

Veli-Pekka Lehtola
Giellagas-instituutti
PL 1000
90014 Oulun yliopisto

LAUSUNTO 11.2.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia: Emeritusprofessori Veli-Pekka Lehtolan asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Viite: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 20.12.2022: HE 100/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Kiitän mahdollisuudesta antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiantuntijalausunto saamelaiskäräjälakiesityksestä. Olen emeritusprofessori Oulun yliopiston Giellagas-instituutissa, jolle on annettu valtakunnallinen vastuu niin saamen kielten kuin saamelaisen kulttuurinkin ylimmästä opetuksesta ja tutkimuksesta Suomessa. Saamelaisen kulttuurin professorina olen seurannut 1990-luvulta lähtien vellonutta saamelaiskäräjälakia koskevaa kiistaa, joka on leimannut vahvasti suomalaista keskustelua saamelaiskulttuurista usein hyvin kielteisellä tavalla. Samaan aikaan saamelaisen kulttuurin alalla on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä, kun esimerkiksi saamelaistaiteet ja -taiteilijat ovat tulleet kansainvälisestikin tunnetuiksi. Siksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia koskevan prosessin jähmettyminen pitkäaikaiseksi kiistaksi on erittäin haitallista niin Suomelle oikeusvaltiona, saamelaisten ja suomalaisten suhteille kuin saamelaisten oman yhteiskunnan kehitykselle.

Käsillä olevan lakiehdotuksen hyväksyminen olisi merkittävä edistysaskel kaikilla näillä tasoilla. Hallitus korostaa perusteluissaan sitä, että uudistetun lain myötä suomalainen lainsäädäntö olisi sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja ottaisi huomioon kansainvälisen oikeuden tasolla viime vuosikymmeninä tapahtuneen kehityksen, jonka suhteen aiempi saamelaiskäräjälaki on vanhentunut. Tämä on olennainen lähtökohta. Yhtä tärkeänä pidän saamelaisten ja suomalaisten suhteiden kehitystä, jota ongelmallisen lainsäädännön aiheuttama vellonta koko 2000-luvun alkupuolen ajan on vahingoittanut ja tuonut mukanaan jopa vihapuhetta saamelaisia kohtaan. Jos asiaa ei ratkaista, sama vellonta uusiutuu tulevilla hallituskausilla.

Saamelaisten ja suomalaisten suhteissa tapahtunut myönteinen kehitys, jota saamelaistenkin vaikuttajien tekisi mieli nostaa paremmin esille, jää helposti kiistan jalkoihin, kun saamelaisten ja monien suomalaistenkin näkemykset kärjistyvät tarpeettomasti. On selvää, että esimerkiksi valtion, saamelaiskäräjien ja kolttasaamelaisten kyläkokouksen yhteisellä totuus- ja sovintokomissiolla olisi paljon paremmat toimintaedellytykset, jos lakiehdotus hyväksytään. Se oikaisisi mielikuvaa kaksinaisesta politiikasta, jossa valtio nyt näyttää toisella kädellään suorastaan sabotoivan saamelaisten itsemäärittämistä, toisella kädellään ojentavan "totuutta ja sovintoa".

Käsittelen omassa lausunnossani niitä taustoja ja vaikutuksia, joita aiemman lainsäädännön ongelmakohdat ovat aiheuttaneet aiemmin mainituilla kolmella tasolla erityisesti 2000-luvun kuluessa. Siksi keskityn nimenomaan lakiesitykseen 3 §:ään, joka koskee oikeutta tulla merkityksi saamelaiskäräjien vaaliluetteloon.

Lakiesityksessä korostetaan aivan oikein saamelaisten asemaa alkuperäiskansana, jolle kuuluu itsemääräämisoikeus saamelaisten kotiseutualueella omien kielensä ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon avulla. Ilmaisuihin ”omaa kieltään” on vanhahtava, kun nykyisin puhutaan useista saamen kielistä Suomen puolellakin. Valtion taloudellinen vastuu on määritelty selkeästi ja lakimuutoksen toivotaan turvaavan riittävät resurssit saamelaiskäräjien toiminnan turvaamiseksi. Pykälissä 5-8 on tärkeä ehdotus, että saamelaiskäräjät antaa suoraan eduskunnalle vuosittaisen kertomuksen, joka voi sisältää ehdotuksia saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Tämän pykälän uudistusehdotus on erittäin merkittävä Suomen saamelaispolitiikan kannalta kolmella tasolla. Pyrkimyksenä on korjata Suomen ryvettynyt maine oikeusvaltiona, onhan sitä huomautettu useaan kertaan ja useissa elimissä kansainvälisten sopimusten rikkomisesta. Kuten perusteluissa todetaan, esityksen tavoitteena on toteuttaa YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Toiseksi lakiesityksen hyväksyminen on tärkeä alussa mainitsemani kiistan ja julkisen vellonnan, toisin sanoen saamelaisten ja suomalaisten suhteiden osalta. Kolmanneksi lakimuutos vahvistaisi saamelaisten itsemääräämistä, jonka monet saamelaiset kokevat tällä hetkellä hyvin näennäiseksi.

Lakiehdotuksen mukaan tämä oikeus kuuluu selkeästi saamelaiskäräjien itsemääräämisoikeuden piiriin. Kyse on ennen kaikkea äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa, ei siitä, ketä on pidettävä saamelaisena. Uudistus tekee Suomen saamelaismäärittelyn samantyyppiseksi kuin muissa Pohjoismaissa, ja määrittelyssä käytettävien objektiivisten edellytysten muotoilussa onkin huomioitu parafoidun pohjoismaisen saamelaissopimuksen yhteispohjoismainen määräys. Hyvänä ehdotuksena pidän sitä, että vaaliluetteloon merkittävistä koskevassa prosessissa ensimmäisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena toimisi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta. Sen päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan.

Tausta lainmuutoksen tarpeelle. Saamelaisille edullista lainsäädäntöä syntyi Suomessa erityisesti 1980-luvun lopulta 1990-luvun puoliväliin. Se paransi saamelaisten suhteita valtioon ja johti saamen kielten aseman kohenemiseen. Saamelaisten itsemääräämistä pyrittiin kehittämään vuonna 1995 säädetyillä laeilla saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta ja saamelaiskäräjien toiminnasta. Sen jälkeen saamelaisille edullisen lainsäädännön kehitys on kuitenkin jopa tyrehtynyt. Vaikka valtion panostus saamen kielten edistämiseen on ollut merkittävää, alkuperäiskansaoikeuksien ja itsemääräämisen kehittäminen on aiheuttanut vastustusta.

Kun saamelaisten oikeudet ja vaikutusmahdollisuudet näyttivät lisääntyvän, se aiheutti ristiriitoja paikallisella ja myöhemmin myös valtakunnallisella tasolla. Eniten kiistaa on tuottanut pyrkimys ratifioida kansainvälisen työjärjestö ILO:n sopimus alkuperäiskansojen suojelemiseksi, josta on Suomessa väiteltä jo yli 30 vuotta. Sopimus ratifioitiin jo vuonna 1990 Norjassa, jossa se on laajentanut merkittävästi paikallisten – sekä saamelaisten että norjalaisten – demokraattisia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Sen sijaan Suomessa ILO-sopimus on herättänyt paikallisissa suomalaisissa pelkoja omien etujen heikentymisestä. Nämä pelot ja tahallisetkin uhkakuvat ovat synnyttäneet uuden ”kansanryhmän”, joka on hakenut vuosikymmenten mittaan nimitystä itselleen, alun ”metsälappalaisista” myöhempiin ”metsäsaamelaisiin” ja ”statuksettomiin saamelaisiin”, joilla nimillä he ovat perustaneet omia järjestöjään. Heidän ristiriitaista asennettaan kuvaa se, että he ovat yhtä aikaa vastustaneet saamelaisten uusia oikeuksia ja saamelaiskäräjiä, mutta pyrkineet myös saamelaiskäräjien äänestysluelleen saadakseen mahdollisia (yleensä kuviteltuja) etuja.

Kiistan kärjistymisen on mahdollistanut vuoden 1995 sisältyvä ns. lappalaiskriteeri, jonka alkuperäinen tarkoitus kääntyi itseään vastaan eduskunnan perustusvaliokunnan käsittelyssä. Saamelaiden oma määrittely eli tunnistaminen yhteisönsä jäseneksi on aina perustunut kieliyhteyteen eli siihen, että henkilö kuuluu elävään saamelaisyhteisöön. Tästä lähti ensimmäinen säädöspohjainen saamelaisen määritelmä saamelaisvaltuuskunnasta annetussa asetuksessa (824/1973). Vuonna 1991 määritelmä nostettiin lain tasolle säädettäessä laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991). Siinä saamelaisella tarkoitetaan henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, jos hän itse taikka hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan ainakin yksi on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään. Henkilön ei siis itse tarvitse osata saamea, kunhan yhteys kieliyhteisöön on vähintään isovanhempien sukupolvessa.

Saamelaiskäräjästä annetussa laissa (974/1995) saamelaisen määritelmää väljennettiin. Kielellisen kriteerin lisäksi saamelaiseksi katsottiin myös maa-, veronkanto- tai henkikirjassa tunturi-, metsä- ja kalastajalappalaiseksi merkityn henkilön jälkeläiset, vaikka kielellinen kriteeri ei heidän osaltaan täytyisikään. Ns. lappalaismääritelmän piti siis alkujaan olla vain kielikriteeriä täsmentävä ja täydentävä kohta. Pykälässä mainittuihin rekisterimerkintöihin perustuvaa saamelaisuutta oli tarkoitus asetuksella täsmentää siten, että vanhempiin kuin vuoden 1875 luetteloihin tehtyjä merkintöjä ei näyttövaikeuksien välttämiseksi otettaisi lukuun. Saamelaiseksi hakeutuvan tosiasiallinen yhteys saamen kansaan haluttiin näin varmistaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei laki oikeuta säätämään asiasta asetuksella. Se ei myöskään pitänyt tarkoituksenmukaisena lisätä lakiin asetuksenantovallan antavaa säännöstä (PeVM 17/1993 vp). Saamelaisvaltuuskunta ei enää päässyt vaikuttamaan asiaan. Niinpä lainkohdan tulkinta jäi avoimeksi, eli jokainen, joka pystyisi löytämään oman esivanhempansa lapinkylän osakkaana satojakin vuosia sitten, voisi hakea äänioikeutta. Täsmentäväksi tarkoitettu kriteeri nousi siis jopa hallitsevaksi kriteeriksi. Laki synnytti epäsuhtauden, kun alkuperäinen pääkriteeri eli kieli jäi kapeammaksi kuin lappalaismäärittely.

Tämä johti repivään kiistaan, joka on jatkunut sen jälkeen pian 30 vuotta. Saamelaiskäräjien äänestysluetteloon alkoi hakeutua henkilöitä, jotka esimerkiksi vuonna 1999 ruuhkauttivat Oulun maakunta-arkiston tutkijapalvelut, kun mahdollisia lapinkylien osakkaita jopa 1600- ja 1700-luvuilta haettiin asiakirjoista. Saamelaiskäräjien vaalilautakunta on noudattanut saamelaiden omaa jäsentensä tunnistamisen menettelyä, ja pelkästään historiallisiin asiakirjoihin perustuvat hakemukset on johdonmukaisesti hylätty. Henkilöillä on kuitenkin ollut valitusoikeus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kestämättömäksi tilanteen ovat tehneet KHO:n vaihtelevat linjaukset saamelaisen määritelmään oikeuskäytännössään. Ensimmäisten 15 vuoden aikana KHO nojautui saamelaiden omaan määrittelyyn ja noudatti lain henkeä eli lähti siitä, että saamelaisilla oli oikeus itse määrätä jäsenistään. Esimerkiksi päätöksessä KHO 1999:44 se katsoi, että saamelaiskäräjälakia ei voitu tulkita pelkästään lain sanamuodon perusteella, vaan tulkinnessa oli otettava huomioon saamelaisille alkuperäiskansana turvatut oikeudet omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevaan kulttuuri-itsehallintoon. Niinpä hakija ei saanut äänioikeutta pelkästään vuoden 1762 maakirjaan merkityn lappalaisen jälkeläisenä.

Sen sijaan vuonna 2011 KHO muutti linjaansa, kun se ”kokonaisarviointiin” vedoten alkoi määrätä vaaliluetteloon ihmisiä ohi saamelaiskäräjien päätösten. Lappalaiskriteeri ulotettiin aiempaa kauemmaksi, ja henkilö voitiin merkitä vaaliluetteloon, jos hän löysi yhdenkin esi-isän vanhoista asiakirjoista. Nyt saamelaisuutta pähkäili suomalainen tuomioistuin, jonka tiedot alkuperäiskansojen tavoista tunnistaa jäsenensä lienevät puutteelliset. Huomiota kiinnitettiin etnisyyden kannalta toisarvoisiin seikkoihin kuten siihen, harjoittiko henkilö

hillastusta tai kuinka uskottavasti hän kuvasi tuntevansa saamelaisperinteitä. Laki ei kuitenkaan sisällä KHO:n soveltaman kokonaisarvion mahdollisuutta, eikä saamelaiskäräjät ole itse lähtenyt arvioimaan yksittäisten henkilöiden kulttuurista kompetenssia.

Uusi linja on vienyt umpikujaan. YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut KHO:n päätökset mielivaltaisiksi sekä saamelaisten itsemääräämisoikeutta ja ihmisoikeuksia loukkaaviksi. YK vaatii valtiota korjaamaan tehdyt virheet sekä varmistamaan, etteivät ne toistu. Pyrkimykset saamelaiskäräjälain muuttamiseksi vastaavat tähän vaatimukseen.

Yhteenveto. Saamelaiskäräjistä annettua lakia on yritetty uudistaa jo useammalla vaalikaudella, mutta se ei ole onnistunut. Nyt tehty muutosesitys on kompromissi, jossa saamelaiskäräjät on tinkinyt omista tavoitteistaan. Siksi sitä ei tulisi heikentää nykyisestä, vaan muutos olisi suotavaa tehdä esityksen mukaisesti, niiden muutosten kanssa, joita saamelaiskäräjät ehdottaa. Uudistus takaisi myös sen, että Suomen lainsäädäntöä saataisiin lähemmäksi Norjan ja Ruotsin vastaavia, mikä antaisi uusia edellytyksiä myös pohjoismaisen saamelais-sopimuksen jatkokäsittelylle.

Nykyinen ratkaisematon tilanne vaikuttaa kielteisesti niin Suomen kuvaan maailmalla, suomalaisten ja saamelaisten suhteisiin kuin saamelaisen yhteiskunnan omaan kehitykseenkin. Lakiesityksen hyväksyminen olisi merkittävä askel uuteen vaiheeseen Suomen saamelaispolitiikassa. Saamelaisten täytyy saada määrätä omista asioistaan, ja esimerkiksi äänestysluetteloon liittyvien prosessien tulisi olla saamelaisten sisäinen asia. Kielikriteerin laajentaminen yhtä sukupolvea kauemmaksi vastaisi sitä tavoitetta, johon epäonnistuneeksi todetulla lappalaiskriteerillä alun alkaen pyrittiin eli vahvistamaan kieli- ja yhteisökriteeriä, joka perustuu saamelaisten omaan jäseneksi tunnistamisen tapaan.

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoite sekä 9 b § Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamassani kirjallisessa asiantuntijalausunnossa 9.1.2023 olen käsitellyt tätä kohtaa. Lyhyesti sanottuna esitys yhteistoiminta- ja neuvotteluelvoitteesta on mielestäni tervetullut, koska se tarkoittaa menettelytapaa. Muutoksen ei toivoisi jäävän vain nimityksen asteelle, vaan toteutuvan haluna vilpittömään ja oikea-aikaiseen neuvotteluun, joka sisältää jo suunnitteluvaiheen osallistamisen. Vaikka lakiesitys esittää pyrkimykseksi ”saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa”, saamelaiskäräjien valta esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon suhteen ei tässä suhteessa ole lisääntymässä. Velvoitteen täsmentäminen antaa kuitenkin toivoa siitä, että jatkossa yhä enemmän saamelaiskäräjien kanssa neuvoteltaisiin ”vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista”. Kohdassa 9a§ tehty ehdotus vaikutusten arvioinnista haittavaikutusten tunnistamiseksi on kannatettava.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n suhteen minulla ei ole huomautettavaa.

Oulussa 11.2.2025



Veli-Pekka Lehtola

Saamelaisen kulttuurin professori