannanottojen kanssa. Kysymys on niistä kannanotoista, jotka koskevat Suomen saamelaismääritelmää ja sen suhdetta rotusyrjintäsopimukseen.

1. Saamelaismääritelmän oikeudellinen viitekehys

Saamelaiskäräjälain 3 §:n sisällön osalta lähtökohtana tulee pitää ensisijaisesti 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 täytyessä 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 sopimus.² Sopimuksen on ratifioinut 23 valtiota, muun muassa Tanska ja Norja, jossa suurin osa saamelaisista asuu. Sopimuksen ensimmäisen artiklan mukaan alkuperäiskansalla tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka polveutuvat siitä väestöstä, joka asutti aluetta valtaväestön saapumisen ja nykyisten valtiorajojen syntymisen aikaan. Lisäksi edellytetään, että alkuperäiskansaan nykyään kuuluvien henkilöiden on tullut säilyttää ainakin osittain alkuperäiskansan perinteisiä instituutioita. Lisäksi voidaan yhtyä enemmistön perusteluissa olevaan toteamukseen, jonka mukaan alkuperäiskansaan kuuluvilla on ”suhde

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

² ILO:n Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169.

tietyn alueen luonnonolosuhteisiin, jotka ovat toimineet perustana erityisen elämäntavan ja siihen liittyvien elinkeinojen kehittymiselle”.

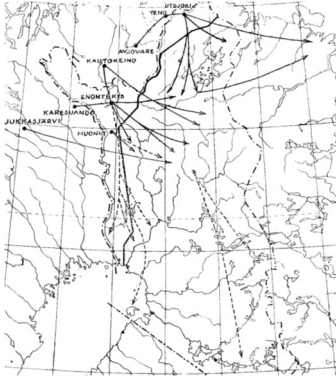
2. Historialliset tapahtumat ja väestöryhmät

Kun tätä kansainvälisesti hyväksyttyä alkuperäiskansamääritelmää sovelletaan Suomen oloihin, voidaan todeta seuraavaa. Nykyiset valtorajat syntyivät vuosina 1595, 1751 ja 1809. Vuonna 1673 annettiin Lapinmaiden asutusplakaatti, joka salli suomalaisten uudisasettua siihen asti pelkästään saamelaisille – tuolloin käytettiin nimitystä lappalainen – asuttamille alueille. Kysymys on siis siitä, että ILO-sopimuksen edellyttämä polveutumiskriteeri koskee niitä henkilöitä, jotka polveutuvat alueella 1600- ja 1700-luvuilla eläneistä saamelaisista.



Vuoden 1751 Strömstadin rajasopimuksen lisäpöytäkirja 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 huomattavaa haittaa ja vahinkoa erityisesti alueen alkuperäisille metsäsaamelaisille mutta myös alueelle muuttaneille 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. Enemmistö näistä muuttajista oli Norjan porosaamelaisia, mutta mukana oli myös alkujaan suomalaista syntyperää olevia poronhoitajia.³

³ Övergången från nomadism till agrar bosättning. 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; Joona Ikimuistoinen oikeus 2019 s. 43-48.



Kesällä 1962 Suomen kolmen pohjoisimman kunnan eli Enontekiön, Inarin ja Utsjoen sekä Sodankylän ja Kittilän kunnan pohjoisosissa tehtiin haastatteluja, jossa haastateltavilta kysyttiin, onko henkilö itse tai joku hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Näistä haastatteluista syntyi luettelo, jossa oli 3 845 nimeä. 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.⁴ Saamelaiskäräjälakiin lisättiin kuitenkin myös uusi, eli 3 §:n 3. kohta, joka tarkoitti, että myös luetteloon merkityn henkilön jälkeläisellä oli käytännössä oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ilman sukupolvirajoitusta.

Saamelaiskäräjien vaaliluettelossa on alle 18 vuotiaat mukaan lukien noin 10 500 henkilöä. Heidän merkitsemisensä vaaliluetteloon ei ole edellyttänyt polveutumista alueen alkuperäisväestöstä tai alkuperäiskansan perusteisten instituutioiden säilyttämistä. Moni lapinkylien alueelle tullut suomalainen uudisasukas oppi alueella puhuttua kieltä ja hänen jälkeläisensä täytti vuoden 1962 haastatteluissa käytetyn kriteerin. Myös Norjasta tulleiden poronhoitajien jälkeläiset täyttivät vielä tässä vaiheessa kyseisen kriteerin. On kuitenkin otettava huomioon, että he eivät olleet alueen ensimmäinen väestöryhmä vaan jo kolmas. Alueen alkuperäisten saamelaisten tiedetään asuttaneen aluetta satoja vuosia ennen heidän saapumistaan. Toisaalta suurin osa metsäsaamelaisista jäi vuoden 1962 haastattelujen ulkopuolelle. Ainoastaan osa inarinsaamelaisista pääsi mukaan.

Alkuperäiskansan perinteisten instituutioiden säilyttämisen osalta voidaan todeta, että vaaliluetteloon merkityistä selvä enemmistö asuu muualla kuin niin kutsutulla saamelaisten kotiseutualueella, tyypillisessä tapauksessa etelän asutuskeskuksissa. Alle 18-vuotiaista tämä luku on noin 80 %. Arviolta vain noin 2-3 % saa toimeentulonsa poronhoidosta ja arviolta vain noin 1000 – 2000 luetteloon merkityistä henkilöistä osaa saamea hyvin. Tarkkoja tilastoja ei tosin ole olemassa.

Kysymys on siis siitä, että vuonna 1962 sovellettu määritelmä ei ollut alkuperäiskansamääritelmä. Lisäksi haastatteluja tehtiin vain pienellä alalla perinteisestä saamelaisalueesta ja sielläkin hyvin puutteellisesti. Jos haastatteluja olisi tehty koko sillä

⁴ Ks. hallituksen esitys saamelaiskäräjälaki 248/1994 vp.

alueella, jonka voidaan katsoa olevan perinteistä saamelaisaluetta, moni ulkopuolelle jäänyt suku olisi päässyt mukaan.⁵

3. Lappalaisperuste

Kun saamelaiskäräjälaki säädettiin vuonna 1994, määritelmään lisättiin myös 3 §:n 1. mom. 2. kohta eli nk. lappalaisperuste. Toisin kuin aikaisemmin, saamelaiskäräjälaisissa saamelaisella tarkoitettiin nimenomaan alkuperäiskansaan kuuluvaa henkilöä. Se, että saamelaiskäräjälakiin haluttiin kriteeri, joka täytti nimenomaan alkuperäiskansaan kuulumisen kriteerit, oli epäilemättä yhteydessä myös ILO-sopimukseen, jonka ratifiointia harkittiin. Myös perustuslaissa saamelaisella tarkoitetaan alkuperäiskansaan kuuluvaan henkilöä. Tällöin on tietysti selvää, että myös saamelaismääritelmässä tulee olla alkuperäiskansaa koskeva kriteeri. Saamelaiseksi katsotun henkilön edellytettiin polveutua alueen alkuperäisväestöstä.

Vaikka kyseisessä lainkohdassa tarkoitettut maa- ja veronkantokirjat on tehty alkujaan verotusta varten, ne ovat samalla luettelo lapinkylien alueella eläneistä alkuperäisistä saamelaisista, joista lähes kaikki olivat metsäsaamelaisia. Suurimmalla osalla perinteistä saamelaisalutta heidät merkittiin näihin luetteloihin aina vuoteen 1762 asti.⁶ Metsäsaamelaisilla on katsottu olleen oikeuskäytännössä omistusoikeuteen rinnastettava oikeus käyttämiinsä alueisiin. Suomalaisten uudisasukkaitten saapumisen seurauksena he menettivät alueensa, elinkeinonsa ja oikeutensa. Norjan porosaamelaisten suuret porotokat taas hävittivät peuranpyynnin, mikä oli siihen asti ollut metsäsaamelaisten toimeentulon perusta. Nämä metsäsaamelaiset olivat se saamelaisryhmä, jonka kohtelu on hyvin perustein rinnastettavissa siihen kohteluun, mitä alkuperäiskansa ovat joutuneet kohtaamaan eri aikoina eri puolilla maailmaa.

Ensimmäiset saamelaiskäräjävaalit pidettiin vuonna 1999. Saamelaiskäräjät kuitenkin hylkäsivät kaikki lappalaisperusteella hakeneet. Myös korkein hallinto-oikeus, johon asiasta valitettiin, hylkäsi käytännössä kaikki tällä perusteella valittaneet.

Myös tämän jälkeen saamelaiskäräjien hallitus on hylännyt lappalaisperusteella hakeneet. Toisaalta saamelaiskäräjien hyväksynyt lappalaisperusteen, jos henkilö on haluttu merkitä vaaliluetteloon. 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 päätöksessään, että »saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä ei ole enää ajanmukainen, se sulkee pois vaaliluettelosta henkilöitä, jotka ovat saamelaisia mutta ovat menettäneet kielen vahvan suomalaistamisen myötä».⁷ Saamelaiskäräjien käytäntö näyttäytyy syrjivänä.

⁵ Ruotsissa saamelaisalueeksi katsotaan lapinkylien alueeseen kuulunut alue, mutta osittain myös tämän alueen ulkopuolella oleva alue. Ks. esim. SOU 1999:25.

⁶ Nämä lapinkylien alkuperäisiä saamelaisia koskia luetteloita pidettiin aina 1700-luvulle asti. Koska saamelaisten suorittama lapinvero oli ainoa lapinkylien alueella maksettava vero, ensimmäiset vuoden 1673 Lapinmaiden asutusplakaatin jälkeen saapuneet suomalaiset jouduttiin merkitsemään vuoden 1695 lappalaismaakirjaan. Tämän jälkeen suomalaiset uudisasukkaat merkittiin uudisasukasluetteloon ja saamelaiset heitä koskevaan luetteloon aina vuoteen 1762 asti, Inarissa vielä noin vuoteen 1825. Se, että heitä ei enää merkitty kyseisiin luetteloihi, ei tarkoittanut, että heidän elämäntapansa ja kulttuurinsa olisi muuttunut millään tavalla. Saamea tiedetään puhutun yleisesti vielä 1800-luvun puolivälissä muun muassa Sodankylän eteläosissa ja vielä 1900-luvun alkupuolella sitä osattiin muun muassa Sallassa ja muuallakin eri puolilla perinteistä saamelaisaluetta. Komiteanmietintö 1929:8 s. 15, Jakob Fellman III s. 179-180.

⁷ Ks. Lakimies 4/2013 s. 750.

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 sääti sen sellaisena kuin se on nykyisessä laissa. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että lakia sovelletaan sen sanamuodon mukaisesti. Enemmistö viittaa tässä yhteydessä oikeuskirjallisuuteen ja Leena Heinämäkeen. Saamelaiskäräjätoimikunnalle antamassaan lausunnossa Heinämäki toteaa, että ”on sangen ongelmallista, että meillä on laki, jota ei ole tarkoitettukaan noudattaa sanamuodon mukaisesti”.⁸ Epäselväksi kuitenkin jää, mihin tällainen kannanotto perustuu. Vallitsevan käsityksen mukaan laintulkinnan osalta ratkaisevaa on lainsäätäjän kanta. Jos selvää ja riidatonta säädöstekstiä ei noudateta, eduskunnan tahto ei toteudu.

Käytäntö, jossa lappalaisperustetta ei sovelleta, on jatkunut aina nykyhetkeen asti. Tämä tulee esille myös hiljattain annetuissa KHO:n päätöksissä. Oikeuden linja näyttää myös muilta osin olevan sellainen, että yhdenvertaisuus ei ole kovinkaan keskeinen kriteeri. Vuoden 2019 saamelaiskäräjävaaleja koskeviin KHO:n päätöksiin sisältyy useita päätöksiä, joissa KHO on hylännyt sisaruksia, vaikka samojen henkilöiden täyssisaruksia on aikaisemmin hyväksytty KHO:n päätöksillä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.⁹

Ulkopuolisesta voi tuntua yllättävältä minkä vuoksi lappalaisperuste halutaan poistaa. Nimenomaan saamelaiskäräjille valittujen saamelaispoliitikkojen enemmistö on ollut tämän vaatimuksen takana. Vaikka asiaa onkin pyritty perustelemaan oikeudellisilla argumenteilla, asian taustalla voi löytää myös poliittisia syitä. 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 jo muutamalla uudella äänestäjällä on merkitystä vaalituloksen kannalta.

Saamelaiskäräjävaaleissa on ollut jo useamman vaalikauden osapuolijako, jossa enemmistö on esittänyt lappalaiskriteerin poistamista, vähemmistö taas sen säilyttämistä.¹⁰ Kaksissa

⁸ Lausunto Saamelaiskäräjälakityöryhmälle koskien saamelaiskäräjälain 3 §:n saamelaismääritelmää 18.3.2018. Ks. myös valtioneuvoston kanslian Heinämäeltä tilaama tutkimus (s. 12), jossa todetaan, että ”on sangen ongelmallista, että Suomessa säädettiin laki, jota ei alun perin eikä tähän päivään mennessäkään ole tarkoitettu tulkittavaksi sanamuodon mukaisesti.” <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-330-9>.

⁹ KHO 23.4.2021 t. 363. t. 305. ja t. 211. (Irma Telivuo, Mika Seppälä, Juha Lavapuro, Tero Leskinen, Ari Wiren ja Jukka Koivusalo). Näitä päätöksiä perustellaan KP-sopimuksen 27 artiklalla, jonka mukaan vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia kulttuuristaan sekä ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 antamilla suosituksilla (Näkkäläjäjärvi ja Sanila-Aikio, asiamiehenä Martin Scheinin). Oikeuskäytännöstä löytyy myös tapauksia, joissa hakijan isoäiti ja tädit oli merkitty vaaliluetteloon. Myös valittajalla oli oikeus tulla merkityksiä vaaliluetteloon 3 §:n 3 kohdan perusteella, mutta oikeus hylkäsi valituksen sillä perusteella, että ei oltu esitetty selvitystä, että hakijan jo kuollut äiti oli pitänyt itseään saamelaisena. KHO 23.4.2021 t. 236.

¹⁰ Vuoden 2019 Saamelaiskäräjävaalien jälkeisessä pidetyssä ensimmäisessä kokouksessa valituista 21 edustajasta 13-14 oli lappalaiskriteerin poistamisen kannalla ja 7-8 sen säilyttämisen kannalla. Tästä ei voida kuitenkaan vielä tietää äänestäjien enemmistön kantaa tähän asiaan, koska vähemmistöön kuului kaksi selvästi eniten ääniä saanutta ehdokasta (Anu Avaskari 198 ja Kari Kyrö 220 ääntä), jotka kannattivat lappalaisperusteen säilyttämistä ja myös sen soveltamista. Kyseisissä vaaleissa saamelaiskäräjille hyväksyttiin

edellisissä vaaleissa (2015 ja 2019) vähemmistöön laskettavat edustajat ovat kuitenkin menestyneet hyvin ja molemmissa vaaleissa kaksi selvästi eniten saaneista saamelaiskäräjien jäseniä ovat olleet vähemmistöön kuuluvat inarinsaamelaiset Anu Avaskari ja Kari Kyrö. Saamelaiskäräjien enemmistö on kuitenkin estänyt heidän valitsemisensa mihinkään keskeiseen tehtävään saamelaiskäräjien hallinnossa eikä siis myöskään saamelaiskäräjien hallitukseen.

Tämä on se syy miksi saamelaiskäräjien hallitus on hylännyt lähes kaikki lappalaiskriteerillä hakeneet. Lappalaisperusteella hakeneet ovat pääsääntöisesti inarinsaamelaisia/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. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen heistä on valittanut neljän vuoden välein, eli vaaleihin liittyen, noin 100-200 henkeä.

Mikäli hakijoita hyväksyttäisiin vaaliluetteloon lappalaisperusteella, tällä olisi vaikutusta myös saamelaiskäräjien vaalitulokseen. Saamelaispoliitikkojen näkökulmasta on siis ymmärrettävää, että osalla saamelaispoliitikkoja on intressi säilyttää lappalaisperuste ja vaatia lain noudattamista, toisten intressissä on taas lappalaisperusteen poistaminen. Lainsäädännön ei tulisi kuitenkaan perustua tällaisiin syihin.

4. Saamelaismääritelmä ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Toimikunnan enemmistö perustelee lappalaiskriteerin postamista esisijaisesti kahdella YK:n Ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 antamalla suosituksella. Valittajina näissä olivat saamelaiskäräjien ja sen hallituksen aikaisemmat puheenjohtajat Klemetti Näkkäljärvi ym. ja Tiina Sanila-Aikio.¹¹ Asiamiehenä oli professori Martin Scheinin. Tapauksissa oli kysymys KHO:n antamista päätöksistä, joilla se oli hyväksynyt vaaliluetteloon 97 henkilöä, joiden hakemukset saamelaiskäräjien hallitus oli hylännyt.

Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että vaikka nämä päätökset tuodaan esille lappalaisperusteen poistamiseen liittyen, Ihmisoikeuskomitea ei todennut, että lappalaisperuste tulisi poistaa tai että sitä ei tulisi soveltaa. Sen sijaan Ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO ei ollut perustanut päätöksiään saamelaiskäräjälain 3 §:n objektiivisiin kriteereihin - joista yksi on siis lappalaisperuste – vaan ns. kokonaisharkintaan, jota laki ei tunne. Tähän voidaan yhtyä. Saamelaiskäräjälaki ei tunne mitään kokonaisharkintaa ja lakia tulee soveltaa sen sanamuodon mukaisesti.

Ihmisoikeuskomitean kannanottojen osalta voidaan todeta, että vaikka Suomi on ratifioinut KP-sopimuksen, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi oikeudellisesti sitoutunut niihin kannanottoihin, joita Ihmisoikeuskomitea esittää. Vaikka itse sopimus sitookin Suomea, Ihmisoikeuskomitean kannanotot on vakiintuneesti ymmärretty eräänlaisiksi ohjeiksi. Tyypillisessä tapauksessa kysymys on erilaisten järjestöjen jäsenille osoitetuista suosituksista. Kansainvälisten järjestöjen toimivalta on valtioiden suvereniteetin rajaamaa. ”Jäsenvaltiot

alimmillaan 34 äänellä. On siis mahdollista, että enemmistö annetuista äänistä annettiin lappalaisperusteen säilyttämistä ja soveltamista kannattaneille henkilöille, vaikka tämä ei tule esille vaalituloksesta.

¹¹ CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017.

eivät ole halunneet myöntää järjestöille ylikansallista päätösvaltaa”.¹² Oleellista tässä asiassa on kuitenkin se, että niitä ei pidetä varsinaisena oikeuslähteenä eivätkä ne ole millään tavalla oikeudellisesti velvoittavia.

Tästä huolimatta voidaan kuitenkin kysyä, onko Ihmisoikeuskomitean kahdessa päätöksessä jotain sellaista, jonka perusteella nämä kannanotot tulisi jollain tavoin huomioida kansallisessa lainvalmistelussa.

Ihmisoikeuskomitean kannanotossa todetaan, että sen näkemykset tässä asiassa perustuvat siihen informaatioon mitä asianosaiset eli Tiina Sanila-Aikio ja Klemetti Näkkäljärvi ja toisaalta Suomen valtio (ulkoministeriö) ovat asiassa esittäneet.¹³

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 eräiltä osin jopa tosiasioita vastaamatonta.

Ihmisoikeuskomitean kannanotto perustuu itse asian osalta siis vain niihin tietoihin, mitä valittajat ovat asiassa esittäneet. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että kukaan komitean jäsenistä olisi perehtynyt Suomen saamelaismääritelmä-kysymykseen, esimerkiksi kirjoittamalla siitä. On ilmeistä, että yhdelläkään jäsenellä ei ollut mitään taustatietoja asiasta. Toisaalta, vaikka olisi ollutkin, tällaiset tiedot eivät olisi saaneet vaikuttaa asiaan, koska, kuten päätöksessä todetaan, päätös perustuu vain valittajien ja UM:n esittämään informaatioon.

Tätä taustaa vasten Ihmisoikeuskomitean kannassa ole mitään yllättävää. Yllättävämpää olisi, jos lopputulos olisi joku muu kuin mikä se on. Ihmisoikeuskomitean päätös kertoo käytännössä valittajien (Sanila-Aikio ja Näkkäljärvi ym.) kannan tähän asiaan, mutta tästäkään huolimatta suosituksessa ei esitetä lappalaisperusteen poistamista, vaan päinvastoin laissa olevien objektiivisten perusteiden soveltamista.

Niitä henkilöitä, joita asia varsinaisesti koski, ei prosessissa kuultu lainkaan. Heillä ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida esitettyjä väitteitä. He eivät edes tienneet, että tällainen asia oli vireillä. Vaikka suositukset olisivat olleetkin heidän kannaltaan negatiivisia, on selvää, että tällä tavalla syntyneille suosituksille ei olisi voitu antaa oikeudellista tai poliittista merkitystä.

Täysin samassa asemassa kuin Ihmisoikeuskomitea, on myös YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea eli CERD, joka on myös ottanut kantaa Suomen saamelaismääritelmään. Lähtökohtana on CERD:n vuonna 1990 antama yleinen suositus. Tämä on toistettu myös vuosina 2003 ja 2009. Vuoden 2009 suosituksessa todetaan:

”Komitea toistaa käsityksensä, 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.

¹² Esim. Kari Hakapää, Uusi kansainvälinen oikeus 2010 s. 27.

¹³ Ihmisoikeuskomitean päätös kohta 6.1.

CERD:n kritiikki koski KHO:n vuoden 1999 (1999:55) linjausta, jossa käytännössä kaikki lappalaisperusteella tehdyt valitukset hylättiin. 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 vaaliluettelon. Oikeus perusteli tätä sillä, että valittajan 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 perusteluissa (HE 309/1993 vp.) saamelaiskulttuuri oli ymmärretty laajasti ja että se käsitti myös poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamisen.

Tämän jälkeenkin CERD on ottanut kantaa Suomen saamelaismääritelmään (mm. vuosina 2012 ja 2017). Tällöin se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa siihen rotusyrjintäsopimukseen, joka on Suomen ratifioima kansainvälinen ihmisoikeussopimus, vaan YK:n alkuperäiskansajulistuksesta, joka ei ole Suomea sitova kansainvälisoikeudellinen sopimus. Suhteessa Suomea oikeudellisesti velvoittavaan rotusyrjintäsopimukseen, tätä sopimusta valvovan CERD:n kanta on siis edelleen se, että KHO:n päätös, jonka mukaan henkilöä, joka täytti saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 mom. 2. kohdassa olevan perusteen – eli polveutui vuoden 1762 maakirjaan merkitystä lappalaisesta – on suhteessa rotusyrjintäsopimukseen liian rajoittava. Samaan lopputulokseen tullaan edellä mainituissa vuoden 2019 Ihmisoikeuskomitean päätöksissä, joissa Ihmisoikeuskomitea katsoi, että saamelaiskäräjälain 3 §:ä on tulkittava sen sanamuodon mukaisesti. Toisin kuin enemmistö asian esittää, Ihmisoikeuskomitean päätöksellä ei ole mahdollista perustella lappalaisperusteen poistamista. Vaikka CERD:n kannanotot mainitaan, niitä ei taas juurikaan tuoda esille.

5. Norjan saamelaismääritelmistä

Norja on suurin saamelaismaa. Norjan saamelaiskäräjien vaaliluettelon on merkitty noin 17 000 saamelaista. Norjan saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on lähellä sitä kuin mitä enemmistö nyt esittää, mutta sovellettu käytäntö on erilainen. Norjassa kaikki hakijat on käytännössä hyväksytty saamelaiskäräjien vaaliluettelon. Riittävää on ollut, että henkilö on pitänyt itseään saamelaisena. Mitään varsinaista näyttöä ei ole edellytetty. Käytännössä kysymys on puhtaasta itseidentifikaatiosta. Käytäntöön on oltu hyvin tyytyväisiä, eikä tämä ole aiheuttanut ristiriitoja. Kuten enemmistönkin perusteluissa todetaan, yhtään Norjan saamelaiskäräjien vaaliluettelon hakeutunutta ei ole tietävästi hylätty.¹⁴

On myös helppo ymmärtää, miksi Norjassa on toimittu näin. On selvää, että mitä enemmän saamelaisiksi itsensä identifioivia henkilöitä on, sitä paremmin he pystyvät edistämään saamelaisille tärkeitä asioita. Lisäksi kysymys on siitä, että mikäli henkilö hyväksytään vaaliluettelon ja hänellä on myös muodollisesti saamelaisstatus, tämä on omiaan edesauttamaan sitä, että henkilö pyrkii säilyttämään ja edistämään saamen kieltä ja kulttuuria. Mikäli henkilö sen sijaan jätetään ulkopuolelle, seuraus on todennäköisesti päinvastainen. Tämä on myös näkynyt käytännössä siten, että saamelaiskulttuuri on elpynyt monilla alueilla ja saamen kieltä on alettu opiskelemaan. Valittu linja on näkynyt yleisenä saamelaiskielten

¹⁴ Myös enemmistö toteaa (s. 51), että ”Norjan viranomaisten antamien tietojen mukaan vaaliluettelon merkitsemistä koskevassa asiassa ei ole koskaan valitettu.”

revitalisaationa. Eri saamelaisryhmien välillä ei ole esiintynyt mitään saamelaismääritelmään liittyviä erimielisyyksiä.

Toisaalta on selvää, että jos kaikki hakijat käytännössä hyväksytään, tämä tarkoittaa sitä, että vaaliluettelo on merkitty myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä täytä niitä kriteerejä, joita alkuperäiskansaan kuuluvilta henkilöistä normaalisti edellytetään. Tätä ei ole Norjassa ilmeisesti pidetty ongelmana. Nyt käsillä olevassa asiassa kysymys on sen sijaan siitä, että saamelaiskäräjien enemmistö pyrkii siihen, että myös sellaiset henkilöt, jotka täyttävät kyseiset kriteerit, jäisivät vaaliluettelon ulkopuolelle.

6. Yhteenvetoa koskien saamelaismääritelmää

Lähtökohtana tulisi olla, mitä asiasta säädetään perustuslaissa. Suomen perustuslain mukaan saamelaisilla tarkoitetaan alkuperäiskansaa. Tällöin myös saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän tulisi olla sellainen, että vaaliluetteloon tulisi merkitä nimenomaan sellaiset henkilöt, jotka täyttävät ne kriteerit, joita tässä suhteessa edellytetään.

Nykyinen tilanne on kuitenkin se, että ne henkilöt, jotka todistettavasti polveutuvat alueen alkuperäisistä saamelaisista eivät ole voineet tulla merkityksi kyseiseen luetteloon, vaikka he pitävät itseään saamelaisina. Toisaalta sellaisilta henkilöiltä, joilta näitä kriteerejä ei ole edellytetty, on merkitty rekisteriin. Kärjistetyn esimerkin mukaan helsinkiläinen pankinjohtaja, jolla on ainoastaan yksi jo 1800-luvulla elänyt esi-isä, jonka on vuoden 1962 haastatteluissa ilmoitettu oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään, voi olla merkitty saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Niin myös kaikki hänen jälkeläisensä. Toisaalta sellainen savukoskelainen poromies, joka pitää itseään saamelaisena ja polveutuu kaikkien neljän isovanhemman kautta alueen alkuperäisistä saamelaisista, ei pääse vaaliluetteloon.

Enemmistön perusteluissa tulee useaan kertaan esille, että kieli on se erottava tekijä, joka erottaa vaaliluetteloon merkityt henkilöt niistä, joita kyseiseen luetteloon ei tule merkitä. Asia ei ole kuitenkaan näin. Edes vuoden 1962 haastatteluissa ei edellytetty kielen osaamista. Toisaalta voidaan kysyä, onko asian liittäminen kieleen ylipäätään perusteltua, kun tiedetään, että valtio ja kirkko ovat aikaisemmin pyrkineet eri tavoin siihen, että saamea ei enää käytettäisi. Nyt sama valtio vaatii, että kieltä olisi tullut todistettavasti osata, jotta henkilöä voidaan pitää saamelaisena. Ja vaikka kieltä olisi osattukin, todistaminen on monessa tapauksessa käytännössä mahdotonta.

Enemmistö esittää yhden sukupolven lisäämistä nykyiseen kielimääritelmään. Tällä ei ole kuitenkaan käytännössä mitään merkitystä. Kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana saamelaiskäräjien hallitukselle ja KHO:lle on esitetty vähintäänkin kymmeniä hakijan isän tai äidin tai jonkin isovanhemman hyvin tuntevien henkilöiden antamia todistuksia siitä, että kyseinen henkilö on osannut tai puhut saamea. Kaikki nämä tällä perustella tehdyt hakemukset/valitukset on kuitenkin hylätty. Tätä taustaa vasten ei ole realistista väittää, että henkilö hyväksyttäisiin esimerkiksi hakijan isoisän isän ensiksi oppiman kielen perusteella, varsinkin kun suurin osa hänet tunteneista henkilöistä on jo kuollut.

Erimielisyys siitä, ketä tulisi pitää alkuperäiskansaan kuuluvana on jatkunut noin 30 vuotta. Kiista on poliittinen, vaikka se pitäisi ratkaista oikeudellisilla perusteilla. Asiaa käsitelleiden työryhmien ja toimikuntien jäsenet on valittu poliittisilla perusteilla, eikä asiassa ole päästy eteenpäin. Puolet jäsenistä ovat olleet aina saamelaiskäräjien enemmistön valitsemia. Eräs keino ratkaista tämä asia olisi asettaa toimikunta, jonka jäsenet olisivat esimerkiksi

oikeushistorian, ihmisoikeuksien ja hallinto-oikeuden asiantuntijoita, mutta jotka olisivat kuitenkin suhteessa itse asiaan täysin riippumattomia ja ulkopuolisia.

7. Yhteistoiminta ja neuvotteluelvoite (9 §)

Enemmistö esittää, että nykyisessä laissa oleva 9 § muutettaisiin muotoon:

”Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa.”

Nykyisessä laissa oleva neuvotteluvollisuus ei perustuslakivaliokunnan mukaan merkitse pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nykyisin: hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan (PeVM 17/1994 vp.).

Esitetty muutos aiheuttaisi siis huomattavan muutoksen nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Perusteluissa viitataan siihen, että apulaisoikeuskansleri on huomauttanut viranomaista puutteellisesta neuvotteluvollisuuden toteuttamisesta. Lisäksi viitataan kansainvälisen oikeuden kehitykseen, mikä tosin jää tässä yhteydessä monelta osin epäselväksi. On kuitenkin selvää, että jos nykyistä lainsäädäntöä ei ole noudatettu, tällä ei voida perustella lain muuttamista. Tällöin tulisi ainoastaan huolehtia siitä, että voimassa olevaa lakia noudatetaan.

Vaikka perusteluissa todetaankin nimenomaisesti, että kysymys ei ole veto-oikeudesta, käytännössä kysymys on kuitenkin hyvin lähellä veto-oikeutta, joka koskee paitsi maankäyttöä, myös muuta viranomaistoimintaa. Asiassa viitataan useaan otteeseen Free, Prior and Informed Consent-käsitteeseen, joka yhdistetään nimenomaan ennakkosuostumuksen antamiseen eli käytännössä veto-oikeuteen.

Myös esitetystä lainkohdasta viitataan saamelaiskäräjien suostumukseen. On myös mahdollista, että viranomainen tulkitsee menettelyn niin haastavaksi, että asiassa luovutaan niistä tavoitteista, mihin hallintoviranomaisen päätöksen tulisi normaalisti perustua, jotta itse asiassa päästäisiin eteenpäin. On hyvin vaikea ennakoida, miten tätä lainkohtaa tulitaisiin soveltamaan. On täysin mahdollista, että lainkohta tarkoittaisi käytännössä veto-oikeutta niihin toimiin, joita lainkohdassa luetellaan. Lainkohdassa luetellaan mitä asiaryhmiä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Yhdeksännen kohdan mukaan yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite koskee myös ”muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa” eli siis monella tavalla määrittelemätöntä asiaryhmää.

Lisäksi voidaan kysyä, minkä vuoksi yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitetta tulisi noudattaa nimenomaan kyseisellä alueella. Saamelaiskäräjälaissa oleva saamelaisten kotiseutualue on muodostunut vuoden 1962 haastattelututkimuksessa. Kysymys on vain siitä, että haastatteluja tehtiin tuolloin tällä alueella sekä Pohjois-Kittilässä, joka myöhemmin jätettiin pois tästä alueesta. Kyseinen aluerajaus ei siis perustu mihinkään oikeushistorialliseen tai esineoikeudelliseen rajaukseen. Ei ole mitään perusteltua syytä siihen, että hallintoa ja maankäyttöä koskevat määräykset poikkeaisivat näin merkittävästi eri alueilla, ilman

oikeudellisesti hyväksyttävää syytä. Tilanne on lähellä ilmiötä, josta käytetään nimitystä 'alueellinen diskriminaatio'.

8. Vähäistä suurempi haitta (9a §)

Lakiesityksen 9a §:ssä todetaan muun muassa, että ”viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaiden oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ...”.

Kun vakiintuneesti lähetään siitä, että saamelaiskulttuurin piiriin kuuluu muun muassa metsästys-, kalastus- ja poronhoito, kyseinen lainkohta tarkoittaisi huomattavaa muutosta viranomaisten ja muiden hallintotehtäviä hoitavien toimivaltaan, koskien maa- ja vesialueiden käyttöä. Moni asia jää epäselväksi. Millä eri hallinnon alueilla tämä lainkohta tulisi sovellettavaksi tai mikä on ”vähäistä suurempi haitta”. Kysymys ei ole pelkästään viranomaispäätöksistä vaan ”toimenpiteistä”. Kun moni yritys ja elinkeino on toiminnassaan riippuvainen viranomaiselta saatavista luvista, myös tästä lainkohdasta voisi muodostua käytännössä veto-oikeus esimerkiksi maa- ja vesialueiden käyttöön. On otettava huomioon, että myös moni saamelainen harjoittaa elinkeinoa, joka on riippuvainen viranomaisilta saatavista luvista.

9. Muutoksenhakulautakunta (41 b)

Lakiehdotuksen 41 §:ssä säädetään muutoksenhakulautakunnasta. Esityksen mukaan muutoksenhakulautakunta asetetaan saamelaiskäräjien esityksestä. Saamelaiskäräjien enemmistö siis käytännössä päättäisi niistä henkilöistä, jotka valitaan muutoksenhakulautakuntaan. Kuten edellä todettiin, on ongelmallista, että poliitikot päättävät siitä, kenellä on oikeus tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ja sama koskee myös sitä, että he päättäisivät tällaiseen lautakuntaan nimitettävistä henkilöistä. Näin siksi, että jokainen hyväksyty tai hylätty hakemus vaikuttaa siihen, kenellä on äänioikeus seuraavissa vaaleissa. Tähän asti tilanne on ollut se, että saamelaiskäräjien hallitus ja vaalilautakunta on valittu saamelaiskäräjien enemmistön äänillä. Vähemmistö ei ole saanut ehdokkaitaan näihin elimiin. Käytäntö jatkuisi samana, ainoastaan nimi muuttuisi. Toisaalta mitään takeita ei olisi siitäkään, että käytäntö muuttuisi, vaikka vähemmistö saisi osuuttaan vastaan määrän edustajia mainittuihin elimiin. He olisivat vähemmistönä myös näissä elimissä.

Lähtökohtana on kuitenkin se, että saamelaiskäräjälain 3 §:ä sovelletaan objektiivisesti, sanamuodon, ja sen sanamuodon mukaisesti. Tätä taustaa vasten olisi johdonmukaista, että myös ne henkilöt, jotka tätä lainkohtaa tulkitsevat tulisi nimittää riippumattomien ja ulkopuolisten henkilöiden toimesta. Kysymys on kuitenkin ainakin yksilötasolla hyvin merkittävästä asiasta, oikeudesta kuulua vähemmistöön. Tämä oikeus on suojattu paitsi perustuslaissa, myös useassa Suomen ratifioimassa ihmisoikeussopimuksessa.

10. Lopuksi

Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan henkilöllä on äänioikeus, jos hän täyttää 3 §:n vaatimukset. Lakiehdotuksen 23,2 §:n mukaan edellisissä vaaleissa vaaliluetteloon merkitty henkilö otetaan vaaliluetteloon ilman hakemusta, mikäli hän täyttää voimassa olevassa laissa säädetyt

vaaliluettelon merkitsemisen edellytykset. Vaikka henkilö olisi siis aikaisemmin merkitty vaaliluettelon, mutta hän ei täyttäisi enää uuden lain 3 §:n vaatimuksia, häntä ei enää merkittäisi vaaliluettelon.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi saamelaiskäräjien jäsen Kari Kyrö menettäisi oikeutensa tulla merkityksi vaaliluettelon. Kyrö edustaa Inarin alkuperäistä saamelaisväestöä eli inarinsaamelaisia ja hän edustaa saamelaiskäräjien oppositioita. Vuoden 2015 vaaleissa hän sai toiseksi eniten ääniä ja vuoden 2019 vaaleissa hän sai eniten ääniä. Kyrö on tietävästi ainoa henkilö, joka on KHO:n päätöksellä hyväksytty vaaliluettelon pelkästään lappalaisperusteella.¹⁵

Hänen lisäksi oikeutensa tulla merkityksi vaaliluettelon menettäisi ilmeisesti suurin osa KHO:n hyväksymistä henkilöistä. Myös heidän lapsensa menettäisivät oikeutensa tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluettelon. Uusi määritelmä tarkoittaa myös sitä, että myöskään kaikki niistä, joiden merkitseminen on perustunut saamelaiskäräjien vaalilautakunnan tai hallituksen päätökseen, eivät voisi tulla merkityksi vaaliluettelon. Suuri osa nykyisessä vaaliluettelossa olevista henkilöistä on merkitty vaaliluettelon sillä perusteella, että toinen hänen vanhemmistaan on merkitty kyseiseen luetteloon ja sama koskee heidän vanhempiaan. Jos se henkilö, jonka ensiksi oppima kieli on todistettavasti ollut saame, on vuonna 2023 kauempana kuin kolmen sukupolven päässä, hänen jälkeläisillään ei olisi enää oikeutta tulla merkityksi kyseiseen luetteloon.

Kysymys voi olla myös siitä, että myöskään sellaisella henkilöllä, joka on merkitty vaaliluettelon vanhemman, isovanhemman tai tämä vanhemman kielen perusteella, ei olisi enää oikeutta tulla merkityksi vaaliluettelon. Vaikka henkilö on puhunut saamea, vaalilautakunta on eräissä tapauksissa katsonut, että ei ole esitetty näyttöä siitä, että saame olisi ollut henkilön ensimmäinen kieli, kuten laissa edellytetään. Toisaalta kysymys voi olla myös siitä, että tilanteissa, joissa ei ole esitetty kirjallista näyttöä, että henkilön vanhempi tai isovanhempi on oppinut saamen ensimmäisenä kielenään, henkilö voitaisiin poistaa vaaliluettelosta. Kuten edellä on todettu, saamelaiskäräjät tai KHO ei ole tietävästi hyväksynyt yhtään henkilöä sillä perusteella, että hakijan vanhemman tai isovanhemman hyvin tuntenet henkilöt ovat antaneet kirjallisia todistuksia siitä, että henkilö on puhunut saamea.

Kysymys voisi olla myös siitä, että vaikka henkilö esittäisi näyttöä kielikriteerin täyttymisestä tämä ei vielä riittäisi. KHO on useissa päätöksissä viitannut ryhmähyväksyntään, - samoin kuin tämänkin toimikunnan enemmistö - millä tarkoitetaan käytännössä sitä, että saamelaiskäräjien enemmistön valitsema elin päättää siitä kenellä on oikeus tulla merkityksi vaaliluettelon. Ryhmähyväksyntä on siis vaihtoehto lain 3 §:ssä oleville objektiivisille kriteereille.

Enemmistö viittaa myös KHO:n oikeuskäytäntöön ja Heinämäen kantaan. Heinämäen mukaan laissa olevaa lappalaisperustetta ei tarvitse noudattaa, vaikka laki on selvä ja riidaton. Tällainen tulkinta on oikeuslähdeopillisesti vähintäänkin ongelmallinen. Oma kysymyksensä on myös se, että KHO on toisaalta hyväksynyt henkilöitä vaaliluettelon, mutta hylännyt samojen henkilöiden täyssisaruksia ja muita lähisukulaisia. On vaikea löytää perusteluja sille, että perustuslaissa ja muissa alemman asteisissa säädöksissä turvattu yhdenvertaisuus toteutuisi myös tällaisissa päätöksissä. Oikeuskäytännöstä löytyy päätöksiä, joissa on hylätty henkilöitä,

¹⁵ Ks. edellä mainittu vuoden 2011 päätös. Kuitenkin, kuten edellä todettiin, saamelaiskäräjien hallitus on tosin hyväksynyt silloisen saamelaiskäräjien puheenjohtajan naapureita merkittäväksi lappalaisperusteella vaaliluettelon.

joilla voidaan katsoa olevan vähintään yhtä hyvät perustelut tulla merkityksi vaaliluetteloon, kuin niillä, joita on hyväksytty.

Olen myös eri mieltä useista enemmistön tekstissä esittämistä väitteistä. Kysymys on muun muassa sivulla 10 esitetystä, joka koskee ILO-sopimuksen 1 artiklan tulkintaa. Tällä sivulla esitetty on sisältönsä osalta käytännössä sama kuin mitä saamelaiskäräjien edustaja Martin Scheinin esitti toimikunnan kokouksessa. Esitettyjen tietojen perusteeksi ei ole kuitenkaan tuotu esille lähdettä, eikä asiayhteydestä käy muutenkaan selville, mihin ne perustuvat.

Toimikunnan työskentelyssä ongelma on ollut myös se, että asiassa ei ole kuultu tasapuolisesti eri tahoja. Työryhmä kuuli Ihmisoikeuskomitealle valittaneita saamelaiskäräjien entisiä puheenjohtajia eli Klemetti Näkkäljärveä ja Tiina Sanila-Aikiota mutta kieltäytyi kuulemasta Kari Kyröä ja Anu Avaskaria, jotka edustavat saamelaiskäräjien vähemmistöä ja inarinsaamelaisia. Toimikunnassa on viisi saamelaiskäräjäien enemmistöä valitsemaa jäsentä. Toimikunta ei halunnut kuulla myöskään tunturi- metsä- ja kalastajasaamelaisten ry.:n edustajaa. Toimikunta on myös ilmoittanut, että saamelaiskäräjien jäsenillä ei ole mahdollisuutta tutustua toimikunnan raporttiin, eikä siis kommentoida sitä, ennen sen julkaisua.

Rovaniemellä 6. toukokuuta 2021

Juha Joonas

Oikeustieteen tohtori

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnan jäsen