

Kuka on saamelainen II?

Saamelaisten oikeudellinen itsemääräämisoikeus
oikeuskäytännön valossa

Markku Kiikeri



ISBN: 978-952-337-327-3

URN (pysyvä verkko-osoite): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-327-3>

Markku Kiikeri

Kuka on saamelainen II?

Saamelaisten oikeudellinen itsemääräämisoikeus
oikeuskäytännön valossa



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Oikeustieteiden tiedekunta

Rovaniemi 2022

URN (pysyvä verkko-osoite): <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-327-3>

ISBN: 978-952-337-327-3

Lapin yliopisto

*ja čájehit girjjiid Láhkagirjjiid maid sii leat ieža čállán Dá lea láhka ja dát guoská dunai
Geahča Muhto in mun geahča viellja in geahča oabbá in jienát maidege in sáhte Cájehan fal
duoddariiidda Ja mun oainnán min duoddariid min orohagaid ja gulan váimmu dearpame dát
lea mu ruoktu visot dát ja mun guottán dan iežan siste váimmustan*

...

*Ja he tulevat luokseni ja näyttävät kirjoja,
lakikirjoja, jotka he ovat kirjoittaneet itse
Tämä on laki ja se koskee myös sinua, katso tästä.
Mutta en näe veljeä, en näe siskoa, en voi sanoa mitään
Näytän heille vain tundran, näytän vuoremme siellä, missä asumme
ja kuulen sydämeni lyövän*

(Nils-Aslak Valkeapää, (1985), Ruoktu váimmu, käännös kirjoittajan)

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	1
Tutkimustehtävä	1
Tutkimuseettistä ja lähestymistapaan liittyvää pohdintaa	1
2. Tutkimuksen oikeudellinen ongelma ja sen tausta	5
Uusi purkuhakemus 17.9.2021	5
Uuden oikeuskäytännön merkitys?	9
Korkeimman hallinto-oikeuden 27.4.2022 antamat päätökset 17.9.2021 haettuun purkuun liittyen (2011/2015/2019 päätökset)	10
3. 2019 purkupäätösten hylkäämisperusteiden arviointi	12
i. CERD:n suositusten ”painotusten vaihtelut ”	12
CERD:n suositusten yleinen luonne	12
Suositusten oikeuslähdearvo	13
Huomioita KHO:n 2011 ja 2015 päätöksistä ja niiden perusteista	18
CERD:n ratkaisu 2022	19
Suomen valtion perustelut CERD 2022 prosessissa	21
ii. Ihmisoikeuskomitean käytännön ”epäselvyys” ja sen tietojen ”puutteellisuus”	23
Ihmisoikeuskomitean ratkaisujen ja tulkintakäytännön epäselvyys	23
Pakottavat kansainvälisen oikeuden säännöt ja periaatteet; <i>iura novit curia</i>	24
iii. Erityisesti Suomen oikeuden vastaisuudesta; laajentava tulkinta ja lain ulkopuolisten kriteerien soveltaminen	27
iv. ”Ihmisoikeuskomitean tietojen puutteellisuus”	32
v. Korkeimman hallinto-oikeuden 2021 muuttuneesta oikeuskäytännöstä	36
vi. Itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän erottaminen ja sen merkitys; ”kohtuullinen ja oikeutettu peruste”	39
vii. KP-sopimuksen artikla 25	45
viii. Perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta	47
ix. Perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 12/2014 käyttämisestä 2019 päätösten oikeuttamisperusteena	48
x. Oikeudenloukkauksen jatkuminen ja sen estämisen välttämättömyys	49
xi. Oikeusvoima, päätösten pysyvyys, oikeussuojavaatimus, julkinen etu ja erittäin painava syy	51
2019 purkupäätösten sekä 2011 ja 2015 vaaliluettelopäätösten oikeusvoima ja pysyvyys	51
Vilpittömän mielen suoja ja perusteltujen odotusten periaatteet	53
Julkinen etu ja erittäin painava syy	53
4. Johtopäätökset ja yhteenvedot	55
5. Saamelaiskäräjälain uudistus 2022 (?)	56
6. Epilogi	64
Lähteet	i
Artikkelit ja kirjallisuus	
Päätökset ja ratkaisut; tuomioistuimet ja kansainväliset toimielimet	
Muut virallislähteet	
Muut lähteet	
Lait sekä muut kansalliset ja kansainväliset säädökset	
Kuviot (s. 41): Hyväksymisharkinta	
Lyhenteet	

1. Johdanto

Tutkimustehtävä. Seuraava kirjoitus on jatkoa aikaisemmin julkaistulle kirjoitukselle *”Kuka on saamelainen? Saamelaiskäräjälain 3§:n tulkinnan ja soveltamisen historiallinen, vertaileva, järjestelmällinen ja (oikeus)ideologinen analyysi”*¹. Jatko-osa on tullut ajankohtaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden 27.4.2022 antamien purkua koskevien päätösten sekä eräiden korkeimman hallinto-oikeuden 2021 antamien vaaliluettelopäätösten² johdosta. Niiden perusteita käsitellään jäljempänä analysoitaessa korkeimman hallinto-oikeuden 2019 ja 2022 tekemien purkupäätöksien sisältöä ja pohdittaessa mahdollisuuksia oikeustilan korjaamiseksi.

Kirjoituksessa hahmotellaan myös teoreettisempaa lähestymistapaa saamelaiskäräjälain 3§:n tulkintaan erityisesti toimivallan osalta. On korostettava, että tutkimus koskee oikeudellista vaaliluetteloon merkitsemistä saamelaiskäräjälain 3§:n merkityksessä ei saamelaisuutta yleensä³.

Lopussa tarkastellaan mahdollisen 2022 annettavan uuden saamelaiskäräjälain sisältöä vaaliluettelomerkintöjen kannalta ja analysoidaan lyhyesti yhteiskuntatieteellisempää identiteetti-teoriaa aiheen kontekstissa.

Tutkimuseettistä ja lähestymistapaan liittyvää pohdintaa. Tämän tutkimuksen metodologinen pääongelma liittyy tutkimusetiikkaan ja oikeuskäsitykseen. Eettiset ongelmat liittyvät myös itsemääräämisoikeuteen sekä perinteiseen tietoon ja identiteettiin. Tästä teemasta lausuttiin lyhyesti myös edellisessä kirjoituksessa.

Tutkimusetiikkaa voidaan tässä kontekstissa lähestyä eri näkökulmista. Kyse voi olla tutkimuseettisistä normeista, joiden puitteissa tutkimusta tulee tehdä. Tätä lähestymistapaa

¹ Kiikeri, M., Lapin yliopisto, 2021.

² KHO 2021:48 ja KHO 2021:45, ks. kappale 3. v.

³ Tämä lienee syy, miksi Saamelaiskäräjälain uudistamistoimikunta pyrkii eroon essentiaalisen saamelaisuuden konnotaatiosta liittäessä uuden 3§:n tiukasti vaaliluettelopäätökseksi. Siinä itseidentifikaatio on vain pykälän subjektiivinen osa. Toimikunta (2021) ehdottaa, että 3§:n otsikosta poistetaan ”Saamelainen” ja sen tilalle tulee ”Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon”.

voidaan kutsua epistemologiseksi tutkimusetiikaksi. Tällainen pohdinta johtaa helposti laajaan keskusteluun tutkimuseettisistä normeista, jolloin itse tutkimuksen substanssi jää helposti taka-alalle. Siksi tätä keskustelua ei käydä tässä. On kuitenkin selvää, että perustavaa laatua olevat eettiset lähtökohdat kuten tiedon tuottaminen, totuus ja virheiden välttäminen ovat tutkimuksen keskiössä. Tutkimusetiikan reunaehtoina ovat myös lähtökohtaisesti luottamus tietolähteisiin, vastuullisuus, keskustelujen osapuolien kunnioitus, oikeudenmukaisuus ja kaikkien keskusteluun osallistuvien kohtuullisten kannanottojen arvostaminen.

Tutkimusetiikkaa voidaan toisaalta lähestyä keskusteluna. Tällöin kyse on jälkikäteen tapahtuvasta tutkimusten tulosten eettisestä arvioinnista oikeustieteellisessä keskustelussa. Tätä voidaan kutsua ontologiseksi tutkimusetiikaksi. Se on dynaamista. Sen keskiössä on teemaan liittyvä ja kehittyvä oikeustieteellinen keskustelu. Tuon keskustelun tulisi olla oikeustieteellistä, koska muuten tutkimuksen etiikka voi määrittyä liikaa ”institutionaalisille tosiasioille” perustumattomalle poliittiselle tai näennäiselle oikeustieteelliselle keskustelulle.

Teemaa koskevan tutkimuksen ongelmana on keskustelun puuttuminen. Sitä käydään varsinaisesti vain saamelaisinstituutioiden sisäisissä prosesseissa sekä valitusinstituutioissa. Saamelaisen perinteisen tiedon ja tradition perusteluja on lisäksi vaikeaa esittää. Voidaan myös kysyä, ovatko saamelaiset halukkaita, varsinkin tämänhetkisessä tilanteessa, keskustelemaan yleisimmistä oikeudellisista määrittelyistä.

Lähestymistavalliset ongelmat nivoutuvat myös seuraaviin oikeudellisiin ja oikeuden metodologian kysymyksiin. Millainen on saamelaisoikeuden järjestelmä? Miksi ja miten saamelaistutkimus ja -oikeus eroavat perinteisestä dogmaattisesta oikeustieteellisestä tutkimuksesta? Mitä on saamelaisen perinteinen (normatiivinen) oikeudellinen tieto⁴, ja mikä on sen merkitys päätöksiä tehtäessä?

⁴ ”’Tapaoikeus’ tarkoittaa oikeutta, joka koostuu oikeudellisiksi vaatimuksiksi tai velvoittaviksi käyttäytymissäännöiksi katsotuista tavoista; käytäntöjä ja käsityksiä, jotka ovat niin keskeinen ja olennainen osa sosiaalista ja taloudellista järjestelmää, että niihin suhtaudutaan ikään kuin ne olisivat lakeja” (Akwé: Kon -Voluntary guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impact assessments regarding developments proposed to take place on, or which are likely to impact on, sacred sites and on lands and waters traditionally occupied or used by indigenous and local communities (2004) Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sihteeristö, s. 16).

Perinteinen tieto ja tapa kytkeytyvät myös (institutionaalisen) saamelaisuuden määrittelyyn ja identiteettiin. Päätösten tekeminen niiden osalta on lähtökohtaisesti saamelaislähtöisen tutkimuksen ja institutionaalisen toiminnan asia. Tavanomaisen dogmaattisen tutkimuksen ja päätöksenteon on suhtauduttava määrittelyihin varoen. Saamelaisuuteen kytkeytyviin lain käsitteisiin voi ja tulee ottaa tietysti jossain määrin kantaa, koska laissa on sitä koskevia määritelmiä; mm. ”saamelaisena itsensä pitäminen” on yksi keskeisempiä vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksiä (3§:n 1. momentti). Dogmaattisten kannanottojen, ja oikeuskäytännönkin, tulee kuitenkin rajoittua suppeisiin tulkintoihin ja olla pidättyväistä, etenkin kulttuuriin ja identiteettiin liittyen.

Saamelaisoikeuden tutkimus ei selvästikään ole oikeusdogmaattista tutkimusta käsitteen perinteisessä merkityksessä⁵. Sen positiivisoikeudellinen luonne on varsin erilainen kansallisen oikeusjärjestelmän verrattuna. Tulkinnan ja systematisoinnin peruste on kuitenkin sama; saamelaisten itsemääräämisoikeus. Saamelaisoikeudellinen tutkimus ei ole myöskään puhtaasti erillistä kansallisten järjestelmien, kansainvälisen oikeuden tai saamelaisoikeuden käsitteiden sääntöjen ja päätösten tutkimista.

Vaikka tämän tutkimuksen lähestymistapaa voitaisiin jossain määrin luonnehtia saamelaisoikeudelliseksi, tuon oikeuden yhteisöllisen tunnistamisluonteen vuoksi tämä tutkimus ei kuitenkaan ole perinteiseen tai tapaan perustuvaa saamelaisoikeuden tutkimusta.

Tällainen tutkimus muodostuu usein kriittiseksi puhtaasti siitä syystä, että saamelainen oikeus on autonomista ja kielelle, kulttuurille sekä perinteiselle tiedolle perustuvaa. Kriittinen näkökulma kumpuaa myös siitä, että valtiollisten oikeudellisten instituutioiden päätökset on todettu selkeästi ihmisoikeusjärjestelmien vastaisiksi⁶, ja ne ovat usein ristiriitaisia ja epämääräisiä. Valtion rooli kansainvälisissä oikeudellisissa instituutioissa on yleensä vastaajan rooli. Siten jo tutkimuksen oikeudellinen kohde tekee tutkimuksesta kriittistä.

⁵ Aarnio, A., Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja, Porvoo, 1989, s. 48.

⁶ Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2668/2015 Committee's Views adopted in 2. November 2018, Tiina Sanila-Aikio v. Finland, Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2950/2017 Committee's Views adopted 2. November 2018, Klemetti Näkkäläjärvä et al. v. Finland, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 59/2016, Anne Nuorgam et al.

Siksi kysymys tuntuu olevankin enemmän *de iure ferenda*⁷ kuin *de lege ferenda* tutkimuksesta; miten *oikeutta* on tulkittava ja sovellettava, ja miten kollektiivin (itsemääräämis) oikeus konstituoituu dynaamisesti erilaisissa siirtymävaiheissa⁸.

Tähän ”historiasidonnaisuuteen” liittyy myös tietoa koskeva ulottuvuus; koska liikumme olosuhteiden ja merkityksellisten yksittäisten seikkojen osalta kauempana ajassa, esimerkiksi näyttökysymyksistä voi tulla ongelma. Miten näyttää toteen asioita, jotka ovat kaukaisessa menneisyydessä? Mikä niiden merkitys voi tosiasiasa olla nykypäivänä? Miten suullista tietoa painotetaan suhteessa varhaisempaan muuhun dokumentointiin⁹. Kuka tekee tiedon relevanssin arvioinnin ja millä perusteella?

Voidaan ajatella, että tämä tutkimus toimii eräänlaisena saamelaisoikeudellisen keskustelun (diskurssin) ärsykkeenä. Varsinainen keskustelu käydään saamelaisten oikeustieteilijöiden kesken. Perinteisen (oikeus)tiedon määrittäminen on ontologisesti ja olemukseltaan siis viimekädessä saamelaisten itsemääräämisoikeuden piirissä. Saamelaisoikeuden tutkimuksessa tulisi siten korostaa eräänlaista oikeudellista ”tutkimusitsemääräämisoikeutta”, jonka yhtenä osa-alueena on ”ulkopuolinen” saamelaisoikeudellinen keskustelu. Varsinaista keskustelua käydään saamelaisessa sosiaalisessa ja institutionaalisessa ympäristössä ja (oikeus)yhteisössä. Se on autonomista ja itsenäistä suhteessa kansalliseen ja kansainvälisoikeudelliseen

⁷ De Gioia Carabellese, P., Myhill, K., Age Discrimination: a 'too young' protected characteristic in Europe?. *Interdisciplinary Perspectives on Equality and Diversity*, Volume 2, Issue 2. 2016. *De jure condendo/constituendo* (2020, “*Of the law being established, With respect to law in a transitional stage or in the process of being established*” (Guide to Latin in International Law, Fellmeth Aaron X. and Horwitz Maurice, Oxford University Press, 2009/online 2011.

⁸ Kyse on siis eräänlaisesta siirtymäkauden oikeuden tapaisesta hybridisestä juridisesta ilmiöstä ja sen sisäisistä konflikteista itsemääräämisoikeuden kehittyessä (”transitional justice”). Alkuperäiskansaoikeus on, johtuen sen suhteesta historialliseen valtio-oikeuteen, kehittyvää oikeutta. Siirtymäkauden oikeudelle on tyypillistä, että kansainvälisen oikeuden instituutiot identifioivat alkuperäiskansaan kohdistuvia ihmisoikeusloukkauksia, ja ne ehdottavat mekanismeja konfliktien ratkaisemiseksi. Kansalliset instituutiot taas näkevät itsensä ihmisoikeuksien täytäntöönpanijoina kansallisen lain puitteissa ja omassa dogmaattisessa kentässään. Saamelaisoikeuden perspektiivistä kyse on taas assimilaatiota ja itsemääräämisoikeuden loukkauksia vastaan taistelemisesta oikeudellisin keinoin sekä oikeudellisen kolonialisaation ehkäisemisestä.

”*Transitional justice is not a special form of justice. It is, rather, justice adapted to the often unique conditions of societies undergoing transformation away from a time when human rights abuse may have been a normal state of affairs. In some cases, these transformations will happen suddenly and have obvious and profound consequences. In others, they may take place over many decades.*” (United Nations, 20 February 2008 What is transitional justice? Free, Prior and Informed Consent (FPIC), Indigenous peoples, United Nations, FAO, Manual 2016, <https://www.fao.org/indigenous-peoples/our-pillars/fpic/en/>.

⁹ Kirkollis-valtiollinen rekisteröinti ja 1962 tutkimus.

keskusteluun. Kansainvälinen oikeus tunnistaa nimenomaisesti ja normatiivisesti tämän ulottuvuuden siinä missä kansallisissa järjestelmissä oikeudelliset ja poliittiset hierarkiat ovat keskiössä. kansalliset järjestelmät eivät useinkaan tunnista tai tunnusta tätä. Tämä johtunee siitä, että kansallinen keskustelu on usein voimakkaasti sitoutunut valtiollisten oikeudellisten lakimääritysten sisältöön sekä omaan oikeusideologiseen ja -dogmaattiseen kenttään periaatepainotuksineen.

Tästä syystä olen otsikoinut tämän tutkimuksen oikeudellisen itsemääräämisoikeuden tutkimukseksi. Itsemääräämisoikeus tässä yhteydessä ei siis tarkoita kulttuurillista tai poliittista itsemääräämisoikeutta, vaan saamelaisen oikeudellista autonomiaa laajassa merkityksessä. Tuo autonomisuus kattaa siis sekä institutionaalisen päätöksenteon ja perinteisen saamelaisen oikeuskäsityksen että itse oikeudellisen keskustelun. Tällöin ”ulkosaamelaisoikeudellinen” tutkimus pystyy tuskin esittämään ”oikeita tulkintoja” ”yhden oikean ratkaisun” merkityksessä, vieläkin heikommin kuin perinteinen oikeusdogmaattinen tutkimus.

Olisi kuitenkin mahdollista, ja toivottavaakin, että saamelaisinstituutiot ja saamelainen oikeuskeskustelu käyttävät tätä tutkimusta hyväkseen päätöksiään ja tulkintojaan tehdessään. Joka tapauksessa on tärkeää, että vuoden 2011-2022 tapahtumat dokumentoidaan ja analysoidaan tulevaa tutkimusta varten.

Lopuksi todettakoon, että korkeimman hallinto-oikeuden ja kansainvälisten instituutioiden toiminnan analyysissä käytän jo vakiintunutta ajatusta, että tulkinnat ja analogiat tulee sitoa tavoitteelliseen ja systemaattiseen (periaatteelliseen) harkintaa ja perustelemiseen¹⁰.

2. Tutkimuksen oikeudellinen ongelma ja sen tausta

Uusi purkuhakemus 17.9.2021. Saamelaiskäräjien hallitus toimitti 17.9.2021 uuden hakemuksen, jossa se pyysi korkeinta hallinto-oikeutta purkamaan heinäkuu 2019

¹⁰ Ajatuksen kiteytti loistavasti jo Otto Brusiin kansainväliselle keskustelulle perustuvassa oikeusteoreettisessa tutkimuksessaan Tuomarin harkinta normin puuttuessa, Vammala, 1938, s. 142-166.

purkupäätökset¹¹ sekä 2011 ja 2015 vaaliluetteloa koskevat päätökset¹². Saamelaiskäräjien hallitus pyytää purkuhakemuksessaan, että korkein hallinto-oikeus

- a. purkaa 2019 annetut purkuhakemusten hylkäävät päätökset, ja
- b. käsittelee 2011 ja 2015 päätösten purkuhakemukset uudelleen, purkaa päätökset ja hylkää niitä koskevat saamelaiskäräjien päätöksistä tehdyt valitukset, sekä
- c. käsittelee edellä kohdassa b. mainitut 2011 ja 2015 päätöksiin kytkeytyvät muut päätökset uudelleen (3 §:n 3 kohta, 2015, 2019 ja 2021), purkaa kyseiset päätökset ja hylkää niitä koskevat saamelaiskäräjien päätöksistä tehdyt valitukset.

Sen mukaan päätökset perustuvat ilmeiseen väärään lainsoveltamiseen ja erehdykseen. Lisäksi asioiden osalta on tullut ilmi sellaista uutta selvitystä, jota ei ole aikaisemmin voitu esittää. Päätökset ja niiden perustelut ovat myös epäselviä ja puutteellisia. Virheet ovat vaikuttaneet olennaisesti päätösten sisältöön. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808, tästä alkaen LOH.)

2019 purkupäätökset ovat lopullisia ja oikeusvoimaisia. Purun hakeminen ylimääräisessä muutoksenhaussa tehtyyn purkupäätökseen on voitu katsoa olevan mahdollista siviili- ja rikosoikeudellisten päätösten osalta kohdepäätöksenä. Tätä suuremmalla syyllä purkua voidaan hakea hallinnollistyyppisiin purkupäätöksiin. Asiasta ei ole oikeuskäytäntöä, joten päätöksen perusteltu tekeminen tältä osin olisi tärkeää.

Saamelaiskäräjien hallitus haki siten purkua purulle (2019) sekä 2011 ja 2015 sisällöllisten päätösten purkamista.

Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL) todetaan, että

117 § Lainvoimaisen päätöksen purkaminen

Korkein hallinto-oikeus voi purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen tai hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen, jos:

- 1) asianosaiselle ei ole annettu oikeutta tulla kuulluksi tai asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe;*
- 2) päätös perustuu sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen;*
- 3) asiaan on tullut uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan, eikä johdu hakijasta, että selvitystä ei ole aikanaan esitetty;*
- 4) päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu.*

Päätöksen saa purkaa vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista.

118 § Purkuhakemus

...

¹¹ Esim KHO 2019:90.

¹² Kyse on useasta päätöksestä: KHO määräsi 26.9.2011 4 valittajaa ja 30.9.2015 53 valittajaa merkittäväksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. 2015 päätöksistä 40 on 3 §:n kokonaisharkinnalla hyväksyttyjä ja 13 heidän lapsiaan (3 §:n 3 kohta).

Oikeudenkäynnin osapuoli saa hakea samassa asiassa päätöksen purkamista vain kerran, jollei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen.

...

119 § Määräaika purkuasiassa

Päätöksen purkamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun purettavaksi haettu päätös sai lainvoiman.

...

Erityisen painavista syistä päätöksen purkamista voidaan hakea määräajan päätyttyä.

Korkein hallinto-oikeus voi purkaa vireillä olevan asian yhteydessä siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta viiden vuoden kuluessa siitä, kun purettava päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä se voi purkaa päätöksen määräajan päätyttyä.

HOL 117 § olisi soveltunut purkuperusteeksi siksi, että kyse on ollut nimenomaan Suomen perustuslain ja saamelaiskäräjälain soveltamisesta. Kansainvälisessä oikeudessa ei määritellä alkuperäiskansaan kuulumisen kriteereitä. Kansainväliset instituutiot tutkivat ainoastaan itsemääräämisoikeuden, ja siihen liittyvien ryhmän jäsenten oikeuksien, loukkauksia. Saamelaiskäräjien hallitus siis katsoi, että ylimääräinen muutoksenhaku olisi mahdollista myös purkupäätökseen, koska sitä rasittaa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen liittyvä ja selkeästi todettu virhe. Ylimääräinen muutoksenhaku katsottiin ainoaksi mahdollisuudeksi tehdä jotain oikeudellisesti, koska korkeimman hallinto-oikeuden 2019 tekemät purkupäätökset olivat lopullisia ja oikeusvoimaisia.

Purun hakeminen ylimääräisessä muutoksenhaussa tehtyyn purkupäätökseen on voitu katsoa olevan mahdollista siviili- ja rikosoikeudellisten päätösten osalta kohdepäätöksenä. Pekka Koponen toteaa kirjassaan ylimääräisestä muutoksenhausta¹³, että

”Ylimääräisessä muutoksenhaussa annettu ratkaisu: Korkeimman oikeuden ylimääräisessä muutoksenhaussa antama ratkaisu on lopullinen sekä oikeusvoimakelpoinen kuten mikä tahansa asiaratkaisu. Tällainen päätös voi täten olla ylimääräisen muutoksenhaun kohderatkaisu. Ruotsissa on esimerkiksi ratkaisussa NJA 1986 s. 666 lausuttu perusteluissa siitä, miten tähän selvältä tuntuvaan lähtökohtaan vaikuttaa oikeudellisen intressin arviointi. ... Edellä lausuttuun nähden ennakkopäätös KKO 1963 II 3 mitäänsanomattoman suppeine perusteluineen ei enää kelpaa yleiseksi oikeusohjeeksi. ... Lähtökohtaisesti ylimääräisen muutoksenhakemuksen hyväksyvä päätös on siis kohderatkaisuksi kelpoinen... Tarve aikaisemman ylimääräistä muutoksenhakua koskevan päätöksen muuttamiseen riippuu asiassa esitettävästä selvityksestä... Useimmiten on kuitenkin käytännössä kysymys siitä, että uuden hakemuksen tueksi on esitetty joitakin uusia ja vakuuttavampia perusteita, mutta samalla vedotaan aiemman aineiston arviointiin. Samaa aineistoa tulisi uuden selvityksen valossa arvioida eri tavalla. Hakemus kohdistuu siis myös oikeusvoimaiseen aikaisempaan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällöin päätöksen kelpoisuudesta kohderatkaisuksi ei pitäisi olla epäilystä. Perusteltua syytä arvioida ylimääräisessä muutoksenhaussa annetun ratkaisun oikeusvoimavaikutusta muista kohderatkaisuista

¹³ Koponen, P., 2017, kohta 7.1.3.

poikkeavalla tavalla ei siis ole. Oikeustila ei tosin välttämättä ole tällä hetkellä riittävän selvä vaikeasti ymmärrettävän ennakkoratkaisun KKO 1963 II 3 vuoksi.”

Käräjien hallitus katsoi, että tätä suuremmalla syyllä purkua voitaisiin hakea hallinnollistyyppisiin purkupäätöksiin. Asiasta ei siis ole ”voimassaolevaa” hallinto-oikeudellista käytäntöä. Oikeuskirjallisuudessa asiaa ei ole käsitelty varsinaisesti lainkaan. Keskeisimpinä perusteina tuollaiselle päätökselle olisi ollut se, että yleinen etu vaatii päätösten purkamista ja purkamiselle on erityisen painavat syyt.

Voimassa olevan lain¹⁴ (HOL) 119 §:n mukaan päätösten purkaminen on mahdollista lähtökohtaisesti silloin, kun päätöksistä on alle viisi vuotta ja niihin ei ole aikaisemmin haettu purkua¹⁵. Purku on mahdollista, jos päätöksiä rasittaa ilmeisen väärä lainsoveltaminen, tai niiden osalta on tullut esiin sellaista uutta selvitystä, joka ei aikaisemmin ole ollut käytettävissä. Päätöksen harkintaan kuuluisi osaltaan myös julkisen edun ja painavien syiden arvioiminen; mikä merkitys on kansainvälisessä instituutiossa todetulla saamelaiden oikeudenloukkauksen jatkumisella ja kumuloitumisella¹⁶.

Tässä yhteydessä on todettava, että korkein hallinto-oikeus ei tutkinut heinäkuussa 2019 tehdyissä purkupäätöksissään sisällöllisesti 2011 ja 2015 päätösten ”kokonaisharkintaan”, objektiivisten kriteerien soveltamisen puuttumiseen, lain ulkopuolisten kriteerien - eli saamelaisen elämäntavan ja kulttuurin ja voimakkaan saamelaisuuteen identifioitumisen – soveltamiseen liittyvien virheiden merkitystä ensinkään, vaikka YK:n ihmisoikeuskomitea oli todennut päätökset KP-sopimuksen vastaisiksi 2019¹⁷. Se totesi ainoastaan, että kyse oli oikeudellista tulkinnasta. Lisäperusteiksi se esitti seuraavia argumentteja: kansainvälisen oikeuden tulkinta on muuttunut, oikeustila oli 2011/2015 päätöksiä tehtäessä epäselvä, ja että kansainvälisten instituutioiden ratkaisujen pohjana ollut tieto on ollut puutteellista. Se ei siis arvioinut sisällöllisesti, vastoin KHO 2016:33 päätöksessä esitettyä periaatetta, sitä miten kansainvälisen valvontaelimen ratkaisut, ottaen huomioon olosuhteet ja perusoikeusmyönteinen tulkinta, vaikuttivat 2011 ja 2015 tehtyjen päätösten oikeudelliseen

¹⁴ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808.

¹⁵ 2011 ja 2015 päätöksissä oli 2019 purkupäätöksiä tehtäessä kulunut 4 vuotta (2015 päätökset) ja 8 vuotta (2011 päätökset). Voidaan katsoa, että kahden vuoden lisäaika päätösten voimassaoloon ei estäisi 2011 ja 2015 päätöksiä koskevien purkuhakemusten käsittelyä.

¹⁶ Ks. mm. KHO 2019:90, Helander (eriävä).

¹⁷ Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2668/2015 Committee’s Views adopted in 2. November 2018, Tiina Sanila-Aikio v. Finland, Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2950/2017 Committee’s Views adopted 2. November 2018, Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland.

arviointiin¹⁸. Korkeimman hallinto-oikeuden oma käsitys lain sisällöstä ja oikeustilasta vaikutti olennaisesti purkuhakemusten hylkäämiseen ja 2019 päätösten lopputulokseen.

Uuden oikeuskäytännön merkitys? Saamelaiskäräjien hallitus katsoi myös, että 2019, 2011 ja 2015 päätöksiä mahdollisesti uudelleen tarkasteltaessa olisi otettava huomioon huhtikuussa 2021 tosiasiallisesti muuttunut korkeimman hallinto-oikeuden oma oikeuskäytäntö. Oikeuskäytäntö muuttui selkeästi lain pysyessä samansisältöisenä. Lisäksi hallitus katsoi, että kansainvälisten valvontainstituutioiden 2017 ja 2021 erityiset huomautukset, koskien 2011, 2015 ja erityisesti 2019 päätöksiä, olivat sellaista uutta selvitystä, mitä aikaisemmin ei ollut vielä esitetty.

Uuden oikeuskäytännön vaikutusta on pohdittu niin kutsutun ”jälkiseikka” teorian valossa. Korkein hallinto-oikeus on todennut itse, että *”lain soveltamiskysymyksen tulkinnanvaraisuus ei sen sijaan muodosta perustetta tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen purkamiselle”*¹⁹. 2019 purkupäätöksissä korkein hallinto-oikeus viittaa myös oikeuskirjallisuuteen, jonka suoraviivaisen, ja varsin perustelemattoman, kannan mukaan tulkintakäytännön muuttuminen on ”jälkiseikka”, jonka perusteella purku ei ole mahdollinen²⁰.

Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa todetaan, että purku ei olisi mahdollinen *”tavallisen oikeuskäytännön muutoksen perusteella”*²¹. Koska muutos oli poikkeuksellinen, purkaminen olisi voinut olla mahdollista. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kansainvälisen instituution päätöstä olisi tarkasteltava uutena selvityksenä, jolloin se voitaisiin ottaa huomioon lain väärinsoveltamista arvioitaessa²². Siten, ottaen huomioon poikkeukselliset olosuhteet ja korkeimman hallinto-oikeuden laintulkinta- ja soveltamismuutoksen poikkeuksellisuuden, 2021 muuttunut oikeuskäytäntö olisi voitu ottaa huomioon vähintäänkin pääperusteen eli väärän lainsoveltamisen harkinnan yhteydessä. Muuten päätösten pysyvyydellä on liian ehdoton luonne.

Oikeuskäytännön muutosta ei voida välttämättä luonnehtia vain tosiseikkoja koskevaksi, uuden selvitysten kaltaiseksi, ”jälkiseikaksi”; tosiseikkojen merkitys päätöksenteolle on eri asia kuin

¹⁸ KHO 2019:1662, taltionumero 3236, s. 34(48), kuten myös muissa purkupäätöksissä.

¹⁹ KHO 2017:140, KHO 2019:90.

²⁰ Hallberg, P., Ignatius, P., Kanninen, H., Hallintolainkäyttölaki 1997, s. 402.

²¹ Hallberg, P., 1986, s.101.

²² Mäenpää, O., Hallinto-oikeus, 2018 s. 1120.

normien (tulkinnan ja sen seurausten) muutos. Tulkinnan muutos laajentaa tai supistaa huomioonotettavia seikkoja. Siten ”soveltamisen muutos” koskee nimenomaan myös huomioonotettavien oikeustositseikkojen muuttumista. Siksi on ongelmallista rinnastaa tosiseikkoihin liittyvää ”jälkiseikkaa” lain tulkinnan sisällössä tapahtuneen muutoksen kanssa. Myös monet tapaukset liittyen Euroopan unionin tai ihmisoikeustuomioistuimien päätösten vaikutuksiin Suomen oikeudessa osoittavat, että oikeudellisten soveltamisten vaikutuksia ei voi sellaisenaan ja yksinkertaisesti rinnastaa tavallisten uusien selvitysten kanssa.

Kuten korkein hallinto-oikeus toteaa 2019 purkupäätöksissään, purun vaikutusta on tarkasteltava myös oikeusturvan kannalta. Koska tässä yhteydessä on kyse kollektiivisen perusoikeuden eli itsemääräämisoikeuden turvaamisesta, uuden oikeuskäytännön huomioonottaminen olisi ollut perusteltua.

Esitettyjä purkuperusteita on lisäksi harkittava kokonaisuutena²³. Virheet ja erehdykset olivat vaikuttaneet päätösten lopputulokseen erityisesti ja kokonaisuudessaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden 27.4.2022 antamat päätökset 17.9.2021 haettuun purkuun liittyen (2011/2015/2019 päätökset). Korkein hallinto-oikeus siis hylkäsi 2021 tehdyt purkuhakemukset 27.4.2022²⁴.

Sääntöperusteina korkein hallinto-oikeus viittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 117, 118 ja 119 §:in, lainvoimaan sekä oikeustilan pysyvyyteen. Perusteluina se esittää, että *”purkaminen perustuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan, se on ”poikkeuksellinen toimenpide”, ”sitä ei ole tarkoitettu säännönmukaisen muutoksenhaun laajuiseksi oikeussuojakeinoksi”, ja että ”oikeudenkäynnin osapuoli saa hakea samassa asiassa päätöksen purkamista lähtökohtaisesti vain kerran”:*

”Oikeusvarmuuden periaate edellyttää lainvoimaisen päätöksen pysyvyyttä ja sitä, ettei lainvoimaisiin päätöksiin yleensä puututa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 119 §:n 1 momentin mukaisen viiden vuoden määräajan tarkoituksena on suojella ajan kulumisen myötä vakiintuneen oikeustilan pysyvyyttä. Vakiintuneeseen oikeustilaan voidaan tämän jälkeen puuttua vain erityisen painavista syistä, minkä lisäksi purun yleisten edellytysten on täytyttävä.”²⁵

Saamelaiskäräjien hallitus on hakemuksessaan esittänyt, että hakemuksen liitteessä mainitut korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, jotka koskevat

²³ Hallberg, P., 1986, s.128.

²⁴ Esimerkkinä KHO 27.4.2022, H1184/2022.

²⁵ Ks. samasta, KHO 2021:11, 20.1.2021, Taltionumero 38.

saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemistä, perustuvat ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Hakemusta on tältä osin perusteltu ennen muuta kansainvälisten ihmisoikeuselinten kannanotoilla. Lisäksi hakemuksessa on esitetty, että korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n osalta on muuttunut vuonna 2021.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että

”Kysymys viitehenkilön merkitsemisestä vaaliluetteloon on ratkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Kyseinen päätös on saanut lainvoiman yli viisi vuotta sitten, jolloin sen purkamiselle tulisi olla erityisen painavia syitä. Asiassa on myös otettava huomioon, että saamelaiskäräjien hallitus on hakenut samassa asiassa purkua jo aikaisemmin, mistä syystä hakemuksen käsittelyyn sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 118 §:n 4 momenttia, jonka mukaan päätöksen purkamista saa pääsääntöisesti hakea vain kerran.

Oikeuskäytännön tai tulkinnan muuttumista ei ole pidetty sellaisena perusteena, joka voitaisiin ottaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 117 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna uutena selvityksenä huomioon.

Lainvoimaisen päätöksen purkaminen ilmeisesti väärän lain soveltamisen perusteella puolestaan edellyttää oikeuskäytännön mukaan sitä, että purkuhakemuksen kohteena olevassa päätöksessä lakia on sovellettu selvästi ja kiistatta päätöksen antamisen aikaan vallinneen oikeustilan vastaisesti. Lain soveltamiskysymyksen tulkinnanvaraisuus ei sen sijaan muodosta perustetta tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen purkamiselle²⁶.”

Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus otti esiin myös vireillä olevan saamelaiskäräjälain mahdollisen muutoksen ja hypoteesin, että vaaliluettelo tultaisiin uudistamaan uuden lain kriteerien pohjalta 2023 vaalien yhteydessä.

Tässä yhteydessä korkein hallinto-oikeus toteaa, että saamelaiskäräjistä annetun lain uudistaminen on valmisteilla ja hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2022. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietinnön mukaan (VN/5875/2019) uudistuksen yhtenä tarkoituksena on uudistaa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset, ja vaaliluettelo on tarkoitus koota uudelleen uudistettujen kriteerien pohjalta.

Se ei tutkinut enää käräjien hallituksen esittämiä sisällöllisiä purkuperusteita vaan totesi, että

Saamelaiskäräjien hallituksen hakemuksessa esitettyihin perusteisiin on otettu kantaa jo aikaisemmissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä, joilla saamelaiskäräjien hallituksen purkuhakemus on hylätty (ks. esim. vuosikirjaratkaisu KHO 2019:90). Korkein hallinto-oikeus on tuolloin arvioinut, että sen ei voida katsoa päätösten tekemisen ajankohtana soveltaneen lakia virheellisesti käytettävissä olleen kansainvälisoikeudellisen käytännön valossa. Näissä päätöksissä on otettu huomioon myös YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 esittämät näkökannat. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että edellä esitetyillä perusteilla myöskään myöhemmät muutokset oikeuskäytännössä tai tulkintalinjassa eivät itsessään osoita, että aikaisemmat lainvoiman saaneet päätökset koskien vaaliluetteloon merkitsemistä perustuisivat ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.

²⁶ Tältä osin, mm. Muu päätös KHO 3650/2014, 21.11.2014 ja KHO 2019:90.

Siksi asiassa ei ollut ilmennyt sellaisia erityisen painavia syitä,

”joiden johdosta hakemuksen kohteena oleva vaaliluetteloon merkitsemistä koskeva päätös voitaisiin purkaa purulle asetetun viiden vuoden määräajan jälkeen. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt erityisen painavia syitä arvioida purun edellytyksiä uudelleen saman oikeudenkäynnin osapuolen hakemuksesta”.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisesti korkeimman hallinto-oikeuden 2019 purkupäätöksissä esittämiä perusteita ja osoitetaan niiden virheellisyys. Lopussa pohditaan sitä, miksi 2011, 2015 ja 2019 päätökset eivät ole saavuttaneet sellaista pysyvyyttä ja oikeusvoimaa mitä ”normaalipäätökset” saavuttaisivat, ja mitä voivat olla julkinen etu ja intressi sekä erittäin painava syy tässä tapauksessa. Johtopäätöksillä tulee olemaan merkitystä 2023 vaaliluettelopäätöksiä harkittaessa. Tämän lisäksi pohditaan lyhyesti uuden saamelaiskäräjälakiehdotuksen sisältöä ja merkitystä.

3. 2019 purkupäätösten hylkäämisperusteiden arviointi

Korkein hallinto-oikeus perusti siis kaikki 2019 purkupäätökset seuraaville seikoille:

- a) CERD:n valvontaelimen suositusten painotusten vaihtelut; CERD 2012 suositus ei voi olla ratkaiseva, koska suositusten linja on vaihdellut ajan myötä, ja, että
- b) Ihmisoikeuskomitean käytäntö epäselvä; tulkinnat itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän keskinäisen painoarvon osalta ovat olleet epäselviä. Siksi korkeimmalla hallinto-oikeudella käytettävissä olleen, kansainvälisen oikeuden käytäntöä koskevan, tiedon valossa ei voida todeta lainsoveltamisvirhettä, ja että
- c) Ihmisoikeuskomitean tietojen puutteellisuus; Ihmisoikeuskomitean ratkaisut ovat perustuneet puutteellisiin tietoihin, ja että
- d) loukkausten jatkumisen estäminen ei ole välttämätöntä; purkaminen ei ole välttämätöntä tulevien loukkausten estämiseksi ja tehokkaan oikeussuojan vuoksi.

Seuraavassa analysoidaan jokaista kohtaa erikseen.

i. CERD:n suositusten ”painotusten vaihtelut”

CERD:n suositusten yleinen luonne. Korkein hallinto-oikeus toteaa 2019 purkupäätöksissään, että CERD 2012 suositus ei voi olla ratkaiseva, koska CERD valvontaelimen suositusten linja itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän painoarvosta on vaihdellut ajan myötä. Se otti huomioon ainoastaan CERD:n 2003 ja 2009 suositukset purkupäätöksiä tehdessään.

CERD 2003 ja 2009 suositusten muotoilu on erittäin epäselvä. Niissä ei esitetä selkeästi sitä, miten oikeuskäytäntöä olisi muutettava. Niiden sisältö ei ole loogisessa, eikä edes transitiivisessa, suhteessa siihen, kuinka saamelaiskäräjälain 3 §:n tulkintaa laajennettiin elämäntapaan, saamelaiseen kulttuuriin ja niihin (voimakkaaseen) samastumiseen.

Suosituksien oikeuslähdearvo. CERD:n yleis- ja maakohtaiset suositukset ovat selvästi heikko ja epämääräinen oikeuslähde. Niiden luonne on myös erilainen ja heikompi kuin esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen luonne. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen tulkinnat perustuvat nimittäin erilaisten ihmisoikeussäännösten integroimiseen. CERD:n suppeampi, yksilöllisyyttä korostava luonne, johtuu sen rodullista ja etnistä, yksilöön kohdistuvaa, syrjintää koskevasta harkintatavasta ja lähtökohdista²⁷. Kollektiivinen ulottuvuus on niissä keskeinen nimenomaan vaikutusten osalta²⁸. ICERD:n²⁹ perusteella tarkastellaan ensisijaisesti yksilön oikeuksia, koska rajoittava ryhmään kuulumisen kriteeri, jonka valtio tai ryhmä asettaisi, tekisi turhaksi ICERD syrjintäkiellon ja olisi sen vastainen. Voidaan katsoa, että CERD:n ratkaisujen lausumilla on merkitystä silloin, kun ne ovat linjassa YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisujen kanssa³⁰. CERD komitea viittaa kannanotoissaan usein ihmisoikeuskomitean ratkaisuihin³¹.

CERD:n 2003 ja 2009 suosituksissa viitataan 1990 yleissuositukseen, joka annettiin ennen itseidentifikaation tulemistä Suomen lakiin (1991 Saamelaisvaltuuskunta-asetus ja 1995 saamelaiskäräjälaki). Sen korostaminen lain tulkinnassa 1990 jälkeen on ongelmallista, koska 1990 yleissuosituksessa todetaan, että päätösten tulee perustua yksilön itseidentifikaatiolle ”*jos muuta oikeutusta ei ole*”.³² Suomen laki on säätänyt nämä muun oikeutuksen objektiiviset kriteerit siis lailla 1995. Siksi 1990 suosituksen ja siihen viittaavien 2003 ja 2009 suositusten välillä on ristiriita.

²⁷ Makkonen, T., 2000, s. 145. Lenzerini, F., 2014, s.164.

²⁸ Ks. ratkaisu kohta 9.11.

²⁹ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965, entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19*

³⁰ Barelli, M., 2009, s. 957-983. Ks. Thornberry, P., 2002, s. 116-181.

³¹ Mm. Ratkaisu kohta 9.9.

³² Makkonen, T., 2000, s.142, joka toteaa, että komitea esitti siten kannanoton olemuskeskeistä (essentialist) sosiaalista organisoitumista vastaan ja kyseenalaisti näin *a priori* tyyppisten objektiivisten kriteerien merkityksen. Korkeimman hallinto-oikeuden ”saamelainen kulttuuri ja elämäntapa” voidaan katsoa olevan tällainen ryhmän olemusta koskeva kriteeri.

CERD esitti 2003, että korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta saamelaismääritelmästä on

”liian rajoittava” [ja että] ”valtion olisi annettava riittävä painoarvo yksilön itseidentifikaatiolle” (“kuten yleisessä suosituksessa VIII vuodelta 1990 todetaan”)³³

Komitea katsoo, että kun sopimusvaltio luottaa pääasiassa, ellei yksinomaan, puhutun kielen kriteereihin ja henkilön esi-isiltä perittäviin veroihin, sopimusvaltio ei ota riittävässä määrin itseidentifikaation kriteeriä.”

On epäselvää, mille viimeksi mainittu lausuma ”pääasiallisesta luottamisesta” perustuu. Lausunnossa esitetty huomio ”veromerkintäkeskeisyydestä” on itseasiassa vastoin sitä, että erittäin vanhoja veromerkintöjä (1725-1880) voisi tarkastella yhdessä saamelaiseen elämäntavan, kulttuurin ja voimakkaaseen itseidentifikaatioon liittyen 3 §:ä tulkittaessa. On myös huomattava, että korkein hallinto-oikeus itseasiassa laajensi 1999³⁴ kielikriteerin neljän sukupolven päähän soveltamalla sitä yhdessä 3§:n 3 kohdan kanssa, mikä taas ei viittaa liian rajoittavaan itseidentifikaation tulkintaan. Lisäksi itseidentifikaatio on korkeimman hallinto-oikeuden vaaliluettelohakemusten alkuperäisissä 1999 hylkäämispäätöksissä otettu huomioon sellaisenaan, eikä sen soveltamisen perusteella ole hylätty ketään.

Vuoden 2009³⁵ suosituksissa CERD valvontaelin siis toteaa suosituksena, että

”saamelaismääritelmä... on liian rajoittava”, ja että ”valtion olisi annettava riittävä painoarvoa yksilön itseidentifikaatiolle”.

Vuonna 2012 (ja 2017³⁶) valvontaelin taas suosittaa nimenomaisesti ja tarkasti, että

”todettuaan, että korkein hallinto-oikeus tukeutui vahvasti saamelaismääritelmän osalta... valvontaelimen aikaisempiin suosituksiin... ja että tuomioistuimien antoi riittämätöntä painoarvoa saamelaisten oikeuksille siten kun ne on tunnustettu YK:n alkuperäiskansojen koskevan julistuksen artikkelissa 3, erityisesti heidän oikeudelleen

³³ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (63rd sess. 2003, Geneva) CERD/C/63/CO/5, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Finland, 10 December 2003.

³⁴ KHO 1999:55, 22.9.1999/3181.

³⁵ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/FIN/CO/19, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention : International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Finland, 13 March 2009.

³⁶ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland, 8. June 2017 (para 17):

“5. In line with its general recommendation No. 23 (1997) on the rights of indigenous peoples, the Committee reiterates its recommendation that, in defining who is eligible to vote for Members of the Sami Parliament, the State party accord due weight to the rights of the Sami people to self-determination concerning their status within Finland, to determine their own membership and to not be subjected to forced assimilation (see CERD/C/FIN/CO/20-22, para. 12)”.

*määrittää itse oman identiteettinsä tai jäsenyytensä tapojensa ja perinteittensä mukaan, ja myös oikeuteen pakko-assimilaatiota ja kulttuurin tuhoamista vastaan (artikla 8, artikla 5 KP-sopimus).*³⁷

CERD:n 2012 lausunnossa pääperusteina ovat nimenomaan KP-sopimuksen ja alkuperäiskansojen julistuksen itsemääräämisoikeutta koskevat ja pakottavat kansainvälisen oikeuden periaatteet, jotka on mainittu myös perustuslaissa, saamelaiskäräjälaissa ja niiden hallituksen esityksissä. Koska 2012 kyseessä on erityisempi, korkeimmalle hallinto-oikeudelle nimenomaisesti osoitettu, ja kansainvälisen oikeuden pakottavia normeja painottava voimakas suositus, korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut vähintäänkin 2015 päätöksiä tehdessään luopua itseidentifikaation ja veromerkinnän merkityksen poikkeuksellisesta korostamisesta saamelaiseen elämäntapaan, kulttuurin ja voimakkaaseen itseidentifikaatioon liittyen.

CERD:n 2003 ja 2009 lausumat sisältävät siis erittäin epäselviä ja oikeudellisesti heikkoja periaatteita ja tulkintasuosituksia suhteessa 2012 tehtyihin huomioihin. 2003 ja 2009 suosituksia ei siten olisi voinut käyttää edellä mainitulla tavalla korkeimman hallinto-oikeuden päätösten pääasiallisina tulkintaohjeina, ottaen huomioon myös muut kansainvälisen oikeuden pakottavat normit tai niiden soveltamisen puuttuminen (mm. artikla 25)³⁸. Koska CERD valvontaelimen tehtävänä ei ole yksittäisiä suosituksia antaessaan perustaa niitä kokonaisvaltaiselle ja järjestelmälliselle, kansallisen ja kansainvälisen oikeuden, tulkinnalle (oikeustositseikat huomioon ottaen), korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut tulkita ja soveltaa Suomen oikeutta ja kansainvälistä järjestelmää niiden laajemmassa systemaattisessa merkityksessä.

Toisaalta, koska kyse on viimekädessä kansainvälisen oikeuden puitteissa tapahtuvasta systemaattisesti tulkittavista CERD-suosituksista, 2003/2009 ja 2012/2017 suositukset eivät ole välttämättä ristiriidassa keskenään, eikä niiden painotus ole varsinaisesti muuttunut³⁹. Niiden

³⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/FIN/CO/20-22, Concluding observations on the twentieth to twenty-second periodic reports of Finland, adopted by the Committee at its eighty-first session (6–31 August 2012), 23 October 2012.

³⁸ Ks. jäljempänä.

³⁹ ”Ylimpien tuomioistuinten käytännössä on annettu merkitystä myös sille, olisiko lain soveltajan pitänyt jo olemassa olevan ratkaisukäytännön valossa olla tietoinen kansainvälisen valvontaelimen tulkinnasta” (ks. KHO 2016:33 ja KKO 2014:93) (KHO 2019:90).

Ristiriidan puuttuminen tulee hyvin esiin CERD valvontaelimen ratkaisusta Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 59/2016, Anne Nuorgam et al.

käyttäminen perusteina, edellä kuvaillulla tavalla, liittyy joko informaation puutteeseen ja/tai väärään informaatioon.

Myös Suomen hallitus on raporteissaan 2002 ja 2007 (2003 ja 2009 suositusten perusta) todennut, että vaaleissa ei ole 1999 jälkeen ilmennyt valvontaelimen aikaisemmin esittämiä ongelmia, ja että asia tulisi ratkaista pohjoismaisesti ja lain tasolla.

Vuonna 2003 antamissaan suosituksissa rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea katsoi, että määritelmä "Saamelaisuus", johon saamelainsäädännön soveltaminen perustuu, oli liian rajoittava. Saamelaiskäräjälain 3 §: n mukaan saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena (itsetunnistus) ja joka lisäksi täyttää saamelaisen määritelmän objektiiviset kriteerit. Tämän määritelmän subjektiivinen soveltamisala perustuu korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytäntöä ja lain muuttaminen tältä osin ei ole tällä hetkellä perusteltua. Saamelaiskäräjien mielestä "saamelaisten" määritelmästä olisi keskusteltava pohjoismaisella tasolla, jotta löydettäisiin yhteinen määritelmä.⁴⁰

Valvontaelin toteaa molempien raporttien 2002 ja 2007 käsittelyn yhteydessä sen (2003 ja 2009 suositukset), että niiden tekemiseen ja suullisiin kuulemisiin on osallistunut ei-saamelaisia kansalaisjärjestöjä ja yksityishenkilöitä sekä ei-valtiollisia organisaatiota, niin kirjallisin kuin suullisin huomioin. Tällaiselle informaatiolle perustuvan suosituksen käyttämiseen tulkinta- ja soveltamiskäytännössä olisi tullut suhtautua varovaisemmin.⁴¹

⁴⁰ Suomen raportti CERD:lle CERD/C/FIN/19, 15 lokakuu 2007, s. 8. "According to section 3 of the Act on the Sámi Parliament, a Sámi means a person who considers himself a Sámi (self-identification) and who additionally fulfils the objective criteria of the definition of a Sámi. The subjective scope of this definition is based on the interpretation practice of the Supreme Administrative Court, and amending the Act in this respect is not warranted at present. The Sámi Parliament considers that the definition of "Sámi" should be discussed at Nordic level in order to find a common definition."

⁴¹ "107. Valituksissa käsiteltiin kysymystä siitä, voitaisiinko valittajia pitää saamelaisina, joilla on äänioikeus saamelaiskäräjien vaaleissa sillä perusteella, että he olivat maan, vero- tai väestörekisteriin merkityn henkilön jälkeläisiä. vuoristo-, metsä- tai kalastuslappi vuosina 1695–1875. Useimmat valittajat todellakin vetosivat tähän tosiseikkaan" (CERD/C/409/Add.2 11 April 2002, Suomi).

Kuten edellisessä kirjoituksessa olen todennut (Kiikeri, M., 2021), kansalaisjärjestöjen kirjelmöinnin taustalla näyttää olevan se, että Yhdistyslain mukaisesti perustettujen lapinkylien yhteistyöjärjestö muokkasi pohjoismaiden saamelaisia edustavan saamelaisneuvoston "Saamelaispoliittisen ohjelman" (1980) "Lappalaispoliittiseksi ohjelmaksi ja lappalaisen alkuperäiskansan julistukseksi". Se lähetettiin toimenpidevaatimuksin vuonna 2000 Suomen hallitukselle ja YK:n Geneven toimistolle "The Lapp Political Programme". Ulkoasianministeriö vastasi (2001) tuohon kirjeeseen todeten perustuslain tuntevan vain saamelaisten alkuperäiskansan. Samalla päiväyksellä oikeusministeri totesi vastauskirjeessään, että saamelaiskäräjälain tarkoituksena oli koskea olennaisesti asetuksessa tarkoitettua väestöryhmää eikä luoda uutta kansanryhmää olemassa olleen saamelaisten ryhmän rinnalle. "The Lapp Political Programme" merkittiin saapuneeksi YK:n Geneven toimistoon 25.2. 2000 nro 4740. Oikeusministeriön vastasi, että saamelaisten olevan perustuslain mukaan "ainoa alkuperäiskansa" (päiväty 20.2.2001 (HELD1231-8)). Oikeusministeriön kirjeen on allekirjoittanut oikeusministeri Johannes Koskinen (päiväty 20.2.2001, 246/562/2000 OM). Oikeusministeri toteaa kirjeessään saamelaiskäräjälain pohjautuvat saamelaisvaltuuskunnasta annettuun asetukseen (1973) myöhempiine muutoksineen.

Saamelaiskäräjät on taas selvästi luottanut omia kommentteja tuottaessa 2002 ja 2007 siihen, että valtion antama informaatio 1999 päätöksestä ja sen ongelmattomuudesta on ratkaiseva. Se on korostanut tilanteen yleistä ongelmallisuutta saamelaisten itsemäärittämisoikeuden kannalta. Lausunnossaan ulkoministeriölle 2001, liittyen valtion CERD raportointiin, saamelaiskäräjät toteaa, että

"lainsäädännössä ristiriidat ratkeavat pääväestön hyväksi", "näissä olosuhteissa saamelaisten perusoikeudet toteutuvat vajavaisesti tai jäävät toteutumatta",

ja että

*"saamelaiskäräjät on useassa eri yhteydessä esittänyt avoimen saamelaismääritelmän muuttamista saamen kieleen perustuvaksi. Tulkinnanvarainen saamelaismääritelmä, joka on edelleen voimassa, aiheuttaa ongelmia, koska osa saamelaisalueen pääväestöstä vaikeuttaa määritelmän nojalla saamelaisväestön oloja ja saamelaisten oikeuksien toteutumista sekä pyrkii syrjäyttämään Saamelaiskäräjät toiminnastaan"*⁴².

On epäselvää, miksi valtio ei ole ottanut esiin tätä saamelaiskäräjien kielikriteeriä koskevaa kantaa 2002 ja 2007 raporteissaan.

Täten 2012 suosituksen, ja muiden suositusten, tausta huomioon ottaen 2003 ja 2009 suositukset eivät olisi voineet toimia pääperusteina 2011 ja 2015 laintulkinnan ja soveltamisen muutoksille. Näin on erityisesti siksi, että kansainvälisen oikeuden (KP-sopimus ja yleismaailmallinen julistus) pakottava itsemäärittämisoikeuden periaate olisi tullut ottaa huomioon tärkeimpänä ja sitovimpana oikeuslähteenä saamelaiskäräjälain 3§:ä tulkittaessa ja sovellettaessa. Lain soveltamisessa ja siihen liittyvässä tulkinnassa olisi tullut pidättäytyä lain ulkopuolisten sekä kulttuuri-itsehallinnon ja itsemäärittämisoikeuden vastaisten kriteerien (kokonaisharkinta, saamelainen elämäntapa ja saamelainen kulttuuri) käytöstä⁴³.

"Asetuksessa saamelaisen määritelmä oli saamen kieleen perustuva... Lain tarkoituksena oli koskea olennaisesti samaa väestöryhmää, jota asetuskkin oli koskenut, eikä luoda uutta, eri tavoin määräytyvää kansanryhmää olemassa olleen saamelaisväestön rinnalle."

Lisäksi oikeusministeriö katsoi, että yhdistyslain säännösten mukaan perustettuja yksityisoikeudellisia organisaatioita (lapinkyläyhdistyksiä) ei "voida pitää hallinnollisten säännösten varassa aikoinaan toimineiden lapinkylien perillisinä."

⁴² Saamelaiskäräjien kirje Ulkoasiainministeriölle 8.6.2001, Dro 305/D.a.2. Asia: YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, Suomen 16. määräaikastraportti.

⁴³ Jo vuonna 2000 Timo Makkonen toteaa, että

"Suomessa saamelaisten määritelmän tahattomasta laajentamisesta on tullut ongelma" (2000, s. 122).

Lisäksi hän toteaa, että

"kaikissa näissä maissa riitoja on syntynyt sen suhteen, että jotkut henkilöt tai ryhmät ovat vaatineet saamelaisstatusta. Tällaiset "jäljittelevät" alkuperäiskansayksilöt

CERD:n suositukset eivät siten, edellä esitetty huomioon ottaen, tarkoittaneet yksilön itseidentifikaation (samaistumisen) korostamista sellaisena kuin se ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden 2011 ja 2015 päätöksissä. Niissä saamelainen elämäntapa ja saamelaiskulttuuri (essentiaalinen), ja niihin voimakas samaistuminen (subjektiivinen), on otettu, yhdessä hakijayksilön perusoikeusystävällisen tulkinnan kanssa, määrääviksi objektiivisiksi perusteeksi valituksia hyväksyttäessä⁴⁴.

Huomioita KHO:n 2011 ja 2015 päätöksistä ja niiden perusteista. Päätöksessä KHO 2011⁴⁵ korkein hallinto-oikeus loi yksilön itseidentifikaation sekä uusien, lain ulkopuolisten, objektiivisen kriteerin yhteyden ja pääpainon

Edellä mainituilla perusteilla saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ää on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti kokonaisuutena tilanteissa, joissa itseidentifikaation perustaksi ei voida esittää aukotonta selvitystä pykälän 1 kohdassa tarkoitettusta kieliperusteesta. Tulkinnan lähtökohtana on sen arvioiminen, pitääkö henkilö itseään saamelaisena ja onko tälle samaistumiselle objektiivisia perusteita.

Lain vastainen laajentava tulkinta seuraa siitä, että yksilön samaistumiseen liitetään uusia olennaisia ja ”olemuksellisia” ”objektiivisia” perusteita (elämäntapa ja kulttuuri).

Päätöksessä KHO 2015:147 korkein hallinto-oikeus jatkaa samaa tulkintalinjaa suhteessa saamelaiskulttuuriin. Se toteaa, että

*Kokonaisarvioinnilla on merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa henkilö lähtökohtaisesti täyttää ainoastaan saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohdan mukaisen edellytyksen, mutta lainkohdan mukainen merkintä on ajalta ennen vuotta 1875. Mitä vanhemmasta luettelomerkinnästä on kysymys, sitä vahvempaa selvitystä edellytetään henkilön **muista** siteistä saamelaiskulttuuriin.*

Subjektiivista käsitystä kulttuurista ja elämäntavasta sekä siihen samaistumisesta on siis ylikorostettu objektiivisena seikkana⁴⁶. Tulkinnan perusteena olevaa perusoikeutta ei ole yksilöity. Toisaalta päätöksistä ei oteta riittävästi kantaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta koskevaan perusoikeuteen eikä KP-sopimuksen artiklaan 25. Kansainvälisen oikeuden säätämä

näyttävät olevan väistämätön sivutuote sille, että tietoisuudesta alkuperäiskansoille suotujen erityisten suojelutoimien osalta on lisääntynyt” (sama, sekä alaviite 525).

⁴⁴ Perusoikeustulkinnasta jäljempänä, kappale 3. viii.

⁴⁵ Muu päätös, taltionumero 2711, dro 2085/3/11.

⁴⁶ Korkein hallinto-oikeus jatkaa samaa väärää lainsoveltamista edelleen 2021 päätöksissään KHO 2021:45 ja KHO 2021:48 (ks. kappale 3. v.).

itseäänäämis-oikeus on asetettu alisteiseen asemaan suhteessa yksilön oikeuteen hakea vaaliluetteloon ja identifioida itsensä saamelaiseksi lain 3 §:n 1. momentin merkityksessä.

Kyseisten seikkojen todenperäisyydestä ja niihin liittyvistä seikoista ei olisi voitu myöskään vaatia varsinaista nimenomaista arvioita tai vastanäyttöä. Tällainen vaatimus oli kohtuuton. Päätöksessä on asetettu saamelaiskäräjille velvoite, jonka noudattamiseen se ei ole lain mukaan velvollinen. Vaatimus on kyseenalainen myös hakijan henkilökohtaisen integriteetin kannalta⁴⁷.

CERD:n ratkaisu 2022. Edellä esitetty korkeimman hallinto-oikeuden teoria CERD:n aikaisempien lausumien merkityksestä laintulkinnan laajentamisen perusteena sai viimeisen tyrmäyksen CERD:n omassa ratkaisussa kesäkuussa 2022⁴⁸. Siinä komitea totesi, että Suomi on loukannut yleissopimuksen⁴⁹ 5 artiklan c kohtaa koskien valittajien poliittisia oikeuksia, erityisesti oikeutta osallistua vaaleihin eli äänestää ja olla ehdokkaana vaaleissa yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella sekä osallistua hallitukseen ja julkisten asioiden hoitoon kaikilla tasoilla.

5 artikla

Tämän yleissopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusvelvoitusten mukaisesti sopimusvaltiot sitoutuvat kieltämään ja lopettamaan rotusyrjinnän sen kaikissa muodoissa sekä takaamaan jokaiselle rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tahi etniseen alkuperään katsomatta yhdenvertaisuuden lain edessä varsinkin seuraavien oikeuksien osalta:

...

c) poliittiset oikeudet, erityisesti oikeudet osallistua vaaleihin - äänestää, ja olla ehdokkaana vaaleissa - yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella, osallistua hallitukseen sekä julkisten asioiden hoitoon kaikilla tasoilla sekä päästä yhtäläisesti osalliseksi julkisista palveluksista;

Loukkaus on komitean mukaan perustunut suoraan korkeimman hallinto-oikeuden 2015 objektiivisista kriteereistä poikkeaviin, kokonaisarviona ilman objektiivisia kriteereitä, tehtyihin päätöksiin⁵⁰. Päätökset ovat voineet keinotekoisesti muuttaa saamelaiskäräjien

⁴⁷ Ks. jäljempänä s. 31, Oikeusministeriön asetus saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä 965/2006, s. 32.

⁴⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 59/2016, Anne Nuorgam et al.

⁴⁹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ADOPTED 21 December 1965 BY UN General Assembly resolution 2106 (XX). 37/1970, Asetus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaatamisesta.

⁵⁰ Opinion, kohta 9.2.

valitsijakuntaa. Ne ovat loukanneet valittajien oikeutta saamelaisena alkuperäiskansana määrätä kollektiivisesti saamelaiskäräjien kokoonpanosta ja osallistua yleisten asioiden hoitamiseen. Tämä on taas vaikuttanut saamelaiskäräjien kykyyn aidosti edustaa saamelaisia ja heidän etujaan.

Lähtökohtana komitean arviolle on ”*free, prior and informed consent*”, eli vapaan, edeltävän ja tietoisin hyväksynnän, normi, jota koskevat loukkaukset ovat yleisin rotuun perustuvan syrjinnän syy. Suostumuksen antaminen toimelle on ”vapaa” (”free”) silloin, kun se ei tapahdu pakon, pelottelun tai manipulaation sanelemana. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi ulkoapäin asetetut aikataulut. Suostumusta on pyydetty tarpeeksi ajoissa (”*prior*”) ja tieto suostumukseen liittyvistä seikoista tulee antaa ajoissa (”*informed*”).⁵¹ Saamelaisten ja saamelaiskäräjien itsemääräämisoikeuden toteuttaminen perustuu tälle normille. Kaikki valtion toimet, jotka puuttuvat saamelaisten kollektiiviseen tai yksityisten tehokkaaseen osallistumisoikeuteen heitä itseään koskevia päätöksiä tehtäessä, voivat olla artiklan 5 c vastaisia.⁵² Tässä tapauksessa todettiin tällainen oikeudenloukkaus⁵³. Huomattakoon, että saamelaiskäräjälain 3 § koskee nimenomaan tätä vaikuttamismahdollisuutta, mutta ei määritä muita, kaikkien saamelaisten äänioikeudesta riippumattomia, oikeuksia.⁵⁴ CERD komitea perustelee ratkaisuaan myös alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklalla (”ryhmän jäsenien valinta omien tapojensa ja perinteidensä mukaisesti”)⁵⁵.

Suosituksena komitea esittää saamelaiskäräjälain 3 §:n uudistamista kiireellisesti tehokkaana oikeussuojakeinona. Näin turvattaisiin saamelaisten oikeus antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus omaan jäsenyyteensä ja poliittiseen osallistumiseensa liittyvissä asioissa.

Vaikka ratkaisu koskee suoranaisesti vain 2015 tehtyjä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, on selvää, että muutosvaatimus koskee myös neljää 2011 kokonaisarvioina tehtyä päätöstä⁵⁶.

⁵¹ Ks. mm. Free, Prior and Informed Consent (FPIC), Indigenous peoples, United Nations, FAO, Manual 2016, <https://www.fao.org/indigenous-peoples/our-pillars/fpic/en/>

⁵² Opinion kohta 9.5.

⁵³ Opinion kohta 9.7.

⁵⁴ Opinion kohta 9.8.

⁵⁵ Opinion kohta 9.10.

⁵⁶ Jostain syystä 2011 päätöksiä ei ole otettu valitukseen mukaan.

Suomen valtion perustelut CERD 2022 prosessissa. CERD:n 2022 ratkaisussa huomio kiinnittyy Suomen valtion prosessissa esittämiin virheellisiin perusteisiin. Ne kuvastavat valtion asennetta ja väärinymmärrystä komiteoiden päätösten luonteesta ja kansainvälisestä oikeudesta.

Valtio väittää vastineessaan, että valittajat eivät olisi olleet korkeimman hallinto-oikeuden juttujen osapuolia, ja siksi asia olisi jätettävä tutkimatta⁵⁷. Se toteaa myös, että valitusta ei voi sisällöllisesti hyväksyä, koska valituksen esittäjät perustavat sen tuleville hypoteettisille ja ennakoimattomille tapahtumille. Lisäksi valtio toteaa, että jos päätöksessä löydetään loukkaus, se merkitsee yleissopimuksen arvaamatonta tulkintaa ja epävarmuutta⁵⁸. Komitea taas toteaa tähän, aivan oikein, että sopimusvaltion toimielinten tekemillä päätöksillä voi olla suora vaikutus yksilöiden kansalaisoikeuksiin, poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin. Siten se otti asian tutkittavaksi⁵⁹. Toiseen argumenttiin komitea ei ota edes kantaa.

Valtio esitti myös, että komitealla ei olisi toimivaltaa tutkia uudelleen korkeimman hallinto-oikeuden jo tutkimia tosiseikkoja. Komitea ei ota tähän kantaa, ymmärrettävistä syistä; komitean tehtävänä ei ole tutkia uudelleen tapausten tosiseikkoja vaan ainoastaan sitä, miten korkeimman hallinto-oikeuden lainsoveltaminen ja laintulkinta on mahdollisesti rikkonut valittajien oikeuksia ja kollektiivista itsemääräämisoikeutta. Kansallisen instituution tehtävänä on soveltaa CERD:n ja ihmisoikeuskomitean oikeuskysymystä koskevaa ratkaisua itse vahvistamiinsa tosiseikkoihin. Tätä korkein hallinto-oikeus ei 2019 eikä 2022 ole tehnyt (purkuhakemukset).⁶⁰ Valtion taas tulee panna komiteoiden päätökset täytäntöön kaikilta osin. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt vastaavia, valtion CERD prosessissa esittämiä, argumentteja 2019 purkupäätöksissään⁶¹.

Suomen valtio viittaa myös neljän saamelaiskäräjien jäsenen julkiseen kirjeeseen saamelaiskäräjille, jossa he kiistävät aikaisemmin annetun ihmisoikeuskomitean 2019 ratkaisun lopputuleman ja pitävät korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä oikeina⁶². Komitea ei ota

⁵⁷ Opinion, kohta 5.2.

⁵⁸ Opinion, kohta 7.8. ja 5.9.

⁵⁹ Opinion, kohta 4.

⁶⁰ Opinion, kohta 5.2.

Katso tältä osin jäljempänä tämän kirjoituksen kappale iv. KHO: ”Ihmisoikeuskomitean tietojen puutteellisuus”.

⁶¹ Mm. KHO 2019:90.

⁶² Opinion, kohta 7.3.

kantaa tähänkään argumenttiin sen ilmiselvän keinotekoisuuden vuoksi; komitea keskittyy itse oikeudellisen kysymyksen ratkaisemiseen.⁶³

Lopuksi valtio toteaa, että henkilöitä, joiden päätöksistä kokonaisarvioinnissa on kyse, ei ole kuultu ihmisoikeuskomiteassa eikä kyseisessä CERD prosessissa. YK:n KP-järjestelmässä on omat sääntönsä kolmannen osapuolen kuulemisesta. ICERD prosessin osalta on omat säännökset, mutta niissä ei ole säädetty tällaisesta kolmannen osapuolen kuulemisesta⁶⁴. Ihmisoikeuskomitealla on mahdollisuus hyväksyä työjärjestyksensä 96 artiklan mukaisesti kolmansien osapuolten toimittamia tietoja ja asiakirjoja, jotka voivat olla välttämättömiä ja olennaisia tapauksen asianmukaiselle ratkaisemiselle (*amicus curiae*). Komitea voi pyytää niitä, jos se katsoo tiedon olevan tarkoituksenmukainen ja hyödyllinen. Yksilöity pyyntö materiaalin toimittamisen mahdollisuudesta tehdään ihmisoikeuskomitealle, joka käsittelee asian. Jos komitea katsoo asiakirjojen toimittamisen tarkoituksenmukaiseksi, se voi antaa siihen luvan. Se voi ottaa esitetyt seikat huomioon ratkaisuaan tehdessään, jos informaatio on olennaista.⁶⁵ On varsin yllättävää, että valtion asiamiehet eivät tunne tätä järjestelmää.

Hakemusta väliintulosta ei ihmisoikeuskomitean tapauksessa ollut tehty. Olisi ollut myös erittäin epätodennäköistä, että 93:n henkilön kuvaus Suomen lain tulkinnasta, vaikkakin asiamiehen välityksellä, olisi tuonut esiin jotain sellaista, mitä valtio ei voinut esittää. Tällainen väliintulo olisi tuskin tuonut esiin mitään sellaista, mikä olisi ollut välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista ihmisoikeuskomitean tai CERD päätöksenteolle.

Kansainväliset valitusinstituutiot käsittelevät vain valtion ihmisoikeusloukkauksia, jotka johtuvat lain väärästä soveltamisesta. Ne eivät tutki yksittäisiä kansallisia tapauksia. Lisäksi todettakoon, että kansalliset päätökset eivät tässä tapauksessa loukanneet kenenkään

⁶³ Valittajat toteavat itse tähän, että tällainen ”vain kuvastaa vain sitä tosiasiaa, että sopimusvaltion toistuvilla puuttumisilla saamelaisten itsemääräämisoikeuteen, pääasiassa vuosien 2011 ja 2015 saamelaiskäräjien vaalien yhteydessä, on ollut tyyppillisiä hajota ja hallitse seurauksia, kun eräät saamelaiset omaksuvat ymmärrettävästi vähemmän määrätietoisan lähestymistavan oikeuksien puolustamiseen saamelaisten ja hakevat sen sijaan yhteistyötä paikallisen suomalaisen hallitsevan väestön kanssa.”

Käsitykseni mukaan kyse on osin korkeimman hallinto-oikeuden 2011 päätöksillä otetuista henkilöistä.

⁶⁴ Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/35/Rev.3, 01/01/89, C. Consideration of communications on their merits.

⁶⁵ Human Rights Committee, Guidelines on third-party submissions ([Guidelines_3rd_party_Submissions_EN.docx \(live.com\)](#))

kolmannen oikeutta. CERD:issä ei, kuten ei YK:n ihmisoikeuskomiteassakaan, käsitellä kansallisia oikeustapauksia millään tavalla ”uudelleen”. Valtion argumentointi on varsin erikoista.

Muilta osin Suomen valtio toistaa korkeimman hallinto-oikeuden 2019 purkuratkaisuissa jo esittämiä perusteita.

ii. Ihmisoikeuskomitean käytännön ”epäselvyys” ja sen tietojen ”puutteellisuus”

Ihmisoikeuskomitean ratkaisujen ja tulkintakäytännön epäselvyys. Korkein hallinto-oikeus toteaa 2019 purkupäätöksissään, että ihmisoikeuskomitean tulkinnat itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän painoarvoista ovat muuttuneet ja kannanotot ovat epäselviä. Siksi käytettävissä olleen kansainvälisen oikeuden käytännön valossa ei ole tapahtunut lainsoveltamisen virhettä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa (KHO 2019:90):

Ihmisoikeuskomitea oli vuonna 2019 antamissaan näkökannoissa täsmentänyt ja selkeyttänyt saamelaisen määritelmän tulkintaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ennen näitä ratkaisuja kansainvälisten valvontaelinten käytäntö erityisesti itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän keskinäisestä painoarvosta oli ollut epäselvä määriteltäessä sitä, kuka on saamelainen.

Päätöksissä KHO 2015:147/148 todetaan, että

Itsensä ryhmään samaistavan yksilön oikeuksien rajoittamiselle tulee olla objektiivinen ja kohtuullinen oikeutus, ja rajoituksen tulee olla tarpeellinen koko vähemmistöryhmän hyvinvoinnin ja elinkyvyn kannalta.

Kyseinen lausuma on otettu ihmisoikeuskomitean tapauksista, joissa ryhmä oli rajoittanut jo muutenkin alkuperäiskansaryhmään kuuluvan henkilön taloudellisen toiminnan oikeuksia, ei kuulumista itse ryhmään⁶⁶. Siksi käsitys kansainvälisen oikeuden tulkintakäytännön

⁶⁶ *Ihmisoikeuskomitea, Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, CCPR/C/33/D/197/1985 (1988) “9.8 In resolving this problem, in which there is an apparent conflict between the legislation, which seems to protect the rights of the minority as a whole, and its application to a single member of that minority [a Swedish citizen of Sami ethnic origin, muualla ratkaisussa], the Committee has been guided by the ratio decidendi in the Lovelace case (No. 24/1977, Lovelace v. Canada), namely, that a restriction upon the right of an individual member of a minority must be shown to have a reasonable*

sisällöstä ja muutoksesta ei ole missään tapauksessa saamelaismääritelmän tulkintaan soveltuva. Ihmisoikeuskomitealla ei siis ole ollut mitään tulkinta/soveltamiskäytäntöä itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän suhteesta valliluetteloasioiden merkityksessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden vastaavaksi katsomien ratkaisujen olosuhteet ja tosiseikat ovat täysin erilaiset. Korkeimman hallinto-oikeuden 2019, 2011 ja 2015 päätösten perusteet eivät ole voineet siten olla mitenkään sidoksissa ihmisoikeuskomitean tulkintakäytäntöön, koska sellaista ei itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän suhteesta ole ollut⁶⁷. Korkeimman hallinto-oikeuden käsitys on ollut varsin väärä.

Pakottavat kansainvälisen oikeuden säännöt ja periaatteet; *iura novit curia*. Korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut 2019, 2011 ja 2015 päätöksiä tehdessään ottaa huomioon ehdottomina ja pakottavina oikeuslähteinä seuraavat systemaattisesti selkeät kansainvälisen oikeuden sopimusartiklat ja oikeusperiaatteet.

YK:n alkuperäiskansoja koskevan julistuksen 3 ja 4 artikloissa todetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus.

3 artikla

Alkuperäiskansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.

4 artikla

Itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin.

Julistuksen 33 artiklassa todetaan nimenomaisesti, että

”alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti (...) ja oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.”

and objective justification and to be necessary for the continued viability and welfare of the minority as a whole. After a careful review of all the elements involved in this case, the Committee is of the view that there is no violation of article 27 by the State party. In this context, the Committee notes that Mr. Kitok is permitted, albeit not as of right, to graze and farm his reindeer, to hunt and to fish.”

Täysin vastaava tilanne ja sama muotoilu Ihmisoikeuskomitea, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2000). *Lovelace (Lovelace v. Canada, Comm. 24/1977, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1, at 10(HRC 1979)* tapaus koski myös yhteisöön jo kuuluvan henkilön toiminnan rajoittamista.

⁶⁷ ”Ylimpien tuomioistuinten käytännössä on annettu merkitystä myös sille, olisiko lain soveltajan pitänyt jo olemassa olevan ratkaisukäytännön valossa olla tietoinen kansainvälisen valvontaelimen tulkinnasta” (ks. KHO 2016:33 ja KKO 2014:93) (KHO 2019:90).

Sen 8 artiklan 1 kohdan mukaan

”alkuperäiskansoilla ja niihin kuuluvilla yksilöillä on oikeus siihen, ettei niitä pakkosulauteta eikä niiden kulttuuria tuhota.”

Kyseiset 2011 ja 2015 aikana voimassa olleet säännökset asettavat jo sellaisenaan suuremman painoarvon saamelaisinstituutioiden ryhmähyväksynnälle kuin yksityisen itseidentifikaatiolle (ks. jäljempänä, kappale. *Itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän erottaminen*, 3. v.). <<z<

ILO-sopimuksessa⁶⁸, jonka johdannossa mainitaan KP-sopimus, ja jonka tavoitteet Suomi on useissa erilaisissa lakiehdotuksissa tunnustanut ”hallinnon toimintaohjeeksi”⁶⁹, todetaan, että

Preamble/johdanto

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards

*[Ottaan huomioon, että kansainvälisessä oikeudessa vuodesta 1957 lähtien tapahtunut kehitys sekä alkuperäiskansojen ja heimojen tilanteen kehittyminen kaikilla maailman alueilla on tehnyt aiheelliseksi ottaa käyttöön uusia kansainvälisiä standardeja **aiempien assimilaatioon johtavien aikaisempien standardien tilalle**]*

⁶⁸ International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)

⁶⁹ ”*Eduskunnan sosiaalivaliokunnan lausunnon mukaan Suomessa on kuitenkin ryhdyttävä toimenpiteisiin ratifiointiedellytysten luomiseksi ja jo ennen [ILO] sopimuksen ratifiointia on pyrittävä toimimaan lainsäädännössä ja hallinnossa yleissopimuksen säännösten ja hengen mukaisesti. Sosiaalivaliokunta kiirehti lisäksi saamelaisten asemaa, elinkeinoja ja saamen kielen turvaamista koskevan lainsäädännön valmistelua. (SoVL 11/1990 vp)*” (1994 vp - HE 248).

”... Nykyinen tilanne on ristiriidassa eduskunnan toivomusten ja lausuntojen kanssa. Lisäksi se estää Suomea ratifioimasta ILO:n alkuperäiskansasopimusta, jota eduskunnan perustuslakivaliokunta jo noudattaa käytännössään” (1994 vp - HE 248).

”*Esitys pyrkii myös ILO:n alkuperäiskansasopimuksessa asetettuihin päämääriin*” (1994 vp - HE 248).

”*Pyrkimys saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon on yhdensuuntainen myös ILO:n alkuperäiskansasopimuksen 7 artiklan kanssa, joka turvaa alkuperäiskansan oikeuden hallita mahdollisimman laajasti kulttuurikehitystään. Tämänkin artiklan määräystä Suomen tulisi jo ennen yleissopimuksen ratifioimista noudattaa lainsäädännössään eduskunnan sosiaalivaliokunnan mielestä*” (SoVL 11/1990 vp) (1994 vp - HE 248).

Euroopan unionin periaate liittymissopimuksen periaate, kansainvälisten säännösten sitovuus ja saamelaisten oikeuksien vaikutus: ”Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen liittyy saamelaisia koskeva pöytäkirja N:o 3, jossa tunnustetaan ne velvollisuudet ja sitoumukset, jotka Norjalla, Ruotsilla ja Suomella kansallisen ja kansainvälisen oikeuden nojalla on saamelaisiin nähden, sekä otetaan erityisesti huomioon, että Norja, Ruotsi ja Suomi ovat sitoutuneet saamelaisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen”.

Article 1,

2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.

[ryhmien omaa] itseidentifikaatiota alkuperäiskansoiksi tai heimoiksi on pidettävä peruskriteerinä määritettäessä ryhmät, joihin tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan.]

ILO-sopimuksen artiklassa 2 taas todetaan, että

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

[Hallituksilla on vastuu kehittää koordinoituja ja systemaattisia toimia, yhdessä asianomaisten kansojen kanssa, joilla suojellaan näiden kansojen oikeuksia ja taata heidän koskemattomuutensa [integriteettinsä].

Sopimuksen muissa artikloissa lausutaan lisäksi, että

Article 5, In applying the provisions of this Convention: (b) the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;

[5 artikla Tämän yleissopimuksen määräyksiä sovellettaessa: b) näiden kansojen arvojen, käytäntöjen ja instituutioiden eheyttä on kunnioitettava;”

Article 7, 1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being

[7 artikla, 1. Asianomaisilla kansoilla on oikeus päättää omista prioriteeteistaan kehitysprosessille, koska se vaikuttaa heidän elämäänsä, uskomuksiinsa, instituutioihinsa ja henkiseen hyvinvointiinsa]

Article 8, 1. In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.

[8 artikla, 1. Sovellettaessa kansallisia lakeja ja määräyksiä asianomaisiin kansoihin on otettava asianmukaisesti huomioon heidän tapansa ja tavanomainen oikeutensa.]

Suomea sitovan YK:n Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan (KP-) sopimuksen 1 artiklan mukaan

Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus” ja ”määrätä vapaasti poliittinen asemansa ja kehittää vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan

Sen 27 artiklassa määrätään, että

Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

27 artiklaa koskevan yleiskommentin nro 23 mukaan

”kulttuuristen oikeuksien käyttö ilmenee monissa eri muodoissa... oikeus voi sisältää myös kalastuksen tai metsästyksen kaltaisia perinteisiä toimintoja sekä oikeuden asua

lailla suojelluilla alueilla. Kyseisten oikeuksien nauttiminen saattaa edellyttää positiivisia oikeudellisia suojelutoimia sekä toimia, joilla varmistetaan vähemmistöyhteisöjen jäsenten tehokas osallistuminen heihin vaikuttavaan päätöksentekoon.”

Korkein hallinto-oikeus jättää myös huomioimatta, eikä edes mainitse tai tutki 2011 ja 2015 päätöksissään, KP-sopimuksen 25 artiklan oikeutta.

25 artikla Jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia:

- a) ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta;*
- b) äänestää ja tulla valituksi määräaikaissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tahdon vapaan ilmentymisen;*

2019 purkupäätöksissä korkein hallinto-oikeus mainitsee KP-sopimuksen 25 artiklan ihmisoikeuskomitean ratkaisua referoiden, mutta ei mitenkään analysoi sen merkitystä, kuten ei myöskään sen huomioimattomuuden merkitystä 2011 ja 2015 päätöksiin liittyen. Artiklaa 25 ei mainita 2011 ja 2015 päätöksissä lainkaan. Perusteluissa on täten aukko ja puute.

Kuten todettua, korkein hallinto-oikeus lausui 2019 purkupäätöksessään myös, että ihmisoikeuskomitean tulkintalinjan on muuttunut 2019 tehdyn ratkaisun myötä. Näin ei kuitenkaan ole. Ryhmän jäsenen artikla 25 mukaisen perusoikeuden tulkintakäytäntö ei ole muuttunut mitenkään. Korkeimman hallinto-oikeuden omalla harkinnalla artikla 25:n osalta ei ole ollut mitään tekemistä 2011/2015/2019 päätösten tulkinnan kanssa siltä osin, kun ihmisoikeuskomitea katsoo korkeimman hallinto-oikeuden menneen Suomen lain objektiivisten kriteerien ulkopuolelle.

Näillä perusteilla voidaan katsoa, että 2011, 2015 ja 2019 päätökset perustuvat ilmeiseen väärinsoveltamiseen.

iii. Erityisesti Suomen oikeuden vastaisuudesta; laajentava tulkinta ja lain ulkopuolisten kriteerien soveltaminen

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 2011 ja 2015, jotka olivat siis 2019 ja 2022 purkuhakemuksen kohteena, ovat olleet lähtökohtaisesti nimenomaan Suomen perustuslain ja

saamelaiskäräjälain ilmeistä väärää lainsoveltamista sen lisäksi, että ne ovat olleet pakottavien kansainvälisoikeudellisten sääntöjen, tavoitteiden ja tulkintojen vastaisia.

Lain 3§:n määritelmässä on kyse selkeiden ja pysyvien rajojen luomisesta sille, miten itsemääräämisoikeuden ulkopuolinen instituution tekee päätöksiä ryhmään kuulumisesta. Kyse on tunnustetun alkuperäiskansan aseman ja identiteetinmäärittämisprosessin suojaksi asetetuista perustavaa laatua olevista periaatteista kuten oikeusvarmuudesta, johdonmukaisuudesta ja ryhmän oikeutettujen odotusten suojaamisesta⁷⁰.

Soveltaessaan lain ulkopuolisia kriteereitä, kuten saamelaiskulttuuria ja saamelaista elämäntapaa (yhdessä itseidentifikaation kanssa (voimakas samaistuminen)), korkein hallinto-oikeus ei ottanut huomioon Suomen perustuslaissa taattuja saamelaisten kulttuurillista itsehallintoa ja itsemääräämisoikeutta riittävässä määrin⁷¹. Kyse on lisäksi ryhmän olemusta määrittävien sekä heikoille ja subjektiivisille elämäntapakuvauksille perustuvien käsitysten käyttämisestä päätöksen perusteina⁷².

Perustuslain 17 §:ssä todetaan, että

”...

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”

121 §:ssä sanotaan taas, että

Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

22 § Perusoikeuksien turvaaminen

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain hallituksen esityksessä lausutaan, että

121 §. Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto. ...Pykälään otettaisiin myös voimassa olevan hallitusmuodon 51 a §:ää vastaava säännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta.

⁷⁰ Makkonen, T., s.52 ja 55. Ks. myös Medina, L., 1997, s. 769.

⁷¹ Hallitusmuotoon lisättiin säännökset saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta jo 1995 (973/1995).

⁷² Jo 2000 Timo Makkonen varoitti saamelaisiin ja alkuperäiskansojen määrittelyyn liittyvästä essentialismista eli olemuksellisesta tulkinnasta. Olemusta koskevat kriteerit eivät ole neutraaleja, hyväksyttyjä ja periaatteellisia. Ne ovat epätieteellisiä. ”Olemusperusteiset käsitteellistämiset ovat vastoin kansainvälisen oikeuden ja Yhdistyneiden kansakuntien perustavaa laatua olevia periaatteita” (Makkonen, T., 2000, s.147).

Sen mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (ks. HE 248/1994 vp, PeVM 17/1994 vp, SuVM 12/1994 vp ja PeVM 1/1995 vp). Säännös sopii luontevasti alueellista itsehallintoa koskevaan momentin yhteyteen. Saamelaisten asemasta alkuperäiskansana sekä oikeudesta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan säädetään 17 §:ssä.

Saamelaiskäräjälaissa, joka siis panee täytäntöön perustuslain säädökset, todetaan taas, että

1 § Lain tarkoitus

Tämän lain mukaisesti turvataan saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto. Kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Kulttuuri-itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjät toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

5 § Yleinen toimivalta Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat.

... Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään.

14 § Muut toimielimet Saamelaiskäräjät asettaa vaalilautakunnan 4 luvussa tarkoitettuja vaaleja varten. Käräjät voi asettaa myös muita toimielimiä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon kuuluvien asioiden hoitamiseksi.

Saamelaiskäräjälain hallituksen esityksessä⁷³ esitetään taas, että

Esityksessä ehdotetaan, että saamelaisten oikeus muihin väestöryhmiin nähden yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa turvataan etnisen kulttuuri-itsehallinnon perustalta.

...

1 §. Lain tarkoitus. Lain tarkoituksena olisi turvata saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto, jonka tehtäviä varten saamelaiset valitsisivat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

...

Ehdotetulla säännöksellä olisi sen perustelujen mukaan tarkoitus turvata saamelaisten asema alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.

...

Saamelaisilla alkuperäiskansana olisi saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskevissa asioissa perustuslaissa turvattu kulttuuri-itsehallinto.

...

Kulttuuri-itsehallinnon keskeisenä elimenä toimisi saamelaisten kansanvaltainen edustajisto saamelaiskäräjät.

...

Pyrkimys saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon on yhdensuuntainen myös ILO:n alkuperäiskansasopimuksen 7 artiklan kanssa, joka turvaa alkuperäiskansan oikeuden hallita mahdollisimman laajasti kulttuurikehitystään.

⁷³ Hallituksen esitys Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön (HE 248/1994).

...
Kulttuuri-itsehallinnon mukaisia tehtäviä varten saamelaiset valitsisivat suoralla kansanvaalilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

...
Säännös loisi myös valtiolle velvollisuuden toimia lainsäädännössä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon toteutumiseksi. Ehdotettujen lakien tultua voimaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tulisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiriin.

...
Tässä yhteydessä sana kulttuuri on ymmärretty laajasti. Esityksen perustelujen mukaan "säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja.

...

Suomen valtio ei ole ihmisoikeustoimikunnassa käydyssä prosessissa kiistänyt sitä, että se ei olisi soveltanut lain ulkopuolisia kriteereitä⁷⁴

6.7 Tässä yhteydessä komitea toteaa, että saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n mukaan henkilön katsominen saamelaiskäräjien vaaleissa äänioikeutetuksi saamelaiseksi edellyttää, että hän "pitää itseään saamelaisena, edellyttäen: 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa; taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa." Komitea toteaa myös, ettei korkein hallinto-oikeus useimmissa tapauksissa soveltanut kyseisiä objektiivisia perusteita, mitä osapuolet eivät ole kiistäneet.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut itse 2019 purkupäätöksessä, että se on vuosina 2011 ja 2015 omaksunut aiemmasta poikkeavan tulkinnan käräjälain saamelaismääritelmästä ja soveltanut sitä⁷⁵.

Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten eriävissä mielipiteissä mainitaan myös saamelaiskäräjälain 3 §:n laajentava tulkinta

"Soveltamalla vuodesta 2011 lähtien oikeuskäytännössään kokonaisarviointia korkein hallinto-oikeus on siis laajentanut saamelaiskäräjälain 3 §:n 2 kohdan mukaisen saamelaismääritelmän edellytyksen täyttymiseksi hyväksytyjen luettelomerkintöjen piiriä aiemmasta oikeus- ja tulkintakäytännöstä sekä saamelaiskäräjälain esitöissä (HE 248/1994 vp) esitetystä poiketen siten, että myös vuotta 1875 aikaisemmat merkinnät, eli selvitys henkilön polveutumisesta⁷⁶ saamelaisista esivanhemmista, on voitu ottaa

⁷⁴ Epävirallinen suomennos – Ulkoministeriö – toukokuu 2019, Yhdistyneet kansakunnat CCPR/C/124/D/2668/2015, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Tarkistamaton ennakkoversio, 1. helmikuuta 2019, Alkuperäiskieli: englanti, Ihmisoikeuskomitea Valinnaisen pöytäkirjan 5 artiklan 4 kappaleen mukaisesti esitetyt komitean näkökannat ilmoituksesta nro 2668/2015.

⁷⁵ Mm. KHO 2019:90 ja 2019:1662 s. 23(48).

⁷⁶ Yleisessä keskustelussa on esitetty, että polveutuminen olisi saamelaiskäräjälain 3§:n pääperuste. Tämä on täysin väärä käsitys. Saamelaisinstituutiot, saamelainen tapaoikeus, korkein hallinto-oikeus ja lainlaatijat eivät, mikään niistä, vahvista polveutumisen olevan vaaliluettelomerkinnän pääperuste. Kaikille niille kieli on pääperuste. Tulkinnan raja on kielikriteerissä. KV-oikeus ei määritä

huomioon tilanteessa, jossa vaaliluetteloon hakeutuva henkilö on esittänyt selvitystä itseidentifikaatiostaan eli samaistumisesta saamelaisuuteen. Mitä vanhemmasta luettelomerkinnästä on kysymys, sitä vahvempaa selvitystä on edellytetty henkilön muista siteistä saamelaiskulttuuriin.”⁷⁷

Näin on myös korkeimman hallinto-oikeuden omassa tiedotuksessa:

”Riita tulee erityisesti siitä, että KHO:n ratkaisusta 2011 ja 2015 saamelaismääritelmän itse identifikaation kriteeriä tulkittiin vähän laajemmin YK:n rotusyrjinnän vastaisen komitean ohjeiden mukaan. Lähdimme liikkeelle siitä, että saamelaismääritelmän toinen kohta, minkä mukaan esivanhemmat ovat merkitty saamelaiseksi tietyissä henkilikirjaluetteloissa, maakirjoissa ja niin edelleen, että se ei katkeaisi vain pariin/noin kahteen sukupolveen, mutta lähdimme vähän laajemmin arvioimaan saamelaisuutta sen pohjalta”⁷⁸

Itse purkupäätöksessä KHO 2019:90 korkein hallinto-oikeus toteaa, että

”Korkein hallinto-oikeus toteaa, että saamelaiskäräjistä annetussa laissa on yhtäältä jossain määrin laajennettu saamelaisuuden määritelmää, mutta toisaalta ankkuroitu se itseidentifikaation ohella objektiivisiin kieltä ja syntyperää koskeviin perusteisiin.”

Korkein hallinto-oikeus on 2011 ja 2015 perustanut päätöksensä saamelaiselle elämäntavalle, kulttuurille ja siihen samaistumiselle samalla kun se on katsonut, että historiallinen merkintä ei itsessään ja objektiivisesti oikeuta merkintään. 3 §:n ”uusista” objektiivisia kriteereitä on sovellettu yhdessä itseidentifikaation (subjektiivisen) voimakkuuden kanssa. Saamelaisen elämäntavan ja kulttuurin tulkinnassa ei ole kyse kieltä ja syntyperää koskevasta tulkinnasta. Lain ulkopuolisia kriteereitä sovellettiin nk. ”kokonaisvaltaisen harkinnan” kattokäsitettä käyttäen. Soveltaminen on ollut ratkaisevaa valitusten hyväksymiselle.

Suomen oikeuden osalta on huomattava erityisesti, että oikeusministeriön asetuksessa saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä 2006 ei vaadita hakijalta vaaliluettelohakemusselvityksessä mitään elämäntapaan tai kulttuuriin liittyvää⁷⁹. Sen 2 §:ssä todetaan, että

2 § Vaaliluetteloon hakeutuvan henkilön on liitettävä hakemukseen:

1) luotettava selvitys saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetusta saamen kielen oppimisesta ensimmäisenä kielenä;

vaaliluettelomerkinnän kriteeristöä, vaan toteaa harkinnan olevan alkuperäiskansalla instituutioineen. Totta kai on selvää, että polveutuminen on taustalla aina, muutenhan kielikriteeriä ei voisi soveltaa ja tutkia. Muut kriteerit eivät voi laajentaa pääkriteeriä eli kieliperustetta.

⁷⁷ KHO 2019:90, Äänestyslausunnot ja esittelijän eriävä mielipide, Eri mieltä olleen oikeusneuvos Rabinän äänestyslausunto.

⁷⁸ YLE Uutiset, 6.8.2019.

⁷⁹ Oikeusministeriön asetus saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä 965/2006.

2) arkistoviranomaisen todistus siitä, että tietty henkilö on merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaisena todistuksessa mainittuun maa-, veronkanto- tai henkikirjaan, sekä lisäksi viranomaisen antama todistus siitä, että hän on kyseisen henkilön jälkeläinen; tai 3) yksilöity tieto, jonka perusteella vaalilautakunta voi todeta, että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi 2014⁸⁰, että

”...Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen mukainen 1 momentin 2 kohdan määritelmä, jossa edellytetään henkilön omaksuneen saamelaiskulttuurin sukuiteidensä kautta ja pitäneen siihen yhteyttä, olisi liian tulkinnanvarainen, kun otetaan huomioon myös saamelaiskulttuurin käsitteen epämääräisyys.”

iv. ”Ihmisoikeuskomitean tietojen puutteellisuus”

Korkein hallinto-oikeus toteaa 2019 purkupäätöksissään, että ihmisoikeuskomitean ratkaisut ovat perustuneet puutteellisiin tietoihin. Tätä huomiota ei ole perusteltu mitenkään.

Ihmisoikeuskomitean ei ole tarvinnut käydä läpi jokaista päätöstä harkinnassaan saatikka perusteluissaan. Sen ratkaisut rajoittuvat KP-sopimuksen ja Suomen lain soveltamisen oikeudellisen ristiriitaisuuden toteamiseen ja kirjelmässä (hakija/valtio) esitettyyn. Näin se on myös tehnyt tutkiessaan KP-sopimuksen 25, 27 ja 1 artikloiden suhdetta saamelaiskäräjälain 3 §:n soveltamiseen.

Ihmisoikeuskomitean 2019 ratkaisujen perustelut ovat laajat ja niissä referoidaan tarkasti osapuolten esittämät argumentit. Ihmisoikeuskomitealla on ollut selkeä kuva, sekä valittajan että Suomen valtion tasapuolisessa vastavuoroisessa oikeudellisessa prosessissa esitettyihin kirjelmiin perustuen, siitä millä perusteilla korkein hallinto-oikeus on tehnyt 2011 ja 2015 päätökset. Kaikki ratkaisuun liittyvä olennainen tieto löytyy ihmisoikeuskomitean ratkaisun perusteluista. Ihmisoikeuskomitean tieto korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ja niiden perusteluista on ollut siten täysin riittävää.

Korkein hallinto-oikeus ei ole 2019 purkupäätöksissään ja niiden perusteluissa esittänyt tarpeellisessa määrin sitä, millä tavalla tieto on ollut riittämätöntä. Tältä osin perusteluissa on

⁸⁰ PeVM 12/2014 vp.

virhe. Lisäksi, jos valtio ei ole antanut riittäviä tietoja asioiden perustana olevista seikoista, tilannetta on lienee tulkittava sen vahingoksi.

Teoreettisemmin voidaan todeta, että ihmisoikeuskomitean harkinnan, ratkaisujen ja perusteluiden ei tarvitse sisältää jokaisen kansallisen päätöksen erityisiin olosuhteisiin, tosiseikkoihin ja oikeudellisiin tulkintakohtiin liittyviä seikkoja, etenkin siltä osin, kun niiden harkinta liittyy kansallisen ja kansainvälisen oikeuden vastaisen kriteerin mekaaniseen soveltamiseen ja perusteluihin – kuten 2011 ja 2015 päätösten yhteydessä on tapahtunut. Ihmisoikeustoimikunnan prosessi ja päätöksen perustelut rajoittuvat ainoastaan siihen, mitä sille on esitetty. Korkein hallinto-oikeus ei voi vaatia ihmisoikeuskomiteaa tarkastelemaan tosiseikkoina sellaisia oikeustositseikkoja, jotka perustuvat lain ulkopuolisen kriteerin eli saamelaisen elämäntavan soveltamiselle.

Ihmisoikeuskomitea on siten voinut muodostaa varsin selkeän kuvan siitä, mitä ulkopuolisia kriteereitä on sovellettu, ja että kyseessä on ollut saamelaiskäräjälain 3 §:n laajentava tulkinta ja soveltaminen. Kuten todettua, korkein hallinto-oikeus on itse todennut laajentavan tulkinnan tapahtuneen ja Suomen valtio ei ole sitä kiistänyt. Sen olisi tullut siten itse, 2019 purkupäätöksiä tehdessään, arvioida 2011 ja 2015 päätösten osalta sitä, miten kyseisiä lain ulkopuolisia kriteereitä on sovellettu väärin jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, ja miten ihmisoikeuskomitean ratkaisut pannaan täytäntöön jokaisen päätöksen osalta.⁸¹ zzzz

⁸¹ Kokonaisharkinta voi tarkoittaa siis useita erilaisia tulkintamuotoja. Näytön kokonaisharkinta on normaalia kokonaisharkintaa. Näytön tulisi kuitenkin tällöin liittyä voimassa olevaan objektiivisen säännön mahdollistamiin oikeustositseikkoihin. Jos kuitenkin, kuten KHO päätöksenteossa tapahtui, kokonaisharkinta laajentaa lain mahdollistamaa oikeustositseikastoa, kyse on kielletyksi katsottavasta laajentavasta soveltamisesta.

Saamelaiskäräjälain tulkinnan yhteydessä kokonaisharkinnan voidaan katsoa kuuluvan saamelaiskäräjien itsemääräämisoikeuden piiriin (tapa ja perinne, perinteinen oikeus). Kokonaisharkinta näytön osalta kuuluu myös saamelaiskäräjien toimivaltaan ryhmähyväksynnän ja ryhmän oman itseidentifikaation osana. Tällöin kyseessä ei ole lain objektiivisten kriteerien laajentava tulkinta, vaan omien tapojen ja perinteiden mukainen hyväksymisprosessi, mikä on laajempi kuin lain objektiivisten kriteerien mukainen valitusinstituutiota koskeva tulkinta- ja soveltamisoikeus (ks. jäljempänä oleva kappale 3. vi. identiteettineuvotteluista koskien).

On mahdollista, että kokonaisharkinta lain tulkinnan, ja näytönkin arvioinnin osalta, voi ”politisoitua” erityisesti silloin, kun saamelaiskäräjien hallituksessa käsitellään oikaisuvaatimuksia. Tendenssi välttää poliittisia vaaliluettelopäätöksiä alkoi, kun saamelaiskäräjien yleiskokoukselta poistettiin valta käsitellä oikaisuvaatimuksia (HE 234/2002). Samassa lakiehdotuksessa poistettiin tosin myös vaalilautakunnan mahdollisuus oikaista vaaliluetteloa muun kuin teknisen virheen osalta (26 a §), mikä voidaan katsoa perinteisen itsemääräämisoikeuden rikkomukseksi jo sinänsä. Valtuuden poistaminen lopetti vaalilautakunnan mahdollisuuden harkita dynaamisesti vaaliluetteloa perinteiseen tietoon ja tapaan perustuen. Vaaliluettelon laatiminen hierarkisoitui ja korkeimman hallinto-oikeuden valta kasvoi.

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietinnössä 2021 (Toimikunta, 2021) jatketaan politisoitumisen purkamista. Toimikunta toteaa, että *”Jatkossa saamelaiskäräjien poliittisilla elimillä ei olisi minkäänlaista roolia vaaliluetteloa koskevissa asioissa”*. Se esittää järjestelmää, jossa vaalilautakunta on keskeisemmässä osassa ja jonne perinteisen tiedon arvioiminen kuuluu. Valitukset käsiteltäisiin riippumattomassa muutoksenhakuelimessä. *”Korkein hallinto-oikeus voisi käsitellä jatkovalitusta [ainoastaan], jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi olisi tärkeätä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupahakemuksessa esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai mielivaltaan”*. (Tästä seikasta kappaleessa 5. Saamelaiskäräjälain uudistus 2022 (?)).

Myös itseoikaisua koskeva pykälä 26a on poistettu ja sen tilalla on 25b §, joka koskee *”Vaaliluettelossa olevan virheen korjaamista”*. Perusteluissa ei todeta sen olevan ainoastaan tekninen. Siten vanha oikeuskäytäntö siten soveltuu sen 1 momentin tulkintaan (*”Ehdotetun pykälän 2—3 momentit [ei 1 momentti] vastaavat sisällöltään voimassa olevan lain 26 a §:n 3—4 momentin säännöksiä”*). Näyttää siis siltä, että ehdotuksessa palataan ennen vuotta 2002 vallinneeseen käytäntöön. Tätä tukee se, että ehdotuksessa todetaan, että muutoksenhakulautakunta *”toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa”*, sekä se, mikä on systemaattisessa yhteydessä 25 b §:än, että

”Jatkossa merkintä edellisten vaalien vaaliluettelossa ei tuottaisi henkilölle automaattista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon. Ehdotuksen mukaan vaalilautakunta kuitenkin tutkisi edellisten vaalien vaaliluetteloon merkittyjen henkilöiden vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset ilman hakemusta. Edellisten vaalien vaaliluetteloon merkittyjen ei siten tarvitsisi itse olla aktiivisia asian saattamisessa vireille, vaan vaaliluetteloon merkitsemisen edellytykset selvitetäisiin [merkittyä kuultuaan, s.140] vaalilautakunnan omasta aloitteesta ja sen johdolla. Vaalilautakunta voisi hyödyntää selvitystyössään omia arkistojaan ja muita sen käytössä olevia tietoja, kuten väestötietojärjestelmän merkintöjä.” (Toimikunta, 2021, s. 139-140).

Kyseinen kohta soveltuu myös koko vaaliluettelon uudelleenlaatimiseen seuraavien vaalien yhteydessä. Itseoikaisua koskeva 2002 hallituksen esityksen määritelmä ja KHO:n oikeuskäytäntö ei siis ole tältä osin enää voimassa uuden lain tultua voimaan.

Vaikka saamelaiskäräjälakiin sovelletaan hallintolakia, hallintolaissa todetaan (5 §, 29.3.2019/432), että *”Suhde muuhun lainsäädäntöön: Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta”*. Saamelaiskäräjälaki näyttää tältä osin olevan siten ensisijainen siltä osin, kun se säätelee prosessia (myös uuden lain 4 a §: *”Hallinto-oikeudellisten säädösten soveltaminen: Saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin sovelletaan hallintolakia (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), henkilötietolakia (523/1999), arkistolakia (831/1994) ja lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), jollei tässä laissa toisin säädetä.”*

26 §:ssä säädetään oikaisu- ja valitusmahdollisuuksista 23 §:n 25 b §:n mukaisiin päätöksiin. Vaalilautakunnan päätöksistä haetaan muutosta muutoksenhakulautakunnassa (41 §). *”Asian käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyvien säännösten lisäksi sovellettavaksi tulisi... esimerkiksi myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §, jonka mukaan valitusoikeus muutoksenhakulautakunnan päätöksestä olisi myös alkuperäisen päätöksen tehneellä viranomaisella eli vaalilautakunnalla siinä tapauksessa, että muutoksenhakulautakunta olisi kumonnut vaalilautakunnan päätöksen tai muuttanut sitä”* (Toimikunta, 2021, s. 160).

Lain 41 m § kohdan mukaan jatkovalitus voidaan tehdä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, Sen on myönnettävä valituslupa, *”jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupahakemuksessa esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai mielivaltaan”*. Jatkovalitusmahdollisuus on siten rajattu (Toimikunta, 2021, s. 159). Tässä kirjoituksessa pyritään nimenomaan esittämään metodi, jolla korkein hallinto-oikeus voi rajoittaa omaa rooliaan vaaliluettelopäätöksissä.

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta vaadittavan tehokkaan täytäntöönpanon osalta tilanne on analoginen esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen päätösten täytäntöönpanon kanssa; oikeudelliset päätökset ovat sitovia vastaavanlaisissa asioissa niiden *oikeuskysymysten* osalta, jotka EU-tuomioistuimen päätöksissä on ratkaistu. Käsillä olevassa tilanteessa ei siten voida katsoa esimerkiksi, että tarvittaisiin selvemälle lainsoveltamiselle ja tosiseikkoja koskevalle informaatiolle perustuvaa uutta ihmisoikeuskomitean ratkaisua siitä, rikkooko korkeimman hallinto-oikeuden laajentava tulkinta ja lain ulkopuolisten kriteerien soveltaminen oikeutta. Kansainvälinen instituutio tulkitsee oikeutta eli kansainvälisten normien ja Suomen normien suhdetta (oikeudellinen tulkinta). Korkein hallinto-oikeus taas tulkitsee kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhdetta ja kansallisen lain sisältöä, mukaan lukien (soveltuvat) kansainvälisen oikeuden ratkaisut, soveltaessaan voimassa olevaa oikeutta määräävän tosiseikastoon (tulkinta- ja soveltaminen). Kansainvälinen instituutio, koska se ei sovelloa oikeutta, ei tutki kaikkia olosuhteita ja tosiseikkoja tapauksiin liittyen. Sille riittää, että se saa selkeän kuvan kansallisesta *oikeudellisesta* tulkinta- ja soveltamiskäytännöstä, ei näyttö- ja tosiasiakysymyksistä ja niiden arvioimisesta. Korkein hallinto-oikeus ei olisi siten voinut vaatia ihmisoikeuskomitealta tarkempaa tietoa korkeimman hallinto-oikeuden 2011 ja 2015 päätöksistä ja tosiseikoista.

On myös ristiriitaista, että korkein hallinto-oikeus katsoo 2019 päätöksissään olevansa sidottu ihmisoikeuskomitean kansainvälisen oikeuden tulkintaan ja hyväksyy sen, vaikka se toteaa ratkaisujen perustuvan puutteelliselle informaatiolle⁸². Korkeimman hallinto-oikeuden muuttunut oikeuskäytäntö 2021 vahvistaa sen, että ihmisoikeuskomitean ratkaisut on otettu huomioon uudessa oikeuskäytännössä sellaisenaan.

”*Epämääräisellä tiedolla*” ei voida tarkoittaa varsinkaan valittajan esittämiä kertomuksia omasta ”voimakkaasta samaistumisestaan”. Ne ovat henkilön itseidentifikaatio-oikeuden käyttämistä. Niiden tutkiminen ei voi olla, kuten jäljempänä tullaan esittämään⁸³, objektiivisten kriteerien soveltamisen kohde. Ihmisoikeuskomitean ratkaisu perustuu objektiivisten kriteerien väärinsoveltamisen tutkimiselle, ei valittajan kertomuksiin perustuvan itseidentifikaation voimakkuuden arvioinnille.

⁸² KHO 2019:90: ”Korkein hallinto-oikeus ei edellä todetuista kansallisen lain tulkintaa koskevista näkemyseroista huolimatta kyseenalaistanut ihmisoikeuskomitean näkökantoja KP-sopimuksesta ja kansainvälisen oikeuden muista lähteistä johdettavien alkuperäiskansojen oikeuksia koskevien määräysten tulkinnasta”. Myös KHO 27.4.2022, H1184/2022.

⁸³ Kappale 3.v.

v. Korkeimman hallinto-oikeuden 2021 muuttuneesta oikeuskäytännöstä

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö on muuttunut olennaisesti sen huhtikuussa 2021 tekemissä vaaliluettelopäätöksissä (liittyen 2020 vaaleihin). Vaikka siis oikeuskirjallisuudessa on yleisesti, joskin hyvin ylimalkaisesti, katsottu, että tuomioistuimen tavanomaiset tulkintamuutokset eivät voi olla purkuperusteita, on mahdollista, että poikkeukselliset tulkinnanmuutokset voisivat toimia purkuhakemuksen perusteita tukevinä seikkoina ja uudenlaisena periaatteellisenä selvityksenä epätavallisessa lainsoveltamistilanteessa ja olosuhteissa. Voidaan siis katsoa, että muutos voi vaikuttaa harkintaan vähintäänkin muiden perusteiden yhteydessä.⁸⁴

Korkein hallinto-oikeus on muuttanut 2021 saamelaiskäräjälain tulkintaa siten, että se ei ole päätöksissään soveltanut enää lain ulkopuolista kriteeriä kuten ”saamelainen elämäntapa” ja ”saamelainen kulttuuri” objektiivisina kriteereinä yhdessä subjektiivisen (voimakkaan) samaistumisen kanssa. Se ei myöskään viitannut enää kokonaisharkintaan.

Yhteenvedonomaaisesti laintulkinnan muutoksen sisältö voidaan esittää seuraavasti. 2011 korkein hallinto-oikeus toteaa, että

”X on esittänyt arkistoviranomaisen todistuksen, josta ilmenee, että hän on vuoden 1825 maa- ja veronkantokirjaan tunturilappalaiseksi merkityn ZZZ jälkeläinen. Aiemmin lausuttu huomioon ottaen X:n ei pelkästään tällä perusteella voida katsoa olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettu saamelainen. Kun kuitenkin otetaan huomioon X:n esittämä selvitys, jota ei ole kiistetty, hänen monessa suhteessa saamelaiskulttuurin mukaisesta elämäntavastaan sekä se, että X:n saamelaisuuteen liittyvän samaistumisen aitoutta ei ole syytä epäillä, on hänen asiaa kokonaisuutena arvioitaessa katsottava olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n sisältämän määritelmän mukainen saamelainen.”

Lähes kaikkien 2015 päätösten johtopäätöksissä todettiin, että

”Kun kuitenkin otetaan edellä mainittujen seikkojen lisäksi huomioon valittajan esittämä selvitys saamelaisista elämäntavoistaan sekä hänen voimakas samaistumisensa saamelaisuuteen, on hänen kokonaisuutena arvioitaessa katsottava olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n mukaisen määritelmän mukaan saamelainen”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa 2021 päätöksissään, että

⁸⁴ Ks. tästä edellä alussa s. 9.

”Muutoksenhakija on tuonut esiin voimakkaan itseidentifikaationsa. Tämän itseidentifikaation ohella jonkin saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ssä säädetyn objektiivisen kriteerin tulee täytyä.”

Korkein hallinto-oikeus näyttää täten ”siirtäneen” 2021 päätöksissään saamelaisen elämäntavan ja siihen samaistumisen yksinomaan (subjektiivisen) itseidentifikaation puolelle. Voimakas samaistuminen on nyt osa 3 §:n 1. momentin itseidentifikaatiota eli säännöksen subjektiivista puolta. Objektiivisia kriteereitä se soveltaa tiukasti ilman elämäntapaharkintaa. Päätösten lopputulokset ovat tästä syystä varsin erilaisia verrattuna 2011 ja 2015 päätösten vastaaviin.

Korkein hallinto-oikeus totesi huhtikuussa 2021, kaikkiin ennen vuotta 1883 esiintyviin veromerkintöihin liittyen, että

”Muutoksenhakija on esittänyt arkistoviranomaisen todistuksen, joiden mukaan hän on vuoden 1839 maa- ja kantokirjaan lappalaiseksi merkityn Z:n jälkeläinen. Edellä tässä päätöksessä lausutun perusteella muutoksenhakijan ei voida merkinnän etäisyys huomioon ottaen katsoa olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettu saamelainen.”

Vaikka se toteaa kaikissa 2021 päätöksissään, että vanhempi verorekisterimerkintä saattaa saada merkitystä, se ei käyttänyt niitä tosiasiaperusteena enää kuten 2011 ja 2015 päätöksissä. Merkintöjä on tarkasteltu kielikriteerin ja saamelaisen identiteetin olosuhteissa. Varhaisin merkintä, joka saa merkitystä, on vuodelta 1883. Kaikkien 2021 päätösten lopputulos on johdonmukaisesti erilainen kuin 2011 ja 2015 päätöksissä.

Tämä tulee esiin erityisesti päätöksessä KHO 2021:46, jossa korkein hallinto-oikeus soveltaa 3 §:n 2 kohtaa tiukasti siinä tapauksessa, että kyse on varhaisemmasta veroluettelomerkinnästä:

Muutoksenhakija on esittänyt arkistoviranomaisen todistuksen, joiden mukaan hän on vuoden 1839 maa- ja kantokirjaan lappalaiseksi merkityn J:n jälkeläinen. Edellä tässä päätöksessä lausutun perusteella muutoksenhakijan ei voida merkinnän etäisyys huomioon ottaen katsoa olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettu saamelainen.

Siihen nähden, että arvioinnissa on otettava huomioon kriteerin täyttymisestä kunkin muutoksenhakijan kohdalla esitetty selvitys ja että lainkohdan tulkinnassa on otettava huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean näkökannat, pelkästään se, että muutoksenhakijan sisar on merkitty vaaliluetteloon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä, ei merkitse, että myös muutoksenhakija on merkittävä vaaliluetteloon. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että muutoksenhakijan erilaiselle kohtelulle on tässä tapauksessa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja ihmisoikeuskomitean näkökannoista ilmenevä hyväksyttävä peruste.

Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus on siis hylännyt 2021 sellaiset hakemukset, jotka se oletettavasti olisi hyväksynyt 2011 ja 2015 oikeuskäytäntöään soveltaen.

Oikeuskäytännössä on siis tapahtunut siis *erittäin merkittävä muutos*. Nyt samaistuminen nähdään selkeästi itseidentifikaation osana eikä osana objektiivista kriteeriä. Ero itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän välillä on palautettu. Myös merkinnän etäisyyden rajoittaminen on tapahtunut Suomen lain tulkintana.

Joissain 2021 päätöksissä on kuitenkin edelleen selkeä soveltamisvirhe. Päätöksessä KHO 2021:48 korkein hallinto-oikeus vahvistaa ja tunnistaa vanhemman identiteetin merkityksen tulkintaa ohjaavana periaatteena,

Asiassa on vielä arvioitava, onko muutoksenhakija muilta osin täyttänyt saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 3 kohdan mukaiset edellytykset. Saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 3 kohtaa koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 248/1994 vp s. 24) mukaan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiseksi katsotun henkilön lapsella on oikeus samaistua vanhempansa identiteettiin. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ottaen huomioon edellä saamelaismääritelmän tulkintaa koskevista vaatimuksista todettu saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 3 kohdan edellytystä on tulkittava säännöksen saamelaista identiteettiä koskevan tarkoituksen määrittämissä rajoissa.

Silti se soveltaa lakia sekoittamalla virheellisesti identiteetin eli subjektiivisen ja objektiivisen puolen (3§:n 1 momentti ja 3§:n 3 kohdan periaate ”tulkittava identiteetin rajoissa”), jopa niin, että vaalilautakunnan käsitystä identiteetistä ei pidetä millään tavalla ratkaisevana, vaan pääperuste on hakijan itseidentifikaatio (3§:n 1. momentti).

Muutoksenhakijan ilmoituksen mukaan hänen isänsä oli pitänyt itseään saamelaisena ja yrittänyt hakeutua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon. Tähän nähden muutoksenhakijan isän saamelaisuuteen liittyvä itseidentifikaatiota koskeva edellytys täyttyy. Sillä, että muutoksenhakijan isää ei ole hyväksytty vaaliluetteloon, ei ole merkitystä itseidentifikaation täyttymisen kannalta.

Koska yksi muutoksenhakijan vanhemmista olisi voitu merkitä saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 1 kohdan perusteella, muutoksenhakija täyttää saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 3 kohdan mukaisen edellytyksen.

Sama virhe toistuu tapauksessa KHO 2021:45.

Muutoksenhakijan äidin hyväksyminen äänioikeutetuksi saamelaiskäräjien vaaleissa olisi edellyttänyt saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n perusteella kuitenkin myös sitä, että äiti on pitänyt itseään saamelaisena. Tästä asiasta ei ole esitetty selvitystä. Näin ollen ei voida todeta, että muutoksenhakijan äiti olisi voitu hyväksyä äänioikeutetuksi saamelaiskäräjien vaaleissa. Siten kyse ei ole myöskään lapsen samaistumisesta vanhempansa saamelaiseen identiteettiin.

Näyttää siltä, että korkein hallinto-oikeus pitää itsepintaisesti kiinni mahdollisuudestaan tarkastella ”saamelaista identiteettiä” essentiaalisesti (olemuksellisesti), minkä arvioiminen on vaalilautakunnan ja viimekädessä saamelaiskäräjien hallituksen tehtävä⁸⁵. Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi vähintäänkin tulevassa oikeuskäytännössä vahvistaa se, että se ei voi ratkaista tätä saamelaista ”identiteetikysymystä”.

vi. Itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän erottaminen ja sen merkitys; ”kohtuullinen ja oikeutettu peruste”

On tärkeää hahmottaa itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän suhdetta myös teoreettisemmin.

Korkein hallinto-oikeus tuntuu toteavan itse purkupäätöksessään KHO 2019:90, että sen päätöksenteossa on kyse itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän suhteesta. Se toteaa, että

”Saamelaiskäräjälaki ei edellytä, että saamelaiskäräjien vaalilautakunnan kanta ryhmähyväksynnän ilmauksena olisi yksinään ratkaiseva, vaan asia on päätettävä lain 3 §:n mukaisia kriteerejä noudattaen”⁸⁶.

Itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän erottaminen on tärkein osa saamelaiskäräjälain 3 §:n tulkintaa. Lain 3 §:n ilmaisema hyväksyntäprosessi perustuu lähtökohtaisesti hakijan subjektiiviselle itseidentifikaatiolle ja ryhmähyväksynnälle. Lisäksi ryhmän oma itseidentifikaatio on osa tätä vastavuoroista prosessia⁸⁷. Siihen liittyy myös ryhmän jäsenien oma oikeus (kuten KP-sopimuksen artikla 25 todetaan).

2011 ja 2015 päätösten virhe tulee esiin nimenomaan tässä; lain objektiivisia kriteerejä on noudatettava, mutta ryhmähyväksyntä on saamelaiskäräjien itsemääräämisoikeuteen kuuluva asia ja päätöksenteon ratkaisevin elementti lain objektiivisten kriteerien tultua täytetyksi suppeaan tulkintaan perustuen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä ja perusteluissa tarkastellaan lain, itsemääräämisoikeuden ja sen oman toimivallan suhdetta ”väärin päin”.

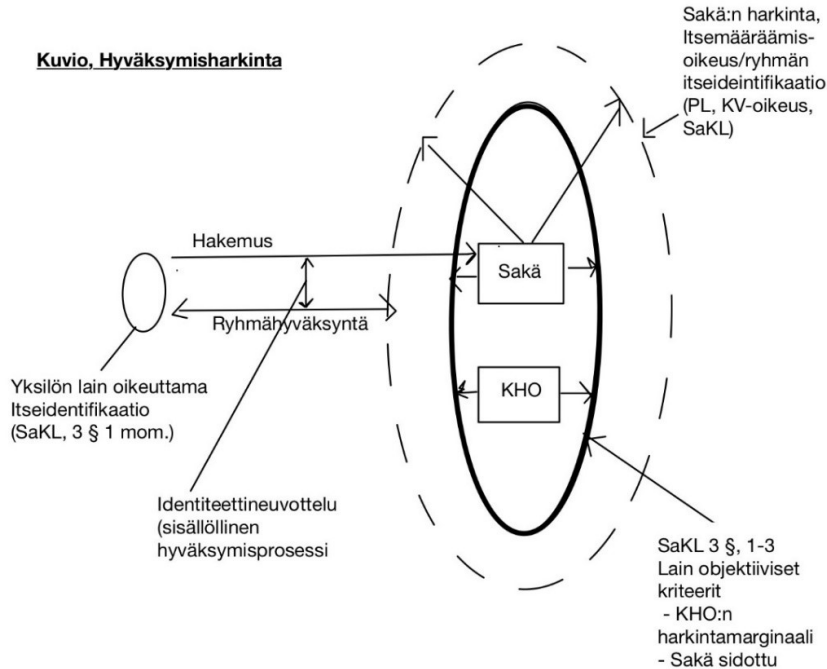
⁸⁵ (ks. kappale

⁸⁶ Myös KHO 13.1.2016 taltio 79 (julkaistu). Päätöksessä tosin ryhmähyväksyntä ja objektiiviset kriteerit sekoitetaan toisiinsa vaihtoehtoisina perusteina.

⁸⁷ Ks. tältä osin Makkonen, T., s. 173 pp. Makkonen toteaa, että saamelaisten osalta kyse on ”*par excellence identiteettineuvottelusta*” (s.11).

Ryhmähyväksyntä on tietysti sidottu lakiin, joten se ei voi olla yksinään ratkaiseva ilman lain objektiivisia kriteereitä. Ryhmähyväksyntä kuuluu kuitenkin itsemääräämisoikeuden piiriin. Siten korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa sen suhteen. Korkeimman hallinto-oikeudella on myös velvollisuus suojata itsemääräämisoikeutta ja identiteettineuvottelua.

Hyväksymisharkintaa ja prosessia voidaan hahmottaa seuraavan kuvion avulla.



Edellä mainitut identiteetit neuvotellaan siis tuossa monimutkaisessa sosiaalisessa identiteettineuvotteluprosessissa. Ryhmän identiteetin määrittäminen tuomioistuintasolla, ja tuon prosessin ”ulkopuolella”, erityisesti sitä lain objektiivisiin kriteereihin perustamatta, on lainsoveltamisvirhe. 3 §:n soveltamisessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja missä tahansa saamelaisinstituutioiden ulkopuolisissa instituutioissa⁸⁸, on lisäksi kyse siis viimekädessä juuri tuon identiteettineuvotteluprosessin suojaamisesta⁸⁹. Saamelaisen elämäntavan ja kulttuurin määrittäminen on tuon prosessin ulkopuolista, identiteetin olemusperusteista määrittämistä.

⁸⁸ Viitataan mahdolliseen muutoksenhakulautakuntaa uudessa lakiehdotuksessa.

⁸⁹ Vertailevasti voidaan todeta, että Norjan Saamelaiskäräjälaki 12.6.1987 (1989) kappale 1, § 1-1: Saamelaiskäräjälain tulee ”suojata... saamelaisten autonomisia sosiaalisia rakenteita ja päätöksentekomenettelyitä, mukaan lukien saamelaisten jäsenyyden määrittäminen” (perustuu KP-sopimuksen artiklalle 27 ja tulkitaan YK:n julistuksen artikla 33 valossa (jäsenyys saamelaisten tapojen mukaan), prof. Vars, L., The Sami Act in Norway, 2.9.2021, Expert workshop, Lapin yliopisto).

Lain 3 §:n soveltaminen perustuu siten ensivaiheessa kansallisen lain määrittämille objektiivisille kriteereille silloin, kun laki säätelee vastavuoroista identiteettineuvottelua. Kansainvälisen oikeuden, joka ei aseta objektiivisia kriteereitä, voidaan katsoa määräävän, että identiteettineuvottelua säätelevät ryhmän perinteet ja tapa⁹⁰ ja että sitä on suojattava.

Lain objektiiviset kriteerit ovat siten ne yhdessä sovitut kansalliset (lain) *minimisäännöt*, joita yhteisön ulkopuolisen tahon tulee soveltaa laajentamatta niitä tulkinnalla (objektiivisuus). Viimekädessä, ja systemaattisesti tulkittuna, päätös mahdollisesta laajentamisesta palautuu aina kansainvälisen oikeuden mukaiseen itsemääräämisoikeuteen, jonka ilmentymänä on alkuperäisryhmän institutionaalinen ryhmähyväksyntä.⁹¹ Laajentaminen vaatisi lainmuutosta, johon taas vaaditaan saamelaiskäräjien hyväksyntä⁹².

Lain objektiiviset kriteerit tulevat osaksi ryhmän itseidentifikaatiota ja muodostavat säädettäessä sen oikeudellisen perustan. Ne ovat siis myös osa itsemääräämisoikeutta, jota taas suojataan perusoikeutena. Niiden yli meneminen on itsemääräämisoikeuden loukkaus. Laki muodostaa siten rajat valtion oikeudelle määrittää alkuperäiskansan olemusta. Lain objektiivisten kriteerien ulkopuolella tehty valtiollisten tekemä harkinta on mielivaltaista⁹³.

Alkuperäiskansa-identifikaatio tarkoittaa siten siihen liittyvää määritelmää ja toisaalta siihen liittyvää prosessia. Määritelmä pitää sisällään

- a) ryhmän subjektiivisen itseidentifikaation,
- b) yksilön subjektiivisen itseidentifikaation ja
- (a) ja b) yhdessä = identiteettineuvottelu),

⁹⁰ YK:n Julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, 33 artikla, 1. *Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti. Tämä ei heikennä alkuperäiskansoihin kuuluvien yksilöiden oikeutta saada asuinvaltioidensa kansalaisuus.* 2. *Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen.*

⁹¹ Makkonen, T., 2000, s. 116 (nk. *Codo määritelmä*), s. 118 (*YK:n luonnos julistus*), s. 119 (perustava oikeuden *Ratio*).

⁹² Saamelaiskäräjien kanta tähän on ollut selkeä 1995 saamelaiskäräjälain säätämisestä alkaen ja se on toistanut sitä mm. 2002 kannanotossaan valtiolle CERD raportointia varten, ks. edellä.

⁹³ Tältä osin, myös PeVM 12/2014 vp, s.4.

”Hyväksytyillä eroilla täytyy olla objektiivinen ja kohtuullinen oikeutus, joita arvioidaan suhteessa välineen [eron tekemisen] tavoitteisiin ja vaikutuksiin, huomioon ottaen normaalit demokraattisessa yhteiskunnassa vallitsevat periaatteet, ja lisäksi tavoitteiden ja välineiden [erojen tekemisen] välillä täytyy olla mielekäs suhde” (*European court of human rights, Belgium language case Application no 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968*), ks. Makkonen, T., 2000, s.142-143).

c) objektiiviset kriteerit (sosiaalisesti merkitykselliset lain mukaiset erot).⁹⁴

Ryhmä määrittää siis itse kohdan a) ja yksilö kohdan b). Kohta b) on hakijan itsensä määriteltävissä ja hänellä on siihen lainmukainen oikeus. Kohta c) muodostuu oikeudellisesti sovitusta ja sitovista ryhmää merkityksellisesti erottavista objektiivisista minimikriteereistä, jotka on laissa säädetty.

Jos prosessissa painotetaan liiaksi kohtaa b), oikeudellinen arvio muodostuu virheelliseksi. Elämäntapaan ja kulttuuriin liittyvät, vain yksilön subjektiiviseen käsitykseen perustuvat ja niitä painottavat seikat (voimakas samaistuminen elämäntapaan), eivät siten voi olla lain mukaisia. Saamelainen elämäntapa ja kulttuuri ovat ryhmän omaan identiteetti- ja itseidentifikaatioprosessiin kuuluva seikka eli lain säännöksen objektiivisten kriteerien ulkopuolinen seikka (a)). Niiden tulkinta on saamelaisinstituution tulkinta koskien ryhmän ja siihen kuuluvien henkilöiden elämäntavallista ja kulttuurillista olemusta, joka tapahtuu myös jäsentensä puolesta. Identiteettineuvottelussa ryhmä määrittää siis samalla käsityksen itsestään.

Saamelaiskäräjälain päätöksentekijät eli vaalilautakunta ja saamelaiskäräjät, ja viimekäteisenä valitusinstanssina toimiva korkein hallinto-oikeus, ovat siis kaikki sidottuja lain mukaisiin objektiivisiin kriteereihin. Hakija ei ole. Hän voi esittää mitä vain itseidentifikaatioonsa liittyviä seikkoja saamelaisuutensa perusteeksi. Kulttuurillisen itsemääräämisoikeuden sisältö on kuitenkin juuri se, että saamelaiskäräjät omaa harkintavallan sen osalta, mitä hakijan esittämiä seikkoja voidaan pitää sen yksilön itseidentifikaatiossa sellaisina lain objektiivisten kriteerien ulkopuolisina perusteina, joiden mukaan henkilöä voidaan pitää saamelaiskäräjälain mukaisena saamelaisena. Arvio tapahtuu siis ryhmähyväksynnän puitteissa.

Itsemääräämisoikeudessa on kyse nimenomaan ryhmän mahdollisuudesta edistää kulttuuriaan ja määrittää sitä itse, sekä luoda henkilölliset ja organisatoriset edellytyksen tuon kulttuurin määrittelylle, soveltamiselle ja erityisyyden toteuttamiselle. Viimekädessä tämä perustuu Alkuperäiskansajulistuksen 33 artiklan ilmaisemaan ”*tapojensa ja perinteidensä mukaiseen*” harkintaan. Kaikkia näitä elementtejä ei välttämättä voi nimenomaisesti perustella, eikä niitä tarvitse perustella.

⁹⁴ Makkonen, T., 2000, s. 57-58.

Siksi sekä kumpaakin itseidentifikaatiota määriteltäessä ((a) ja b)) että objektiivisia kriteereitä tulkitessa ja sovellettaessa ei voida myöskään vaatia näyttöä yleisestä saamelaisesta elämäntavasta eikä kulttuurista, vaikka sen esittämistä ei olekaan kielletty. Mutta sen osalta ei voida esittää varsinaisesti mitään ulkopuolista olemuksellista kriteeriä, mikä erottaisi objektiivisesti alkuperäiskansaryhmän muista ryhmistä. Kyse on joko ryhmän tai yksilön subjektiivisesta käsityksestä saamelaisuudesta.

Tämä selittää osaltaan myös YK:n ihmisoikeustoimikunnan 2019 ratkaisuisaan esittämää vaatimusta ”*kohtuullisesta kriteeristä*”. Vastanäytön vaatiminen yksityisen hakijan elämäntapaan liittyvistä kertomuksista ja/tai seikoista ei ole kohtuullinen (eikä lainmukainen) vaatimus. Siksi korkein hallinto-oikeus ei ole voinut vaatia elämäntapaan liittyvän itseidentifikaation tutkimista ja siihen liittyvää vasta-argumentointia, kuten se tekee päätöksessään KHO 2015:147:

”... Kun kuitenkin otetaan huomioon X:n esittämä selvitys, jota ei ole kiistetty”)

Se ei voi vaatia yksityisen itseidentifikaatio-oikeuden tutkimista muussa merkityksessä kuin mitä kulttuurillinen itsemääräämisoikeus sisältää.

Hakijalla on siis elämäntapojensa esittämiseen oikeus 3 §:n 1. momentin mukaisesti kuinka voimakkaana tahansa (b)). Tuo käsitys ei voi kuitenkaan määrittää ryhmän omaa itseidentifikaatiota (a)). Jos saamelaiskäräjien instituutio ei halua määrittää hyväksymisprosessissa omaa identiteettiään nimenomaisesti, sillä on siihen oikeus. Tämä ei oikeuta kuitenkaan tuon seikan käyttämistä saamelaiskäräjiä vastaan sellaisessa oikeudellisesti sidotussa prosessissa, joissa tulkitaan ja sovelletaan lain objektiivisia kriteereitä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä seikka voidaan siis todeta myös edellä mainitusta oikeusministeriön asetuksessa saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä 2006, missä elämäntapaan ja kulttuuriin liittyviä kertomuksia ei vaadita laitettavan hakemukseen⁹⁵.

Prosessissa on siis suojeltava myös hakijan itseidentifikaation esittämisen oikeutta ja hänen integriteettiään. Yksilöllä ei kuitenkaan ole mielivaltaista oikeutta valita kuuluvansa johonkin ryhmään oman itseidentifikaationsa perusteella. Ryhmällä taas on historiallinen oikeus omaan identiteettiinsä ja itseidentifikaatioonsa.

⁹⁵ Ks. edellä, Oikeusministeriön asetus saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä 965/2006.

Kuten ihmisoikeustoimikunnan aikaisemmasta käytännöstä ilmenee, yksilön itseidentifikaatio-oikeus voisi poikkeuksellisesti rajoittaa ryhmän itsemääräämisoikeutta (tässä ryhmähyväksyntää) silloin, kun sen täytäntöönpano tukee saamelaisen itsemääräämisoikeuden täytäntöönpanoa ja tavoitetta ja on sen suhteen välttämätöntä. Kyse ei ole tällöin kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden toteamasta (KHO 2015:147/148), ja ihmisoikeuskomitean tulkintakäytännössä ilmenevästä, säännöstä/periaatteesta⁹⁶, jonka mukaan

”itsensä ryhmään samaistavan yksilön oikeuksien rajoittamiselle tulee olla objektiivinen ja kohtuullinen oikeutus, ja rajoituksen tulee olla tarpeellinen koko vähemmistöryhmän hyvinvoinnin ja elinkyvyn kannalta”.

Kyseiset ihmisoikeuskomitean aikaisemmat tapaukset koskivat jo ryhmään kuuluvan henkilön taloudellisia oikeuksia koskevaa rajoitusta ja artikla 25:n tulkintaa, mitä viimeksi mainittua korkein hallinto-oikeus ei ole edes maininnut tai harkinnut 2011 ja 2015 taikka harkinnut 2019 purkupäätöksiä tehdessään. Korkeimman hallinto-oikeuden viittauksessa tuollaiseen ihmisoikeustoimikunnan perusteluun on siten virhe. Tuon periaatteen käyttäminen ryhmään hyväksymisen tapauksissa vaatisi ”hyvinvoinnin ja elinkyvyn” poikkeuksellista tutkimista ja perustelemista. Tämä on lähtökohtaisesti ryhmän jäsenyyteen liittyvässä, kulttuurillisen itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvassa päätöksenteossa, täysin mahdotonta.

Itseidentifikaatio ja ryhmähyväksynnän suhdetta tulkitessa, ja ryhmään ottamista tarkasteltaessa, on siis kyse siitä, onko henkilön itseidentifikaatiolla ryhmän omaa (kulttuurillista) itseidentifikaatiota tukeva peruste. Tämän määrittäminen on ryhmän oman kulttuurillisen itsemääräämisoikeuden piirissä. Henkilön ottaminen vaaliluetteloon ryhmää määrittävien objektiivisten kriteerien ohi, elämäntapaa ja kulttuuria tulkiten, loukkaa siten ryhmän itsemääräämisoikeutta, omaa itseidentifikaatiota ja kulttuurillista itsehallintoa.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että kun henkilön oma voimakas identifikaatio saamelaiseen elämäntapaan on otettu päätöksen perustaksi, tapahtuu siis lainsoveltamisvirhe kolmessa mielessä;

1. subjektiivinen itseidentifikaatio määrittää mielivaltaisesti ryhmän olemusta ja elämäntapaa/kulttuuria.

Tämä on kansainvälisen oikeuden määrittämän itsemääräämisoikeuden rikkomus. Kertomusten sisältävien tosiasioiden elämäntapaesitys tulisi sisältää ryhmän

⁹⁶ Ruotsia, Kanadaa ja Uusi-Seelantia koskevat edellä tässä kirjelmässä mainitut ihmisoikeuskomitean päätökset.

itseidentifikaation keskeisimpiä elementtejä ollakseen olennainen⁹⁷. Jos näyttöä haluttaisiin arvioida, olisi mietittävä sitä, ovatko kyseiset esitetyt elämäntavan elementit saamelaisryhmälle tyypillisiä ja erityisiä. Tätäkään ei ole korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä tehty. Lisäksi tällaisesta arvioinnista seuraa kulttuurillinen assimilaatio.

Kuten todettua, essentialismi ei voi normatiivisesti olla mahdollista, ja sen toteuttaminen on jo itsessään toimivalla ylitys ja väärää lainsoveltamista. Ryhmällä on lain mukaan kulttuurillinen itsemääräämisoikeus ja sitä varten on perustettu kulttuuri-itsehallinto.

2. mennään sovittun, ryhmää osaksi määrittävän, Suomen lain eli objektiivisten kriteerien yli (lain määritelmän väärä soveltaminen) ja

3. rikotaan velvoitetta *suojella identiteettineuvotteluprosessia* (prosessin ohittaminen).

Täysin poikkeuksellisissa tapauksissa, eli jos viimekäteinen päätöksentekijä eli korkein hallinto-oikeus katsoisi, että henkilön hakemuksen hylkääminen olisi vastoin ryhmän ”elinvoimaa ja hyvinvointia”, se voisi ehkä kumota saamelaiskäräjien päätöksen ja määrätä henkilön vaaliluetteloon saamelaiskäräjien vastustuksesta huolimatta. Tällainen pakottava tilanne voisi olla luettelon laatijan täydellinen mielivalta. Ryhmän ”hyvinvointiin ja elinkyvyn” perustuva päätös olisi kuitenkin täysin poikkeuksellinen ja kulttuuri-itsehallintotilanteessa lähes mahdoton. Se ei todennäköisesti olisi kohtuullinen ja oikeutettu peruste⁹⁸. Vaaliluetteloon hyväksyminen poikkeaa siten täysin sellaisista päätöksistä, joissa jo etnisessä ryhmässä olevan yksilön (taloudellisia) oikeuksia rajoitetaan ilman objektiivisia perusteita ilman ryhmän hyvinvoinnin ja elinkyvyn tavoitetta. Kulttuurille ja elämäntavalle perustuvalla päätöksenteolla on yleisesti ryhmän itseidentifikaatiota hajottava vaikutus.

vii. KP-sopimuksen artikla 25⁹⁹

Suomen saamelaiskäräjälain 3 §:n soveltamisessa tulee ottaa huomioon myös KP-sopimuksen 25 artikla. Vaaliluetteloprosessissa ei ole siis kyse ainoastaan hakija ja ryhmän oikeuksien suojaamisesta, vaan myös yksittäisen ryhmään kuuluvan henkilön artikla 25 mukaisten oikeuksien suojaamisesta.

KP-sopimuksen artiklassa 25 todetaan, että

⁹⁷ Ks. Makkonen, T., 2000, s.120.

⁹⁸ Myös Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2668/2015.

⁹⁹ Tämän soveltamisesta ja tulkinnasta, Ihmisoikeuskomitea (CCPR/C/124/D/2668/2015 Committee's Views adopted in 2. November 2018, Tiina Sanila-Aikio v. Finland), kohta 6.5.

25 artikla

Jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia:

a) ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta;

b) äänestää ja tulla valituksi määräaikaissä ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tahdon vapaan ilmentymisen;

c) päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin.

Tätä soveltamista ei ole tehty ja sitä ei ole edes harkittu 2011 ja 2015 päätöksissä. Purkupäätöksissään 2019 korkein hallinto-oikeus mainitsee sen, tarkastellessaan ihmisoikeuskomitean päätöstä, ilman sääntöihin tai tosiseikkoihin liittyvän merkityksen erittelemistä.

Kuten ihmisoikeuskomitea toteaa ratkaisuisaan 2019, Suomen lain laajentava tulkinta 2011 ja 2015 päätöksissä loukkaa ryhmän jäsenten KP-sopimuksen artiklassa 25 turvattuja itsemääräämisoikeuteen liittyviä perusoikeuksia. Ihmisoikeuskomitea toteaa, että ”kun on kyse alkuperäisyhteisön äänioikeuden heikkenemisestä sisäisen itsemääräämisoikeuden yhteydessä, välittömästi yhteisöön kohdistuva haitta voi loukata jokaista yksittäistä yhteisön jäsentä¹⁰⁰”. Siksi

”Komitea katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut vaikuttivat ilmoituksen tekijän ja hänen saamelaisyhteisönsä oikeuteen osallistua vaaliprosessiin sen instituution vaaleissa, jonka sopimusvaltio on tarkoittanut turvaamaan tehokkaan sisäisen itsemääräämisoikeuden ja saamelaisten alkuperäiskansan jäsenten oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin. Komitea katsoo myös, että poiketessaan tällä tavoin sen lainsäädännön konsensustulkinnasta, jonka perusteella kuuluminen saamelaiskäräjien vaaliluetteloon määräytyy, korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta ei perustunut kohtuullisiin ja objektiivisiin perusteisiin. Siksi komitea katsoo, että sen käsiteltävänä olevat tosiseikat loukkaavat ilmoituksen tekijän oikeuksia, joista määrätään 25 artiklassa, luettuna yksin ja yhdessä 27 artiklan kanssa sekä tulkittuna yleissopimuksen 1 artiklan valossa.”¹⁰¹

¹⁰⁰ Ks. myös CERD komitean päätös (Opinion kohta 9.13) (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 59/2016, Anne Nuorgam et al.).

¹⁰¹ Valittaja toteaa huomioissaan (3.2.), että väärinsoveltaminen ”...vaikuttaa ilmoituksen tekijään ja kaikkiin saamelaisiin haitatessaan saamelaiskäräjien kykyä edustaa saamelaisia alkuperäiskansana ja sen yksittäisiä jäseniä, ja se loukkaa yleissopimuksen 26 artiklaa tarkasteltuna yhdessä yleissopimuksen 1 artiklan kanssa. oikeuksien ja etujen puolustamista, mutta usein tämä viivästyy tai vaarantuu, koska aikaa ja ponnisteluja kuluu ratkaistaessa sisäisiä erimielisyyksiä, joissa hyvin usein on kyse siitä, miten

viii. Perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta

Korkein hallinto-oikeus soveltaa 2011 ja 2015 itseidentifikaatioon ja objektiivisiin perusteisiin (kieli/historiallinen merkitä) liittyvää perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Esimerkiksi KHO 2011:2085¹⁰² päätöksessä korkein hallinto-oikeus toteaa, että

Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjinnän kieltämistä koskeva 12. lisäpöytäkirja on tullut Suomen osalta voimaan 1.4.2005. Pöytäkirjan 1 artikla sisältää kaikkinaisen syrjinnän kiellon. Sen 1 kappaleen mukaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista muun ohella kieleen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään tai kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perustuvaa syrjintää. Artiklan 2 kappaleen mukaan ketään ei saa syrjiä viranomaistoiminnassa artiklan 1 kappaleessa tarkoitetuilla perusteilla. Lisäpöytäkirjan sisältämä syrjinnän kiello soveltuu myös saamelaiskäräjiä koskeviin vaaleihin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka mainitussa yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Johtopäätöksenä KHO toteaa, että

Edellä mainituilla perusteilla saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ää on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti kokonaisuutena tilanteissa, joissa itseidentifikaation perustaksi ei voida esittää aukotonta selvitystä pykälän 1 kohdassa tarkoitettusta kieliperusteesta. Tulkinnan lähtökohta on sen arvioiminen, pitääkö henkilö itseään saamelaisena ja onko tälle samaistumiselle objektiivisia perusteita. Pykälän 1 kohdan kieliperusteen tueksi esitetyn selvityksen uskottavuus on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen muun ohella huomioon hallintolain 31 §:n säännös asian selvittämisestä ja saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä annetun oikeusministeriön asetuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohta. Tulkittaessa saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettua jälkeläisyyttä lähtökohtana on lain tarkoitus huomioon ottaen se, että kaukaisten esivanhempien esiintyminen rekistereissä ei osoita asianomaisen yksin tällä perusteella olevan saamelainen. Vanhoillakin rekisterimerkinnoilla voi kuitenkin olla merkitystä itseidentifikaation ja asian kokonais-arvioinnin kannalta, vaikka pääsääntöisesti esivanhemman esiintyminen vuotta 1875 vanhemmissa luetteloissa ei sellaisenaan osoitakaan asian-omaista saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n mukaisesti saamelaiseksi.

Päätöksissään korkein hallinto-oikeus ei esitä sitä, millä perusteella hakijaa on syrjitty tai sitä, miten ja mikä erityinen perusoikeus voi olla päätöksen perusteena. Todettakoon, että kyseinen valittaja ei ollut edes hakeutunut vaaliluetteloon kieliperusteella, vaan ainoastaan historiallisen

saamelaiskäräjien tulisi suhtautua Suomen valtioon ja sen jatkuvaan puuttumiseen saamelaisten maihin ja elinkeinoihin”.

¹⁰² Taltionumero 2711.

merkinnän ja elämäntavan perusteella. Syrjintää on tuossa tapauksessa käsitetty siten yleisenä, 1800-luvulla eläneitä henkilöitä koskevana (hypoteettisena), syrjintänä. Jos kyse olisi ollut yleisen yhdenvertaisuuden suojaamisesta, korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut esittää se, millä tosiasiallisella ja erityisellä perusteella yhdenvertaisuutta on loukattu (kieli, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä, kansalliseen vähemmistöön kuuluminen, tms.).

Edellä esitetyt syrjintään liittyvät huomiot eivät siten olisi voineet toimia päätöksessä sovelletun perusoikeusmyönteisen tulkinnan perusteena. Edellisessä kappaleessa esitetty huomioon ottaen, saamelaiskäräjien ei voida katsoa syrjineen yksityistä hakijaa erityisesti millään tavalla. CERD-peruste, eli ryhmään kuuluvan henkilön suoja rasismia ja etnistä syrjintää vastaan, ei voinut sekään toimia tulkinnan perusteena¹⁰³.

Saamelaisten kulttuurillisen itsemääräämisoikeuden ja ryhmän oman itseidentifikaation olisi tullut olla määräävässä asemassa Suomen lain ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

ix. Perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 12/2014 käyttämisestä 2019 päätösten oikeuttamisperusteena

Korkein hallinto-oikeus on viitannut 2019 purkamispäätöstensä perusteluissa perustuslakivaliokunnan lausumaan 12/2014 vp. Valiokunta toteaa¹⁰⁴, että

*”KHO on sittemmin antanut YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen valvontakomitean (rotusyrjintäkomitea) suosittamalla tavalla aiempaa enemmän merkitystä henkilön itseidentifikaatiolle sekä määritelmäsäännöksen objektiivisiin perusteisiin tukeutuvien eri näkökohtien punnintaan palautuvalle kokonaisharkinnalle (KHO 2011:81). KHO on ratkaisussaan KHO 2011:81 katsonut, ettei saamelaisuuteen sinänsä aidosti samaistunut henkilö ollut laissa tarkoitettu saamelainen pelkästään sillä perusteella, että hän oli arkistoviranomaisen antaman todistuksen mukaan vuoden 1825 maa- ja veronkantokirjaan tunturilappalaiseksi merkityn henkilön jälkeläinen ja että hän oli esittänyt selvitystä isovanhempansa saamen kielen oppimisesta kotikielenään. Mutta kun lisäksi otettiin huomioon saamelaisten kotiseutualueella Inarissa asuvan valittajan saamelaisuuteen ja saamelaiseen elämäntapaan samastuminen kokonaisuutena, häntä oli kuitenkin pidettävä saamelaisena, ja hänet näin ollen oli pyyntönsä mukaisesti merkittävä tulevien vaalien vaaliluetteloon. KHO kiinnitti siten tässä ratkaisussaan huomiota erityisesti valittajan itseidentifikaatioon ja asian kokonaisharkintaan. Valiokunta pitää korkeimman hallinto-oikeuden tapaan muun ohella itseidentifikaatiota ja asian kokonaisharkintaa sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa tärkeinä. Valiokunta korostaa **oikeusvarmuuden merkitystä ja pitää tärkeänä, että saamelaismääritelmään liittyvät epävarmuus***

¹⁰³ Ks. vastaavasti Makkonen, T., 2000.

¹⁰⁴ PeVM 12/2014 vp — HE 167/2014 vp s. 4, Perustelut.

poistuu. Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen mukainen 1 momentin 2 kohdan määritelmä, jossa edellytetään henkilön omaksuneen saamelaiskulttuurin sukusiteidensä kautta ja pitäneen siihen yhteyttä, olisi liian tulkinnanvarainen, kun otetaan huomioon myös saamelaiskulttuurin käsitteen epämääräisyys. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu uusi muotoilu voisi johtaa epävarmuuteen ja pykälän 2 momentti korostaisi liikaa ryhmäidentifikaatiota. Näistä syistä valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 3 §:ää ei muuteta, vaan pykälä säilyy nykyisessä muodossaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että saamelaismääritelmää sovellettaessa saamelaiskulttuurin moninaisuus otetaan aidosti huomioon ja huolehditaan kaikkiin saamelaisryhmiin kuuluvien oikeuksista.”

Perustuslakivaliokunnan lausunto on sisällöltään epäymmärrettävä ja ristiriitainen. Lausunnon tarkoituksena on vain lainsäätämisyjärjestyksen määrittäminen. Se perustaa itseasiassa lausuntonsa korkeimman hallinto-oikeuden 2011 annetuille päätöksille. Toisaalta se ei ota huomioon CERD:n huomautuksia 2012 ryhmähyväksynnän ohittamisesta. Sen sijaan se pohjaa lausumansa CERD:n 2003 ja 2009 suositusten väärintulkinnalle ja itseidentifikaation väärälle korostamiselle. Valiokunta viittaa lisäksi itse ”saamelaiskulttuurin” käsitteen epämääräisyyteen, muttei kuitenkaan huomioi saamelaisten kollektiiviselle itsemääräämisoikeudelle perustuvaa ryhmähyväksyntää, vaan korostaa yksilöllisiä perusoikeuksia (abstraktisti).

Perustuslakivaliokunnan käsitys itseidentifikaation ja ryhmähyväksynnän suhteesta ja tulkinnasta on varsin väärä tai ainakin tulkinta- ja soveltamisohjeeksi kelpaamaton. Sitä käyttäessään perusteena 2019 purkuhakemuksen hylkäämisille korkein hallinto-oikeus tekee laintulkintaa ja soveltamista koskevan virheen.

x. Oikeudenloukkauksen jatkuminen ja sen estämisen välttämättömyys

Korkein hallinto-oikeus toteaa 2019 purkupäätöksissään, että 2011 ja 2015 päätösten purkaminen ei ole välttämätöntä tehokkaan oikeussuojakeinon toteuttamiseksi ja tulevaisuuteen kohdistuvien loukkausten estämiseksi. Se ei kuitenkaan perustele lausumaansa.

2011 ja 2015 päätöksissä tapahtunut oikeudenloukkausten jatkumisen estäminen olisi voinut tapahtua näissä olosuhteissa ainoastaan korkeimman hallinto-oikeuden purkupäätöksillä. Näin

on varsinkin silloin, jos uusi saamelaiskäräjälaki ei tule hyväksytyksi¹⁰⁵. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat tarkoitettu, ja nyt 2022 vahvistettu, pysyviksi ja lainvoimaisiksi.

Loukkauksen jatkuminen on sitäkin selvempää, koska se ei jatku ainoastaan kyseisten henkilöiden osalta, vaan jatkuu ja kumuloituu nyt hyväksytyjen henkilöiden jälkeläisten automaattisella hyväksymisellä saamelaiskäräjälain 3 §:n 3 kohtaan perustuen.

Oikeudenloukkauksen tosiasiallinen luonne ja sen seuraukset saamelaisyhteisölle on todettu yhteenvedonomaaisesti ihmisoikeuskomitean ratkaisujen perusteluissa 2019. Tilanne vaikeutuu jokaisten vaalien yhteydessä, jos päätöksiä ei pureta. Ihmisoikeuskomitea toteaa, että

6.2.... korkeimman hallinto-oikeuden päätös loukkasi yleissopimuksen 25 ja 27 artiklaa, koska se esti ilmoituksen tekijää osallistumasta määräaikaisiin ja rehellisiin vaaleihin sekä vaikutti kielteisesti ilmoituksen tekijään ja saamelaisten oikeuteen käyttää omaa kieltään ja nauttia omasta kulttuuristaan yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Ilmoituksen tekijän mukaan nämä päätökset ovat johtaneet lainvastaiseen ja mielivaltaiseen tilanteeseen sekä lisänneet saamelaiskäräjien sisäistä hajaannusta siten, että saamelaiskäräjät on menettänyt tehokkuuttaan saamelaisten oikeuksien edistämässä ja suojelemisessa.¹⁰⁶

Oikeudenloukkaus pahentaa kaikkia ihmisoikeuskomitean päätöksissä esitettyjä olosuhteita. Tämä on havaittavissa saamelaiskäräjien jokapäiväisessä toiminnassa¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan esitys (Toimikunta, 2021), lausuntoyhteenvedo, Oikeusministeriö.

¹⁰⁶ *Olivier de Frouvillen* henkilökohtainen (täydentävä) mielipide:

"Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet merkittävästi tähän alkuperäiskansan kykyyn kollektiivisesti säännellä muodostustaan ja tätä kautta oikeuttaan ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon perustettuun elimeen valittujen edustajien välityksellä. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, että ratkaisuihinsa KHO ei ole soveltanut oikein kansallista lainsäädäntöä, jossa mainitaan kuitenkin selvästi objektiivinen kuuluvuuskriteeri, jonka saamelaiset ovat itse halunneet. Jättämällä soveltamatta tätä kriteeriä ja korvaamalla sen itseidentifikaation kriteerillä, jota korkein hallinto-oikeus itse tapauskohtaisesti tulkitsee, korkein hallinto-oikeus on rajoittanut saamelaisten oikeutta harjoittaa oikeuttaan ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon sellaisessa toimielin ympäristössä, jonka tehtävänä on taata heidän KP-sopimuksen 27 artiklassa taatut oikeutensa alkuperäiskansan jäseninä."

¹⁰⁷ Tältä osin CERD:n ratkaisu ei lausu tästä mitään, mikä todistaa ihmisoikeuskomitean päätöksen laajempaa systemaattisuutta (ks. edellä, kappale 3.i.).

xi. Oikeusvoima, päätösten pysyvyys, oikeussuojavaatimus, julkinen etu ja erittäin painava syy

2019 purkupäätösten sekä 2011 ja 2015 vaaliluettelopäätösten oikeusvoima ja pysyvyys.

2011 ja 2015 päätösten oikeusvoima on tällä hetkellä tosiasiallisesti ja sisällöllisesti erittäin heikko, vaikka korkein hallinto-oikeus sen vahvistaakin 2022 purkupäätöksessään. Nuo päätökset eivät ole saavuttaneet sellaista oikeudellista pysyvyyttä, mitä tavanomaiset korkeimman hallinto-oikeuden päätökset yleensä saavuttavat.

Päätösten purkaminen olisi voitu perustaa myös sille, että kyse ei ole päätösten negatiivisesta oikeusvoimasta. Kaikki henkilöt, joita koskevat päätökset olisi purettu, olisivat voineet hakeutua uudelleen saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon seuraavissa vaaleissa¹⁰⁸. Jos uusi laki tulee voimaan, henkilöt voivat silloinkin hakeutua vaaliluetteloon uusien kriteerien mukaisesti.

Saamelaiskäräjillä on jatkuva oikeussuojan tarve, koska korkein hallinto oikeus ei ole purkupäätöksissään 2019, ja nyt 2022, suojannut Suomen lain ja kansainvälisen oikeuden mukaista ja edellä kuvailtua vastavuoroista ja itseidentifikaatiolle sekä ryhmähyväksynnälle perustuvaa hyväksymisprosessia.

Korkein hallinto-oikeus ei 2019 päätöksissään jättänyt käsittelemättä purkuhakemuksia siksi, että 2011 ja 2015 päätösten tekemisestä olisi kulunut liian kauan. Tämän voidaan katsoa indikoivan sitä, että se ei ajatellut aikaisempien päätösten omaavan sellaista lain- ja oikeusvoimaa, joka olisi silloisen hallintolainkäyttölain 63§ (nyt 117§) mukaisesti estänyt purkuhakemuksen käsittelyn. Siksi lausuma ajankulumisesta ja oikeusvoiman korostamisesta 2022 purkupäätöksessäkään ei ole vakuuttava.

Päätöksillä ei ole vahvaa oikeusvoimaa myöskään siksi, että ihmisoikeuskomitea on huomauttanut Suomea ja korkeinta hallinto-oikeutta toistuvasti 2019 purkupäätöksen

¹⁰⁸ Ks. Helander, eriävä mielipide 1990:90.

riittämättömyydestä, viimeksi huhtikuussa 2021¹⁰⁹. Ihmisoikeustoimikunta toteaa 2021, että (epävirallinen käännös)

Saamelaisten alkuperäiskansojen oikeudet

42. ... Komitea on kuitenkin edelleen huolissaan siitä, että komitean tältä osin marraskuussa 2018 lausutuista näkemyksistä huolimatta - erityisesti saamelaiskäräjälaki 3 §:’ (saamelaisen määritelmä) ja 9 § (viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista kauaskantoisista ja tärkeistä toimenpiteistä vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansoina - ei ole vielä korjattu tavalla, joka takaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden. Päinvastoin korkeimmassa hallinto-oikeuden [purku]päätös 5.7.2019 ... näyttävät olevan ristiriidassa komitean näkemykset saamelaisista (ks. edellä 4 ja 5 kohta). 43. Sopimusvaltion tulee:

a) nopeuttaa prosessia saamelaiskäräjälain ja erityisesti sen 3 §:n tarkistamiseksi (saamelaisten määritelmä) ja 9 § (vapaa, ennakkollinen ja tietoon perustuva hyväksyntä) saamelaisten itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseksi 25 artiklan mukaisesti, luettuna yksin ja yhdessä 27 artiklan kanssa tulkittuna CCPR/C/FIN/CO/7 yleissopimuksen 1 artiklan valossa ja komitean näkemysten täytäntöönpanemiseksi, jotka on hyväksytty marraskuussa 2018 (Tiina Sanila-Aikio v. Suomi (CCPR/C/124/D/2668/2015) ja Klemetti Näkkäläjärvi et al v. Suomi (CCPR/C/124/D/2950/2017)

Ihmisoikeuskomitea odottaa tällä hetkellä Suomen vastausta siihen, miten sen 2019 ratkaisut pannaan täytäntöön ja miten 2019 purkupäätöksiä koskeva ongelma on ratkaistaan¹¹⁰. 2022 päätöksestä ihmisoikeuskomitea ei ole vielä lausunut mitään.

¹⁰⁹ Ottaen lisäksi huomioon CERD:n ratkaisu.

42. The Committee acknowledges the steps taken by the State party to promote the rights of the Sámi people, including the ongoing establishment of a Truth and Reconciliation Commission. The Committee, however, remains concerned that, despite the Committee’s Views adopted in this respect, in November 2018, the Sámi Parliament Act – particularly section 3, on the definition of a Sámi and section 9, on the obligation of the authorities to negotiate with the Sámi Parliament in all far-reaching and important measures which may affect the status of the Sámi as an indigenous people - has not yet been amended in a way that guarantees the Sámi people’s right of self-determination. On the contrary, the decisions of 5 July 2019, by the Supreme Administrative Court and the Government’s decision not to cancel or postpone the Sámi Parliament elections of September 2019 appear to run counter the Views adopted by the Committee regarding the Sámi (see above paras. 4 and 5). It is further concerned about reports that vague criteria used to assess the impact of measures, including development projects, on Sámi culture and traditional livelihoods have resulted in the authorities’ failure to engage in meaningful consultations to obtain their free, prior and informed consent. The Committee also notes the State party’s delay in ratifying the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) (arts. 1, 25 and 27). 43. The State party should: (a) Speed up the process to revise the Sámi Parliament Act, particularly its sections 3, on the definition of Sámi and 9, on the principle of free, prior and informed consent, with a view to respecting the Sámi people’s right of self-determination, in accordance with article 25, read alone and in conjunction with article 27, as interpreted in the light of article 1 of the Covenant and implementing the Committee’s Views adopted in November 2018 (Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2668/2015 Committee’s Views adopted in 2. November 2018, Tiina Sanila-Aikio v. Finland

ja CCPR/C/124/D/2950/2017 Committee’s Views adopted 2. November 2018, Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland).

¹¹⁰ Pazartzis, P., 2021.

CERD on myös antanut lausumia korkeimman hallinto-oikeuden päätösten väärästä painotuksesta 2012/2017 sekä nyt valtion toimien ICERD sopimuksen vastaisuudesta ratkaisun 2022¹¹¹. Myös korkein hallinto-oikeus on itse muuttanut 2021 päätöksissään Suomen lain tulkintalinjaa ja palannut 1999 oikeuskäytäntöön.

Tämä kaikki johtanee siihen, että 2011 ja 2015 päätöksiä ei voida soveltaa ennakkopäätösten luonteisina korkeimman hallinto-oikeuden eikä saamelaiskäräjien instituutioiden toimesta niiden tulevassa päätöksenteossa. Mitä tämä tarkoittaa käytännössä 2023 vaalien osalta jää nähtäväksi.

Kun päätökset ovat nyt kuitenkin jääneet voimaan, oikeustila on kokonaisuudessaan varsin sekava.

Vilpittömän mielen suoja ja perusteltujen odotusten periaatteet. Korkein hallinto-oikeus toteaa useissa vaaliluetteloja koskevissa päätöksissään (2011 ja 2015), että

”Kun kuitenkin otetaan huomioon X:n esittämä selvitys, jota ei ole kiistetty, hänen monessa suhteessa saamelaiskulttuurin mukaisesta elämäntavastaan sekä se, että X:n saamelaisuuteen liittyvän samaistumisen aitoutta ei ole syytä epäillä, on hänen asiaa kokonaisuutena arvioitaessa katsottava olevan saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n sisältämän määritelmän mukainen saamelainen.”

Elämäntapa-arvion vaatiminen, samaistumisen aitouden kiistäminen ja vastanäytön esittämisen vaatimukset ovat tulleet, uusien kriteerien myötä, saamelaiskäräjille täydellisenä yllätyksenä. Siksi kyseiset korkeimman hallinto-oikeuden päätökset eivät vastaa saamelaiskäräjien perusteltuja odotuksia eivätkä anna sille vilpittömän mielen suojaa.

Julkinen etu ja erittäin painava syy. 2011, 2015 ja 2019 päätösten purkaminen olisi edellyttänyt sitä, että päätökset loukkaavat yksityisen oikeutta tai yleinen etu sitä vaatii (117 §). Säännöksessä puhutaan vain yksityisen oikeudesta. Koska päätösten yleinen kansainvälisoikeudellinen asema ja sisäinen oikeutus on kyseenalaistettu johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, nyt vallitsevat olosuhteet olisivat edellyttäneet päätösten purkamista nimenomaan yleisen edun vuoksi.

¹¹¹ Ks. edellä, kappale 3.i.

Oikeusvarmuuden periaate edellyttää sitä, että pysyväksi tarkoitettu päätös voidaan purkaa vain erityisen painavista syistä. Jos kyse on perustuslaissa tarkoitetuista perusoikeuksista, niiden suojaaminen kuuluu yleisen edun piiriin¹¹². Tässä tapauksessa kyse on perustuslaissa ja kansainvälisessä oikeudessa vahvistetusta alkuperäiskansan itsemääräämisoikeudesta sekä yksittäisten saamelaisten KP-sopimuksessa vahvistetuista oikeuksista¹¹³. Tuomioistuimen velvoite olisi suojata kaikkia edellä mainittuja perusoikeuksia hakijan ja vaaliluetteloon kuuluvien henkilöiden oikeuksien¹¹⁴ lisäksi. Asiassa on siis kyse molempien osapuolten (saamelaiskäräjät-yksityinen hakija), mutta myös yksittäisten saamelaisten, perusoikeuksien suojasta. YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut ratkaisuisaan 2019 nimenomaisesti, että kyse on sekä kollektiivisen itsemääräämisoikeuden että yksittäisten saamelaisten henkilöiden poliittisten oikeuksien suojasta. Prosessi perustui lähtökohtaisesti yksittäisen saamelaisen poliittisten perusoikeuksien suojaamiselle (artikla 25).

1.4 maaliskuun 28. päivänä 2017 komitea totesi työjärjestyksensä 93. säännön mukaisesti, että ilmoitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset siltä osin kuin se näyttää koskevan yleissopimuksen 25, 26 ja 27 artiklaan liittyviä kysymyksiä. Komitea katsoi myös, että ilmoituksessa esitetyt tosiseikat voivat vaikuttaa ilmoituksen tekijään yksilönä, koska hän on saamelaisten alkuperäiskansan jäsen ja saamelaiskäräjien jäsen sekä saamelaiskäräjien valittu puheenjohtaja. Lisäksi komitea katsoi, ettei ilmoituksen tekijän väite yleissopimuksen I artiklan loukkauksista täytä valinnaisen pöytäkirjan I artiklan mukaisia tutkittavaksi ottamisen

.. edellytyksiä mutta että komitea voi tarvittaessa tulkita I artiklaa määrittäessään, onko yleissopimuksen II ja III osissa turvattuja oikeuksia loukattu.

Tässä tilanteessa purkupäätösten purkaminen, ja siitä johtuvat 2011, 2015, 2019 päätösten purkamiset, olisivat olleet helpoin tie saattaa Suomen oikeus kansainvälisen oikeuden mukaiseksi ja korjata oikeudenkäytön yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta rasittava virhe. Tämä olisi ollut perusteltua oikeudenkäytön luottamuksen palauttamiseksi ja asian yhteiskunnallisen tärkeyden vuoksi.

¹¹² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 29/2018 vp.

¹¹³ Ihmisoikeuskomitea, *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990) ja Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2668/2015, Committee's Views adopted in 2. November 2018, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*.

¹¹⁴ Artikla 25, KP-sopimus.

4. Johtopäätökset ja yhteenvetoa

2011 ja 2015 päätökset ovat perustuneet sille, että vaikka historiallinen merkintä on liian etäinen, valitus hyväksyttiin kokonaisharkintaan perustuen. Harkinnan konkreettisempina elementteinä olivat saamelaiseen elämäntapa ja kulttuuri ja siihen (voimakas) identifioituminen. Korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut pidättäytyä tällaisten kriteerien soveltamisesta, saamelaiskärjälain 3 §:n saamelaismääritelmän laajentamisesta sekä saamelaisuuden sisällöllisestä ja olemukseen perustuvasta määrittämisestä - myös Suomen lain mukaan. Kyse on siis yksiselitteisesti lain väärästä tulkinnasta ja soveltamisesta. Kriteereitä sovellettaessa ei ole otettu huomioon sen hetkistä kansainvälisen oikeuden pakottavaa normistoa ja periaatteita, tai ainakin niitä on tulkittu systemaattisesti väärin. Kansainvälisten instituutioiden suosituksia ja ratkaisuja on painotettu väärin sekä ajallisesti että niiden oikeuslähdearvon suhteen.

Palaamme alussa esitettyyn oikeusteoreettiseen lähtökohtaan¹¹⁵. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 2011 ja 2015 (ja ne vahvistavat purut) eivät käsitykseni mukaan ole edes laajentavaa laintulkintaa. Kokonaisharkinta ei ole oikeusjärjestelmämme yleinen oikeudellinen tulkintaperiaate. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ja Alkuperäiskansajulistuksen Artikla 33 (oikeus valita itse jäsenensä perinteiden ja tapojensa mukaan) ovat sellaisia. Vaikuttaakin siltä, että kyse on (peiteltyyn) kansalaisuuslakiin perustuvasta lainanalogiasta, mikä on väärää lainsoveltamista, varsinkin kun sille ei ole perusteita lain systematiikassa eikä yleisten oikeusperiaatteiden, lakien tavoitteiden ja koko järjestelmän tavoitteiden kannalta. Lain ”tulkintaa” ei liitetä mihinkään lain tavoitteisiin, vaan kyse on puhtaasti käsitteellisestä lainanalogiasta. Yksilön perusoikeus ei taas voi ankkuroida päätöstä Suomen oikeuden järjestelmään, erityisesti kun mitään nimenomaista yksilön perusoikeutta ei ole esitetty. Päätökset tuovat siten uuden normin Suomen oikeusjärjestelmään. Kansalaisuuslaki ja itsemääräämisoikeudelle perustuva saamelaiskärjälaki eivät myöskään muodosta mielekästä kokonaisuutta ja niillä ei ole samaa funktiota. KHO ei tätä havaitse tai hyväksy.

Väärinsoveltaminen on ollut siten erityisen huomattavaa, koska kyse on, edellä mainitulla tavalla, kahdentasoisesta, kansallisen ja kansainvälisen oikeuden, soveltamisvirheestä.

¹¹⁵ Alussa, s. 6.

Oikeudenloukkauksen jatkumisen estäminen ja oikeustilan palauttaminen olisi ollut siten yleisen edun mukaista 2019 ja 2022 purkupäätöksiä harkittaessa.

5. Saamelaiskäräjälain uudistus 2022 (?)

Uuden saamelaiskäräjälain valmistelutoimikunta on saanut työnsä päätökseen 2021¹¹⁶. Käräjälain valmistelu on lausuntokierrosten jälkeen pysähtynyt politiikan rattaisiin. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden 2022 päätöksessään viittaakin tulevaan 2022 hallituksen esitykseen¹¹⁷, sen antaminen eduskunnalle tulee tapahtumaan varsin myöhään vuoden 2022 aikana jos ollenkaan.

Lain valmistelutoimikunta toteaa, että

Oikeutta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa koskevaa saamelaisen määritelmäsäännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa, ei siitä, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena.

...

Henkilön merkitseminen vaaliluetteloon ei tarkoittaisi muita oikeuksia kuin mahdollisuuden äänestää ja asettua ehdolle saamelaiskäräjien vaaleissa sekä tätä kautta osallistua saamelaiskäräjien päätöksentekoon. Tämä on linjassa perustuslakivaliokunnan esittämän näkemyksen kanssa, ettei saamelaisille kuuluvia oikeuksia tule kytkeä yhteen saamelaiskäräjälain 3 §:n mukaisen saamelaismääritelmän kanssa (PeVM 12/2014 vp).¹¹⁸

Uusi säännös kuuluisi seuraavasti:

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että:

- 1) henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai*
- 2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2023 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa.*

¹¹⁶ Toimikunta, 2021.

¹¹⁷ Ks. edellä, s. 11, esimerkiksi KHO 27.4.2022, H1184/2022.

¹¹⁸ Toimikunta, 2021, s. 168.

Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetty ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.
 119

Toimikunta totesi 3§:n uudistamisen perusteista ja tavoitteista seuraavaa.

Kiireellisempänä tavoitteena on korjata nykytilanne lain 3 §:n osalta, jonka YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut loukkaavan KP-sopimuksen velvoitteita. Komitea myös toteaa olevan velvollinen kaikin keinoin estämään vastaavat oikeudenloukkaukset tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on turvata saamelaiden itsemääräämisoikeuden toteutuminen uudistamalla äänioikeutta koskevat edellytykset sellaisiksi, että ne takaavat kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien (vaalioikeudet, vähemmistöoikeudet, itsemääräämisoikeus) kunnioittamisen.

...

Tämä edellyttää, että niin sanottua saamelaisen määritelmäsäännöstä tarkistetaan, vaaliluettelo koetaan alusta 3 §:n uusien kriteereiden pohjalta ja että muutoksenhakua vaaliluetteloasioissa kehitetään.

...

Merkintä aiempien vaalien vaaliluettelossa ei itsessään toisi henkilölle oikeutta tulla jatkossa merkityksi vaaliluettelo, ellei hänen osoiteta täyttävän ehdotetun lain mukaiset äänioikeuden edellytykset. Myöskään henkilön vanhemman kuuluminen vaaliluetteloon ennen lainmuutosta ei toisi henkilölle automaattista oikeutta tulla merkityksi vaaliluetteloon... Siten vastaavaa oikeutta ei myöskään olen perusteltua antaa kyseisen henkilön lapselle.

...

”vaaliluettelo koottaisiin uudestaan 3 §:n uusien kriteereiden mukaisesti ja lähtökohtaisesti aina seuraavia saamelaiskäräjien vaaleja ajatellen”.

Saamelaiskäräjälain 3§:n eli vaaliluettelomerkintöjen osalta muutokset ovat merkittäviä mutta perusteltuja. Uusi vaaliluetteloon merkitsemisen kriteeri on selkeä ja tarkoituksenmukainen, mutta siihen sisältyy mielestäni saamelaisoikeuden ja kansainvälisen oikeuden kannalta joitain ongelmia.

Jos nimittäin määritelmää sovelletaan automaattisesti hakemuksen kielinäytön perusteella, voidaan kysyä, missä on saamelaisinstituutioiden autonomia ja itsemääräämisoikeus valita

¹¹⁹ Ehdotettu säännös vastaa pitkälti Ruotsissa ja Norjassa voimassa olevia vastaavia säännöksiä, eli lopputuloksena olisi yhteispohjoismaiset kriteerit hakeutumiselle saamelaiskäräjien vaaliluettelo, ovathan saamelaiset yksi kansa neljässä valtiossa. Säännös vastaa pitkälti myös parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen määräystä saamelaiskäräjien äänestysluettelosta (Toimikunta, 2021).

jäsenensä ”tapojensa ja perinteittensä mukaisesti”¹²⁰ eli päättää siitä, kuinka joku tunnustetaan sellaiseksi henkilöksi, joka voi osallistua saamelaisen kulttuuri-itsehallinnon hoitamiseen. Merkitsemisen selkeys ei johda välttämättä saamelaisten perinteiden ja tavan mukaisuuden vahvistumiseen. Mahdollinen mekanistinen merkintätapa näyttäisi jopa vähentävän vaalilautakunnan omaan perinteiseen tietoon perustuvaa harkintavaltaa. Merkitsemisen perustelut saattavat muuttua paljolti puhtaiksi näyttökysymyksiksi, ”tapa- ja perinneharkinta” puhtaaksi näyttöharkinnaksi ja näytön puuttumisen arvioimiseksi ja/tai vastanäytön hankkimiseksi. Vain lain 3 §:n jonkinlainen identiteettivaatimus saattaisi mahdollistaa vaalilautakunnalle jonkinlaisen harkintamahdollisuuden.

Toimikunta katsoo käsittääkseni toisin:

*Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli niin sanottua ryhmäidentifikaatiota ehdotetaan vahvistettavaksi uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa*¹²¹.

Sisällöllisesti ehdotettua 3 §:n säännöstä tulisi tulkita kuitenkin vähintäänkin niin, että vanhemman, isovanhemman ja varsinkaan isoisovanhemman kieli ei olisi ainoa edellytys ryhmähyväksynnälle. Kielikriteeriä olisi tulkittava esivanhempien identiteetin rajoissa supistavasti. Toisin sanoen, henkilön itseidentifikaation ja objektiivisen kriteerin täyttyminen lisäksi ryhmähyväksynnän (tapa ja perinne) arvioitavaksi tulisi jonkinlainen tieto kyseisen henkilön saamelaisesta identiteetistä ja sen jatkuvuudesta alenevassa sukupolvessa, minkä harkinta ja ratkaiseminen ovat yksin vaalilautakunnan toimivallassa. Muutoin hyväksyminen perustuisi vain neljännen sukupolven kielitaidolle ja identiteetti yhden henkilön (neljästätoista) kielitaidolle. Tällöin hakija saattaisi johtaa oman saamelaisen identiteetin henkilöstä, jonka saamelaista identiteettiä ei mitenkään todenneta. Näyttö saattaisi perustua mekaanisesti isoisovanhemman ensiksi opitun kielen näyttämiseen. Joka tapauksessa, tuon identiteetin todentaminen tulisi olla tapaa ja perinnettä soveltavan vaalilautakunnan asia. Valitusinstansseilla ei tulisi olla mitään roolia sen arvioimisessa.

Toimikunnan oma ehdotukseen sisältyvä lausuma voi tukea jossain määrin tällaista tulkintaa:

¹²⁰ YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, artikla 33.

¹²¹ Toimikunta, 2021, s. 32.

Voimassa olevassa laissa äänioikeus on perustunut ensi sijassa kieleen, edellyttäen että saamen kieli on joko hakijan taikka sen henkilön, jonka saamelaisuudesta hakija johtaa oman saamelaisen identiteettinsä, ensiksi opittu kieli. Tämä perusratkaisu säilyttäen ja saamelaisen alkuperäiskansan itsemäärittämisoikeutta kunnioittaen lainkohdan sanamuotoa ehdotetaan nyt muutettavaksi selkeämmin sen alkuperäistä tarkoitusta vastaavaksi¹²².

.. Säännöksen johdantolauseen edellytys, että henkilö pitää itseään saamelaisena, tarkoittaisi henkilön omaksumaa identiteettiä.

Toimikunta toteaa myös, että

Laissa säädettyjen vaaliluetteloon ottamisen objektiivisten kriteerien arvioinnissa tarvittavan kattavan asiantuntemuksen varmistamiseksi ja samalla vastaten kansainvälisesti korostettua saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen ja siitä seuraavaa niin sanotun ryhmäidentifikaation toteutumista ehdotetaan vahvistettavaksi laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.

On epäselvää, tarkoitetaanko ryhmähyväksynnän ”seuraamisella” vain objektiivisen kielikriteerin tutkimista vai laajempaa ryhmähyväksyntäarviointia, joka tehtäisiin itsemäärittämisoikeuden sisältämään tapaan ja perinteeseen perustuen. Mielestäni olisi ongelmallista, jos 4. sukupolven esivanhemman kielitaito, ilman todistettua saamelaisen identiteetin jatkuvuutta alenevassa sukupolvessa, johtaisi automaattisesti alenevassa sukupolvessa olevan henkilön identiteettiin.

Objektiivisen kriteerin ja laajemman ryhmähyväksyntäharkinnan yhdistelmä olisi linjassa myös korkeimman hallinto-oikeuden 2021 tekemien vaaliluettelopäätösten kanssa. Esimerkiksi päätöksessään KHO 2021:48 (ratkaisu valitukseen) toteaa, että:

Saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 3 kohtaa koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 248/1994 vp s. 24) mukaan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että saamelaiseksi katsotun henkilön lapsella on oikeus samaistua vanhempansa identiteettiin. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ottaen huomioon edellä saamelaismääritelmän tulkintaa koskevista vaatimuksista todettu saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:n 3 kohdan edellytystä on tulkittava säännöksen saamelaista identiteettiä koskevan tarkoituksen määrittämissä rajoissa.

Yhtenä tapaan ja perinteiseen tietoon perustuvana harkintaperusteena voitaisiin ajatella sitä, kuinka henkilö on esimerkiksi ”omaksunut ja ylläpitänyt saamelaiskulttuuria ja sen perinteitä

¹²² Ks. Toimikunta, 2021, s.113.

sekä saamelaisen alkuperäiskansan yhteisöllistä elämää Suomessa ja yli valtiollisten rajojen”¹²³. Tällaisten seikkojen arvioiminen, muotoilu ja hyväksyminen olisi tietysti ainoastaan vaalilautakunnan tehtävä.¹²⁴

Ehdotuksessa voidaan nähdä myös erityisiä prosessuaalisia ongelmia. Vaalilautakunnan mahdollisuudet hankkia näyttöä, joka kokemuksen mukaan tarvitaan kieliperusteisten hakemusten arvioimiseen, riippuisi sen mahdollisuudesta toimia yhteistyössä Kirkkohallituksen arkiston koordinoimien seurakuntien kanssa. Tällä toiminnalla oli keskeinen osa 2021 vaalien päätösten ja vastineiden valmistelussa. Toimikunta toteaa tältä osin, että

”ensisijaisena näyttönä hakijan tai tämän vanhemman, isovanhemman tai isoisovanhemman kielitaidosta olisi vastaisuudessaakin Pohjoismaiden saamelaisneuvoston Suomen jaoston vuonna 1962 suorittama väestölaskenta, jonka mukaiset henkilöt ovat pohjoissaamen-, inarinsaamen- tai koltansaamenkielisiä. Tämä luettelo ei ole kuitenkaan täydellinen, joten hakijan tai henkilön, jonka ensimmäiseen kieleen hakemus perustuu, voitaisiin myös muun luotettavan selvityksen perusteella todeta oppineen saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Koska selvitykseltä edellytettäisiin luotettavuutta, esimerkiksi yksityiset, kyseistä äänioikeushakemusta varten laaditut selvitykset tai todistukset henkilön tai tämän vanhemman, isovanhemman tai isoisovanhemman saamen kielen taidosta eivät olisi itsessään riittävä selvitys.”

Vuoden 2020 vaaleissa saamelaiskäräjien hallituksen oikaisupäätöksiin liittyneet korkeimman hallinto-oikeuden päätökset perustuivat paljolti rippi- ja lastenkirjoihin. Näitä asiakirjoja esitettiin usean sukupolven laajuisena vastanäyttönä. Näin jouduttiin tekemään, koska hakijat esittivät yksityistä, subjektiivisiin kertomuksiin ja lausuntoihin perustuvaa, ja varsin epämääräistä näyttöä. Aiemmissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä tuollainen subjektiivinen näyttö oli hyväksytty varsin kriittittömästi. 2015 vaaleissa korkein hallinto-oikeus oli hyväksynyt epämääräisemmänkin näytön perustellen harkintaansa sillä, että

¹²³ Toisessa kontekstissa, Toimikunta, 2021, s. 114.

¹²⁴ Toimikunta keskittyy mielestäni vaalilautakunnan tapaan ja perinteeseen perustuvan arvioinnin osalta liikaa kielitaidon arvioimiseen. Toimikunta toteaa, että *”saamelaisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta vastaten saamelaiskäräjien toimielimenä oleva vaalilautakunta on parhaassa asemassa arvioimaan sille esitetyn mahdollisen muun luotettavan selvityksen perusteella henkilön ensiksi opitun kielen.”* *”Vaalilautakunnassa tulee ehdotetun uuden säännöksen mukaan olla myös saamen kielilain (1086/2003) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen saamen kielten asiantuntemus. Saamen kielilain kyseisessä kohdassa mainitaan inarinsaamen, koltansaamen ja pohjoissaamen kielet. Vaalilautakunnan tulee sen tehtävien ja lautakunnan toiminnan hyväksyttävyyteen kohdistuvien vaatimusten takia edustaa mahdollisimman laajasti saamelaisyhteisön ja -kulttuurin moninaisuutta. Tämä tulee ottaa vaalilautakunnan jäseniä valittaessa asianmukaisesti huomioon.”* (Toimikunta, 2021, s. 138).

”esivanhemman kielitaitoa ei voida osoittaa paikkaansapitämättömäksi”. Vuoden 2020 vaaleissa vastanäyttö johti korkeimman hallinto-oikeuden päättämään saamelaiskäräjien hallituksen käsityksen mukaisesti (*näyttö ei ollut ”riittävää”*). Vastanäyttö johti siihen, että kaikki kieliperusteella hakeneiden henkilöiden valitukset hylättiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2021.

Kirkonkirjojen näyttöarvo on siis korostunut. Korkeimman hallinto-oikeuden harkinta on myös muuttunut tältä osin. Tämän seurauksena työtaakka kuitenkin lisääntyy, ei ainoastaan saamelaiskäräjien vaalilautakunnassa, mutta myös seurakunnassa virkatodistuksia sekä rippijä ja lastenkirjoja toimitettaessa. Päätöksenteko selkeiden kirkonkirjojen perusteella on kuitenkin oikeusturvan ja asianosaisjulkisuuden kannalta selkeämpää kuin esimerkiksi 1962 tutkimuksen perusteella tehtävä päätöksenteko. Tosin 1962 tutkimuksesta saadaan päätöksentekoa tukevaa materiaalia.

Uusi laki vahvistaisi vaalilautakunnan asemaa. Tämä olisi tärkeää, koska sillä tulee olemaan keskeinen osa loukkauksen poistamisessa ja tilanteen korjaamisessa. Tämä tapahtuu vaaliluettelon uudelleenlaatimisen avulla. Prosessuaalisesti vaalilautakunnan kokoonpanon laajentaminen ja toimikauden pysyvyys vahvistaisi sen erityistietämystä¹²⁵. Oma ongelmansa 2023 vaaliluetteloiden ja sen jälkeisten vaaliluettelon laatimisessa tulee kuitenkin olemaan koko vaaliluettelon uudelleenlaatimisen työtaakka¹²⁶. Komitean ehdotuksesta ei käy ilmi, miten vaaliluetteloon merkitseminen tulee tapahtumaan. Käykö vaalilautakunta läpi koko vaaliluettelon autonomisesti (kaikkien siinä olevien osalta), vai tuleeko kaikkien vaaliluetteloon hakeutuvien laittaa vireille uusi hakemus? Tällöin saattaa ilmetä ongelmia esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyen. Jos vaaliluettelon uudelleenlaatiminen tapahtuu kuitenkin saamelaiskäräjien ja eduskunnan hyväksymään lakiin perustuen, ja kun 2011 ja 2015 päätösten oikeusvoima on rikkomuksista johtuen heikko, voidaan välttää mielivaltaisuus ja perustuslaillisia syrjäntäongelmia ei synny.

¹²⁵ Toimikunnan ehdotus, 14 § (Toimikunta, 2021).

¹²⁶ Työtaakkaa on pyritty yleisesti lisäämään aikaistamalla vaaliluetteloon hakeutumisen määräaika: *”Hakemus tehdään viimeistään vaalivuotta edeltävän syyskuun loppuun mennessä. ... Ajankohtaa ehdotetaan aikaistettavan, jotta hakemusten asianmukaiselle käsittelylle ja muutoksenhauille olisi riittävästi aikaa.”* (Toimikunta, 2021, s. 139).

Toimikunta on todennut esityksessään, että vaalilautakuntaan tulee tulevaisuudessa olennaisesti enemmän oikaisuvaatimuksia mm. vaaliluettelon uudelleenlaatimisesta johtuen¹²⁷. Tämän lisäksi vaalilautakunta joutuu antamaan lausuntoja valitusinstansseihin valituksiin liittyen. On melko todennäköistä, että valituksia tulee moninkertainen määrä juuri näytön arvioinnin, automaattisen harkinnan tai erilaisten prosessiin liittyvien yhdenvertaisuusongelmien vuoksi. Objektiivisten kriteerien osalta valitukset tulee viimekädessä ratkaisemaan korkein hallinto-oikeus, jonka työtaakka, ainakin 2023 vaaleissa, tulee oletettavasti monikertaistumaan. On toki mahdollista, että korkein hallinto-oikeus rajoittaa harkintansa valituslupajärjestelmää soveltaen vain syrjintä ja mielivalta tapauksiin¹²⁸ ja siten kuin tässä esityksessä on ehdotettu. Vaalilautakunnan rooli, ja työtaakka, tulee korostumaan myös siksi, että hyväksytyissä jatkokäsittelyissä se antaisi lausunnon korkeimmassa hallinto-oikeudessa.¹²⁹

Toisin kun toimikunta tuntuu ehdottavan¹³⁰, mielestäni muutoksenhakulautakunnan tulisi tutkia valitukset suppeammin kuin vaalilautakunta. Muutoin vaalilautakunnan asema

¹²⁷ Toimikunta, 2021, s. 87.

¹²⁸ Tältä osin, Toimikunta, 2021, s. 88. Monia asia riippuu lopullisen lain sisällöstä.

Korkein hallinto-oikeus totesi lausunnoissaan mietintöön liittyen, että ”Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi jatkossakin olla mahdollisuus arvioida kieliperusteen täyttymisestä esitettyä näyttöä niissäkin tapauksissa, joissa vaalilautakunnan ja muutoksenhakulautakunnan päätösten ei ainakaan tiukasti tulkiten ole katsottava perustuneen syrjintään tai mielivaltaan.... Edellä selostettuun viitaten korkein hallinto-oikeus pitää hallituksen esitysluonnokseen sisältyvää saamelaiskäräjälain 41 m §:n 2 momentin säännösehdotusta oikeussuojajärjestelmän systematiikan vastaisena ja oikeusturvasyistä ongelmallisena.” (Lausunto 06.08.2021, Asia: VN/5875/2019, Lausuntopyyntö saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä).

¹²⁹ ”Nyt ehdotetussa pykälässä lisäedellytyksenä olisi, että valituslupahakemuksessa olisi esitetty perusteltu väite päätöksen perustumisesta mielivaltaan tai syrjintään. Tämän rajauksen tarkoituksena on osaltaan turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta. Perusteltu väite tarkoittaisi, että korkein hallinto-oikeus arvioi, onko valittajan tekemällä väitteellä oikeuksiensa loukkaamisesta sellainen sisältö, että valituslupa on myönnettävä.”

Valituslupajärjestelmän perusteluista, Toimikunta, 2021, s. 158-160.

¹³⁰ Toimikunta, 2021, s. 132-133:

”Muutoksenhakulautakunnan tarkoituksena on vahvistaa vaaliluetteloön merkitsemistä koskevan päätöksenteon yleistä luotettavuutta antamalla tehtävä saamelaiskäräjien yhteydessä toimivalle itsenäiselle ja riippumattomalle lainkäyttöelimelle, joka koostuu asiantuntijoista. Samalla tavoitteena on, että korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi jatkossa entistä paremmat edellytykset keskittyä siihen, ettei yksittäistä henkilöä koskeva päätös perustu mielivaltaan tai syrjintään ja loukkaa siten yhdenvertaisuutta... Muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vaaliluetteloön ottamista ja siitä poistamista koskeissa asioissa.”

kyseenalaistettaisiin. Nyt muutoksenhakulautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden sisällöllinen tutkimismahdollisuus on epäselvä.

On melko todennäköistä, että lain hyväksymisen viivästyessä 2022 vuoden 2023 vaaleja joudutaan siirtämään tai lakiin tulee jonkinlainen siirtymäsäännös. Jos uutta lakia ei hyväksyttäisi, oikeudenloukkaus jatkuu ja kumuloituu 2011 ja 2015 päätösten aiheuttaessa jälkeläisten automaattisen merkitsemisen 3§:n 3 kohdan perusteella. Tämä taas johtaisi lisäongelmiin 2023 vaalien osalta ja vaikuttaisi negatiivisesti koko 2023 valittavan saamelaiskäräjien työskentelyyn. Siksi siinä tilanteessa, että lakiin tulee siirtymäsäännös, eikä vaaleja siirretä, olisi ehdottoman tärkeää, että esimerkiksi 25a §:n kaltaista säännöstä voitaisiin soveltaa jo seuraavissa vaaleissa¹³¹.

Oikeusministeriön tulisi joka tapauksessa pyytää hyvissä ajoin saamelaiskäräjien kanta mahdollisesti modifioituun valmistelutoimikunnan lakiehdotukseen. Muuten rikotaan taas vapaan, informoidun ja ennakoitavan suostumuksen normia, mikä taas aiheuttaa uuden kansainvälisen oikeuden rikkomuksen.

Kuten korkein hallinto-oikeus indikoi huhtikuu 2022 purkupäätöksissään, ratkaisu loukkauksiin löytynee siis uuden lain mukaisesta vaaliluetteloiden uudelleenlaatimisesta. Julkisuudessa ja sosiaalisessa mediassa on esitetty, että lain muuttaminen ei olisi tarpeen, koska vanha laki itsessään ei sinänsä ole saamelaisten itsemääräämisoikeuden vastainen. Näin eräässä mielessä onkin. Mutta koska ihmisoikeusloukkaus on kuitenkin syntynyt itse lain väärintulkinnassa (laajentava tulkinta) ja päätöksiä ei ole purettu, lakia on muutettava ja selkeytettävä.

Tilanne näyttää kuitenkin siltä, että Totuus- ja sovintokomissiohanke on jäämässä ”lepäämään” ja uudesta saamelaiskäräjälaista ei näytä tulevan tällä vaalikaudella hallitusesitystä eduskuntaan. Suomi rikkoo ratifioimiaan kansainvälistä KP-sopimusta ja YK:n rotusyrjinnän vastaista sopimusta. Pohjoismainen saamelaisopimus/ILO 169-sopimusratifiointi ei etene.

¹³¹ Ks. 26a §:n poistamisesta, edellä alaviite 81, kappaleessa iv. ”Ihmisoikeuskomitean tietojen puutteellisuus”.

Kaikki liittyy kaikkeen. Mitä tässä tilanteessa on tehtävissä, jos lainsäätäjä ja valtion hallinto eivät pysty tilannetta korjaamaan?

Jos uusi laki ei tule voimaan ennen seuraavia vaaleja, saamelaiskäräjillä on varsin ongelmallinen tilanne käsissä. Tilanteen ratkaisemiseen tarvitaan selkeä ja hyväksyttävä strategia, joka voi jossain määrin perustua korkeimman hallinto-oikeuden 2022 vaaliluettelopäätöksissä esittämään laintulkintaan ja kansainväliseen oikeuteen.

6. Epilogi¹³²

Deleuzeläisessä materialistisessa sosiaalitieteiden filosofiassa tärkeintä ei ole kysyä mitä identiteetti on. Sen sijaan olisi kysyttävä, milloin, missä (olosuhteissa) ja mitä erilaisten ”virtuaalisten” identiteettien suhteissa tapahtuu, ja miten niiden suhde ”aktualisoituu” milläkin intensiteetillä. Soveltaen kysymys on siitä, miten saamelaisinstituutioiden ja vaaliluetteloön hakeutuneiden henkilöiden ”identiteettineuvottelu” aktualisoituu ja ketkä ovat siinä määrääviä osapuolia.

Tämän osalta tärkein identiteetti-interaktio tapahtuu tietysti hakijan ja saamelaiskäräjien vuorovaikutussuhteessa, jossa tosin korkeimmalla hallinto-oikeudella ja kansainvälisillä instituutioilla on oma roolinsa. Viimeksimainitut ovat keskeisessä osassa sen osalta, miten suhteen luominen onnistuu tai epäonnistuu. Eettisesti kyse on siitä, mitä saadaan aikaan. Tähän asti päätöksiä ei ole saatu aikaan niin kuin ”Strömsössä” saatikka ”Nunnasessa”, kuten kansainväliset instituutiot ja saamelaiskäräjät ovat todenneet.

Oikeudellisena ”tuotoksena” identiteettineuvotteluprosessissa ei ole jonkun henkilön identiteetti, määrätyn oikeudellisen tiedon määräämänä, vaan lähtökohtaisesti saamelaisen institutionaalisen järjestelmän toimivuuden, toimijuuden ja jatkuvuuden takaaminen. Tärkeintä olisi käräjien autonominen mahdollisuus kehittää ja määrittää omaa identiteettiään sekä suojata ja vahvistaa sitä. Oikeudelliselle kielellä käännettynä tämä tarkoittaa sitä, että tulevien

¹³² Julkaistu Perustuslakiblogissa keväällä 2022, <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/01/12/markku-kiikeri-viela-saamelaiskarajien-vaaliluetteloasiasta/>.

oikeudellisten tulkintojen olisi perustuttava saamelaiskäräjien tavoitteiden ja roolin tukemiseen pohjoismaisessa saamelaisyhteisössä ja yhteiskunnassa sekä maailmalla yleisesti.

Kärjistynyt institutionaalinen identiteettikeskustelu on kuitenkin kääntynyt väitteisiin syrjinnästä. Vastakkainasettelu on johtanut erilaisten ryhmien poteroitumiseen ja hajoamiseen sen sijaan, että saamelaisinstituutiot olisivat keränneet prosessissa elinvoimaa kulttuurinsa ja elintapojensa kehittämiseen. Saamelaisparlamentin keskustelut ovat selvästikin tulehtuneita ja jäykistyneitä. Dynamiikka on sen identiteetin julkisessa oikeuttamisessa - kuten yksilöiden osalta (sosiaalimediatiivisessa) keskustelussa. Tämänhetkiset oikeudelliset ongelmat saattavat jäädä kivenä nutukkaisiin, ja ne saattanevat tulevaisuudessa määrittää voimakkaastikin saamelaiskäräjien suhtautumista kansallisiin instituutioihin sekä kaikkiin niihin, joiden oletettiin puolustavan saamelaiskäräjien institutionaalista asemaa.

Oikeudellisesti keskeisemmässä asemassa tässä korjaamisessa olisi ollut korkein hallinto-oikeus, joka on kohdannut (osin itseaiheutetun) ongelman, ja sillä olisi ollut vielä kaikki mahdollisuudet, saamelaiskäräjien peräänantamattomuuden vuoksi, korjata tilanne. Tämä olisi vaatinut poikkeuksellisia päätöksiä, koska tilanne on poikkeuksellinen. Asiaa ei pystytty ratkaisemaan siinä dogmaattisessa ja itseään toistavassa kentässä, johon Suomen oikeuslaitos on tottunut. Korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut tuntea tilanteen erityispiirteet ja erot perinteiseen oikeudelliseen päätöksentekoon verrattuna. Ratkaisu olisi voinut tapahtua uudenlaisten oikeudellisten käsitteiden omaksumisella, mitä ne sitten olisivatkin. Tällainen ”keksiminenhän” ei ole ollut tässä kontekstissa siis mitenkään epätavanomaista. Tilanteen erilaisuus ja erityisyys olisi tullut nähdä selkeämmin. Perinteinen oikeusvarmuus olisi tullut käsittää kollektiivisen (itsemääräämis)oikeuden rajoittamana. Saamelainen itsemääräämisoikeus, kulttuuri ja elämäntapa on nähtävä saamelaisinstituutioiden mahdollisuutena toimia, ei valtiollisten instituutioiden identiteettitiedon lisääntymisenä ja valtiollisuuden määrittämänä. Suhteen (uudelleen)rakentamisella, radikaalin juridisen mielikuvituksen ja rohkeuden avittamana, olisi ollut hyviä seurauksia.

Tässä tilanteessa on kysyttävä, mitä korjaustoimet olisivat merkinneet yksittäisille, nyt vaaliluetteloon saamelaiskäräjien vastustuksesta huolimatta hyväksytyille henkilöille? On

mahdollista, että ulko(saamelais)parlamentaariset järjestelmät, kuten kyläyhdistykset, ovat kehittyneet jo niin voimakkaiksi, että ne voivat tarjota mahdollisuuden toteuttaa omaa identiteettiä varsin samankaltaisella kulttuurillisella ja poliittisella tavalla kuin saamelaiskäräjääänestyksissä tapahtuisi. Ainakin lapinkylien aktiivisuudesta voitaisiin näin päätellä. Ja mikä tärkeintä, monet intressit luonnon ja elinkeinojen kehittämisessä ovat saamelaisille ja ei-saamelaisille varsin samoja. Kielen ja saamelaiskulttuurin kehittäminen ei voi kuitenkaan olla muiden kuin identiteettineuvotteluissa tunnistettujen saamelaisten asia. Tulevat hypoteettiset muutokset taloudellisissa tai yhteiskunnallisissa olosuhteissa – hypoteettiset, korostan – eivät voi aktualisoitua uusina identiteettimääritelmänä.

Lapin, Suomen ja Pohjoismaiden yhteiskuntaelämän moninaisuudella ei liene pitkällä tähtäimellä muita kuin positiivisia seurauksia. Kuten saamelaiskäräjien toiminnassakin on huomattu, saamelaisiksi identiteettineuvotteluissa ei-tunnistettujen henkilöiden ääni ei useinkaan pääse esiin – mille ilmiölle on omat, juuri identiteettiin ja kieliongelmiin, liittyvät syynsä. Ehkä moninaisuuden syntyminen voisi edesauttaa koko alueen kehittämistä ja resonoida uudistuksiin puolin ja toisin. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa arktinen ympäristö elää teollistumisen pahinta kriisiä. Saamelaisen institutionaalisen toimijuuden toimivuus ja tehokkuus on kaikkien etu. Kysymys pelkistyy eettiseksi eikä vain yleisen identiteetin määrittämiseksi; kysymykseksi siitä, mitä erilaiset ryhmät voivat luoda yhdessä.

Vaikka erilaisten päätösten sivuvaikutukset saattavat yksittäistapauksissa muodostua käsinkosketeltaviksi, perspektiivin tulisi olla kaikille pidemmällä kuin yksittäisten henkilöiden identiteetin määrittelyssä.

Lähteet

Artikkelit ja kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja, Porvoo, 1989

Barelli, Mauro, The role of soft law in the international legal system: the case of the United Nations declaration on the rights of indigenous peoples (Chapter 2, The practice of UN human rights treaty bodies). The International and Comparative Law Quarterly; Oxford Vol. 58, (Oct 2009)

Brusiin, Otto, Tuomarin harkinta normin puuttuessa, Vammala, 1938.

De Gioia Carabellese, Pierre - Myhill, Katriona, Age Discrimination: a 'too young' protected characteristic in Europe? In Interdisciplinary Perspectives on Equality and Diversity, Volume 2, Issue 2. 2016

Hallberg, Pekka - Ignatius, Pirkko - Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki, Helsinki, 1997

Hallberg, Pekka, Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa, Helsinki, 1986

Kiikeri, Markku, Kuka on saamelainen? Lapin yliopisto, 2021 (Lapin yliopisto)

Koponen, Pekka, Ylimääräinen muutoksenhaku, 2017

Korpijaakko, Kaisa, Saamelaisten oikeusasema Ruotsi-Suomessa, 1989

Lenzerini, Federico, The Culturalization of Human Rights Law, Oxford, 2014

Makkonen, Timo, Identity, Difference and Otherness: The Concepts of 'people,' 'indigenous People,' and 'minority' in International Law, Helsinki, 2000

Medina, Laurie, Defining difference, forging unity: The co-construction of race, ethnicity and nation in Belize, Ethnic and Racial Studies, 20:4

Mäenpää, Olli Hallinto-oikeus, 2018

Thornberry, Patrick, Indigenous Peoples and Human Rights, Manchester, 2002

Päätökset ja ratkaisut; tuomioistuimet ja kansainväliset toimielimet

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 59/2016, Anne Nuorgam et al.

European court of human rights, Belgium language case Application no 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 July 1968

Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2668/2015 Committee's Views adopted in 2. November 2018, Tiina Sanila-Aikio v. Finland

Ihmisoikeuskomitea, CCPR/C/124/D/2950/2017 Committee's Views adopted 2. November 2018, Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland

Ihmisoikeuskomitea, Lovelace v. Canada, Comm. 24/1977, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1, at 10(HRC 1979)

Ihmisoikeuskomitea, Ivan Kitok v. Sweden, Communication No. 197/1985, CCPR/C/33/D/197/1985 (1988)

Ihmisoikeuskomitea, Apirana Mahuika et al. v. New Zealand, Communication No. 547/1993, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2000)

Ihmisoikeuskomitea, Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984 (26 March 1990), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990)

KHO 1999:55, 22.9.1999/3181

KHO 2016:33, 23.3.2016, taltionumero 980

KKO 2014:93

KHO 2011, 26.9.2011 taltionumero 2711

KHO 3650/2014, 21.11.2014

KHO 13.1.2016 taltionumero 79

KHO 2017:140, 1.9.2017, taltionumero 4178

KHO 2019:90, 5.7.2019, taltionumero 3224

KHO 2019:1662, taltionumero 3236

KHO 2021:11, 20.1.2021, taltionumero 38

KHO 2021:45, 23.4.2021, taltionumero 215

KHO 2021:48, 23.4.2021, taltionumero 227

KHO 27.4.2022, H1184/2022

Muut virallislähteet

Akwé: Kon -Voluntary guidelines for the conduct of cultural, environmental and social impact assessments regarding developments proposed to take place on, or which are likely to impact on, sacred sites and on lands and waters traditionally occupied or used by indigenous and local communities (2004), Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sihteeristö

Hallituksen esitys Eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, HE 248/1994 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta, HE 234/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 29/2018 vp

Korkein hallinto-oikeus, Lausunto 06.08.2021, Asia: VN/5875/2019, Lausuntopyyntö saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä

Perustuslakivaliokunnan mietintö, PeVM 12/2014 vp — Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta HE 167/2014 vp

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan esitys; lausuntoyhteen veto, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:21

Saamelaiskäräjien kirje Ulkoasiainministeriölle 8.6.2001, Dro 305/D.a.2. Asia: YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, Suomen 16. määräämiskaisraportti.

Sosiaalivaliokunnan mietintö, SoVL 11/1990 vp (1994 vp - HE 248)

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), CERD/C/409/Add.2, State Party Report, Finland, 11 April 2002

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (63rd sess. 2003, Geneva) CERD/C/63/CO/5, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Finland, 10 December 2003

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), CERD/C/FIN/1915, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination: 19th periodic reports of States parties due in 2007, Finland, 15 October 2007, October 2007

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/FIN/CO/19, Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention : International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Finland, 13 March 2009

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), CERD/C/FIN/20-22, Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial

Discrimination: 20th, 21st and 22nd periodic reports of States parties due in 2011, Finland, 14 February 2012

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/FIN/CO/20-22, Concluding observations on the twentieth to twenty-second periodic reports of Finland, adopted by the Committee at its eighty-first session (6–31 August 2012), 23 October 2012.

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/FIN/CO/23, Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland, 8. June 2017

United Nations, 20 February 2008 What is transitional justice? Free, Prior and Informed Consent (FPIC), Indigenous peoples, United Nations, FAO, Manual 2016, <https://www.fao.org/indigenous-peoples/our-pillars/fpic/en/>

Muut lähteet

Fellmeth Aaron, Horwitz Maurice, Guide to Latin in International Law, Oxford University Press, 2009

Pazartzis, Photini (YK:n ihmisoikeuskomitean puheenjohtaja), YK:n ihmisoikeuskomitean kanta kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen nojalla. Asiantuntijaseminaari, saamelaiskäräjälakiin ehdotettujen muutosten arvioimiseksi kansainvälisen oikeuden ja Suomen perustuslain kannalta, Lapin yliopisto 2.9.2021.

Vars, Laila, The Sami Act in Norway, Asiantuntijaseminaari, saamelaiskäräjälakiin ehdotettujen muutosten arvioimiseksi kansainvälisen oikeuden ja Suomen perustuslain kannalta, Lapin yliopisto 2.9.2021

YLE Uutiset, 6.8.2019 ”Saamelaiskäräjälakiuudistus seisoo – Oikeusministeri: ’Ei ole mikään salaisuus, että esitys on erityisesti keskustaryhmälle vaikeasti hyväksyttävissä”

Lait sekä muut kansalliset ja kansainväliset säädökset

Hallintolaki 29.3.2019/432

Human Rights Committee, Guidelines on third-party submissions (Guidelines_3rd_party_Submissions_EN.docx (live.com))

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965, entry into force 4 January 1969 ja Asetus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta

International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808

Oikeusministeriön asetus saamelaiskäräjien vaaleissa noudatettavasta menettelystä 965/2006

Rules of Procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/35/Rev.3, 01/01/89, C. Consideration of communications on their merits

Suomen Hallitusmuoto 973/1995

Yhdistyneet kansakunnat, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, CCPR/C/124/D/2668/2015, Tarkistamaton ennakkoversio, 1. helmikuuta 2019, Alkuperäiskieli: englanti

Yhdistyneiden Kansakuntien Julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/2016

Kuviot:

Hyväksymisharkinta (s. 40).

Lyhenteet

KHO, Korkein hallinto-oikeus

KP-sopimus, Yhdistyneet kansakunnat, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

SKL, Laki saamelaiskäräjistä 17.7.1995/974

Skä, Saamelaiskäräjät

